



Studia Prawa Publicznego

2025 • NR 2 (50)



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 Krzyśko

Redaktorzy językowi

Urszula Jagiełło (język polski)

Rob Pagett (język angielski)

Adres Redakcji

Wydział Prawa i Administracji UAM, al. Niepodległości 53, 61-714 Poznań
Collegium Iuridicum Novum, budynek Dziekanatu, p. I, pok. 25
tel. +48 61 829 31 60, e-mail: spp@amu.edu.pl,
adres strony internetowej: <http://spp.amu.edu.pl>



Studia Prawa Publicznego

2025 • NR 2 (50)

UNIwersytet
IM. ADAMA MICKIEWICZA
W POZNANIU



POZNAŃ 2025

Redakcja naukowa
KRYSTYNA WOJTCZAK

© Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2025



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

Tytuł i koncepcja czasopisma „Studia Prawa Publicznego”
KRYSTYNA WOJTCZAK

Projekt okładki
EWA WĄSOWSKA

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

Redaktor
MARZENA URBAŃCZYK
Redaktor techniczny i łamanie komputerowe
REGINALDO CAMMARANO

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

Wersja pierwotna czasopisma: elektroniczna

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

Ark. wyd. 12,5. Ark. druk. 12,625
DRUK I OPRAWA: VOLUMINA.PL SP. Z O.O., SZCZECIN, UL. KS. WITOLDA 7–9

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

MARTYNA KACZMARCZYK, <i>O systemach sztucznej inteligencji w kontekście praw człowieka w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka</i>	9
SŁAWOMIR ZWOLAK, <i>Nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego</i>	31
KONRAD KAMIŃSKI, <i>Instytucjonalne relacje państwo–Kościół w Rumunii jako przykład modelu przyjaznej separacji</i>	55
KAROL WUNDZIŃSKI, <i>Wybrane problemy funkcjonowania Polskiej Komisji Akredytacyjnej na podstawie przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce – stan obecny i perspektywy zmian</i>	75
ALEKSANDER PYRZYK, <i>Ochrona tymczasowa parku, ogrodu lub innej formy zaprojektowanej zieleni zabytkowej objętej postępowaniem o wpis do rejestru zabytków w świetle aktualnej wykładni przepisów</i>	95
DAMIAN KAZIMIERSKI, <i>Czy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest pracownikiem? Analiza zawodowego statusu głowy państwa w świetle art. 22 Kodeksu pracy</i>	121
MATEUSZ DUBA, <i>Ogrody zoologiczne jako zakłady administracyjne</i>	145

II. KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

JOANNA ZAREMBA-STANULEWICZ, <i>Piecza zastępcza jako element systemu pomocy rodzinie – na przykładzie gminy Poznań</i>	169
--	-----

III. PRZEGŁĄD PIŚMIENNICTWA

Przegląd polskich opracowań naukowych

Dagmara Kafar, Kazimierz Pawlik, <i>Plan ogólny. Podstawa planowania przestrzennego w gminie</i> , seria Sektor Publiczny w Praktyce, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024 (opr. PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA)	185
---	-----

Przegląd wybranych czasopism zagranicznych

Mario Krešić, <i>In Search of the Functions of the Legal System: Axiomatic and Methodological Stages</i> (W poszukiwaniu funkcji systemu prawnego: etapy	
--	--

aksjomatyczne i metodologiczne), „Acta Universitatis Carolinae – Iuridica” 2024, vol. 70, no. 4 (opr. KAROL DĄBROWSKI)	195
Ludivine Sarah Stewart, <i>The regulation of AI-based migration technologies under the EU AI Act: (Still) operating in the shadows?</i> (Regulacja technologii migracyjnych opartych na sztucznej inteligencji w świetle unijnego Aktu w sprawie sztucznej inteligencji: Działając (nadal) w cieniu? „European Law Journal” 2024, vol. 30, no. 1–2 (opr. AGNIESZKA NAROŻNIAK)	197

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Sprawozdanie z konferencji „Nowe wyzwania w ochronie zdrowia. Zagadnienia ekonomiczne, medyczne, publicznoprawne i architektoniczne”, Poznań, 27 marca 2025 r. (opr. ANNA TRELA)	199
--	-----

TABLE OF CONTENTS

I. PAPERS

MARTYNA KACZMARCZYK, <i>On artificial intelligence systems in the context of human rights in the case law of the European Court of Human Rights</i>	9
SŁAWOMIR ZWOLAK, <i>Invalidity of the local spatial development plan</i>	31
KONRAD KAMIŃSKI, <i>State–church relations in Romania as an example of a model of friendly separation</i>	55
KAROL WUNDZIŃSKI, <i>Selected issues related to the functioning of the Polish Accreditation Committee based on the provisions of the Law on Higher Education and Science – current status and prospects for change</i>	75
ALEKSANDER PYRZYK, <i>Temporary protection of parks, gardens and other forms of designed historic greenery covered by the proceedings for entry into the register of monuments in case of the current interpretation of the regulations</i>	95
DAMIAN KAZIMIERSKI, <i>Is the President of the Republic of Poland an employee? Analysis of the employment status of the head of state in the light of Article 22 of the Labour Code</i>	121
MATEUSZ DUBA, <i>Zoological gardens as administrative institutions</i>	145

II. COMMENTARIES, OPINION AND POLEMICS

JOANNA ZAREMBA-STANULEWICZ, <i>Foster care as an element of the family support system – the example of Poznań municipality</i>	169
--	-----

III. LITERATURE REVIEW

Review of Polish literature

Dagmara Kafar, Kazimierz Pawlik, <i>General plan: The basis for spatial planning in a municipality</i> , Series: Sektor Publiczny w Praktyce, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024 (by PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA).....	185
--	-----

Review of foreign law journals

Mario Krešić, <i>In Search of the Functions of the Legal System: Axiomatic and Methodological Stages</i> , "Acta Universitatis Carolinae – Iuridica" 2024, vol. 70, no. 4 (by KAROL DĄBROWSKI)	195
--	-----

Ludivine Sarah Stewart, *The regulation of AI-based migration technologies under the EU AI Act: (Still) operating in the shadows?* "European Law Journal" 2024, vol. 30, no. 1–2 (by AGNIESZKA NAROŻNIAK) 197

IV. REPORTS AND INFORMATION

Report on the conference "New challenges in health care: Economic, medical, public and architectural issues", Poznań, 27 March 2025 (by ANNA TRELA)..... 199

I. ARTYKUŁY

Martyna Kaczmarczyk*

O systemach sztucznej inteligencji w kontekście praw człowieka w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

On artificial intelligence systems in the context of human rights in the case law of the European Court of Human Rights

Abstract. Artificial intelligence (AI) is increasingly entering our lives. Rapid technological progress provides many new solutions, without which we often cannot imagine our everyday lives. Despite a rather heavily electronicised and digitalized reality, the potential of artificial intelligence is yet to be fully exploited. Moreover, due to the wide range of applications of AI systems in various areas of life, the possibilities that technological development creates for us go beyond the human imagination. Artificial intelligence can be a source of invaluable help for humans, support, facilitation, and convenience; on the other hand, it can pose many threats to basic values such as human rights, human dignity, democracy or the rule of law.

The article attempts to answer the question of how Strasbourg case law responds to issues concerning threats that new technologies pose to individuals' fundamental rights and freedoms, including the right to privacy, personal freedom, personal security, and the protection of personal data, including biometric data. The starting point for analysing the case law of the European Court of Human Rights (ECHR) is a discussion of international and national regulations in the field of artificial intelligence and their brief characteristics. Then, selected cases of the ECHR are presented and discussed in the context of individual freedoms and rights most vulnerable to violations in connection with the activity of AI systems. So far, the Court has not issued a judgment dedicated to artificial

* University of Warmia and Mazury in Olsztyn, Poland | Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Polska, <https://orcid.org/0000-0001-6169-9466>, e-mail: martyna.kaczmarczyk@uwm.edu.pl.

intelligence itself and its negative effects on human rights and freedoms. The research problems addressed by this analysis indicate ECHR judgments related to new technologies and to assessing their significance for the functioning of artificial intelligence and discussing its relevance for the future.

Keywords: artificial intelligence systems – human rights – international law – case law of the European Court of Human Rights

Wprowadzenie

Sztuczna inteligencja (AI) coraz intensywniej wkracza w życie ludzi. Gwałtowny postęp technologiczny dostarcza wielu nowych rozwiązań, bez których obecnie często już nie wyobrażamy sobie naszej codzienności. Mimo dość mocno zelektronizowanej i scyfryzowanej rzeczywistości potencjał sztucznej inteligencji nie został jeszcze w pełni wykorzystany. Co więcej, z uwagi na szeroki zakres zastosowania systemów AI w różnych dziedzinach życia możliwości, jakie stwarza rozwój technologiczny, wykraczają poza ludzką wyobraźnię. Sztuczna inteligencja może z jednej strony stanowić źródło nieocenionej pomocy dla człowieka, wsparcia, ułatwienia, udogodnienia, lecz z drugiej – może stwarzać wiele zagrożeń dla elementarnych wartości, jakimi są prawa człowieka, godność ludzka, demokracja czy praworządność.

1 sierpnia 2024 r. wszedł w życie pierwszy na świecie akt prawny, który w sposób kompleksowy objął materię sztucznej inteligencji. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji¹ wprowadza legalne definicje systemów sztucznej inteligencji i wielu powiązanych pojęć, określa zakazane praktyki, klasyfikuje systemy AI, nakłada obowiązki na dostawców systemów sztucznej inteligencji, określa organy notyfikujące, a ponadto ustanawia system odpowiedzialności za negatywne skutki i szkody spowodowane działalnością AI. Zgodnie z prawem unijnym państwa członkowskie Unii Europejskiej (UE) są zobowiązane do wprowadzenia do swoich porządków prawnych odpowiednich regulacji

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 VI 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji), PE/24/2024/REV/1, dalej „Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689”.

implementujących nowe rozporządzenie. Obecnie trwają prace nad polskim projektem ustawy o systemach sztucznej inteligencji.

Niemal jednocześnie z powstawaniem unijnego rozporządzenia o sztucznej inteligencji trwały prace nad międzynarodowym aktem prawnym z ramienia Rady Europy (RE). 5 września 2024 r. Komisja Europejska podpisała Ramową Konwencję Rady Europy w sprawie sztucznej inteligencji oraz praw człowieka, demokracji i praworządności². Podpis wyraża zamiar UE, aby stać się stroną konwencji. Akt ten w swoich założeniach jest zbieżny z postanowieniami unijnego rozporządzenia, chociaż pozostaje znacznie mniej rozbudowany.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, jak orzecznictwo strasburskie reaguje na zagadnienia dotyczące zagrożeń, które niesie za sobą rozwój nowych technologii, dla podstawowych praw i wolności jednostki, m.in. prawa do prywatności, wolności osobistej, bezpieczeństwa osobistego, ochrony danych osobowych, w tym danych biometrycznych. Punktem wyjścia dla przeprowadzonych analiz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) stało się omówienie regulacji międzynarodowych i krajowych z zakresu sztucznej inteligencji oraz ich krótka charakterystyka. W dalszej kolejności zaprezentowano i omówiono wybrane orzeczenia ETPC w kontekście wolności i praw jednostki, które są najbardziej narażone na naruszenia w związku z działalnością systemów AI. Dotychczas Trybunał nie wydał orzeczenia poświęconego samej sztucznej inteligencji i jej negatywnym skutkom działania w obszarze praw i wolności człowieka. Problemy badawcze dotyczące przeprowadzonej analizy związane są ze wskazaniem wyroków ETPC powiązanych z działalnością nowych technologii, oceną ich znaczenia dla funkcjonowania sztucznej inteligencji oraz dyskusji nad jej istotą w przyszłości.

1. Pojęcie sztucznej inteligencji

Sztuczna inteligencja (ang. *artificial intelligence*, AI) jest terminem określającym wyspecjalizowany system teleinformatyczny, który pracuje w oparciu o system *software* lub zintegrowany w urządzeniu fizycznym

² Ramowa Konwencja Rady Europy w sprawie sztucznej inteligencji oraz praw człowieka, demokracji i praworządności (Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law), Council of Europe Treaty Series – No. 225, dalej „Ramowa Konwencja Rady Europy”.

hardware. Jego działanie polega na rozwiązywaniu złożonych problemów, a funkcjonowanie ma wymiar zarówno fizyczny, jak i cyfrowy³. Pojęcie AI ma zdecydowanie charakter interdyscyplinarny, funkcjonuje bowiem na pograniczu wielu dziedzin naukowych – informatyki, inżynierii komputerowej, matematyki, fizyki, robotyki, prawa, ekonomii czy psychologii⁴. Sztuczna inteligencja wykorzystuje różne technologie obliczeniowe i informatyczne w celu analizy dostarczanych danych (ang. *data science*). Głównymi celami przeprowadzanych analiz jest m.in. uczenie maszynowe, wnioskowanie automatyczne, rozpoznawanie, moderowanie i generowanie mowy oraz obrazu, przetwarzanie języka naturalnego, przewidywanie, rekomendowanie⁵.

W 1955 r. J. McCarthy, amerykański informatyk i matematyk, zaproponował oraz zdefiniował termin *sztuczna inteligencja*. Od tamtego momentu, ze względu na dynamiczny rozwój technologii oraz rewolucję przemysłową, AI otrzymywała nowe, często coraz to bardziej rozbudowane definicje⁶. Ogólnie ujmując, cechami, z którymi przeważnie sztuczna inteligencja jest łączona, są umiejętność uczenia się, zdolność przystosowywania się do zmiennych warunków, podejmowanie własnych decyzji na podstawie przeprowadzonych analiz (niejednokrotnie bardzo skomplikowanych), rozumowanie abstrakcyjne itp. Procesy te możliwe są dzięki działom informatycznym czy też teleinformatycznym, które zajmują się konstruowaniem maszyn oraz algorytmów, następnie podejmując autonomiczne działania przejawiające cechy inteligencji⁷.

Do niedawna w kwestii definiowania sztucznej inteligencji można było polegać na definicjach proponowanych przez poszczególne dziedziny nauki, takie jak wspomniana informatyka, matematyka czy robotyka. Stworzyły one bowiem zbieżne, aczkolwiek ukształtowane

³ M. Jankowska-Augustyn, *Podmiotowość prawna sztucznej inteligencji?*, w: *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości*, pod red. A. Bielskiej-Brodziak, Katowice 2015, s. 171; J. Rzymowski, *Definicja prawnicza sztucznej inteligencji na podstawie rozporządzenia PE i Rady (UE) 2024/1689 w sprawie sztucznej inteligencji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2024, nr 11, s. 59.

⁴ A. Berdowska, *Wspomaganie procesu rekrutacji pracowników za pomocą chatbotów – analiza wybranych rozwiązań*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2018, nr 5, s. 93–112.

⁵ P. Kusznieruk, *Wpływ rozwoju sztucznej inteligencji na proces stanowienia prawa w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 5, s. 8.

⁶ K. Różanowski, *Sztuczna inteligencja: rozwój, szanse i zagrożenia*, „Zeszyty Naukowe WWSI” 2007, nr 2, s. 109; M. Sakowska-Baryła, *Sztuczna inteligencja w sektorze publicznym*, w: *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, pod red. B. Fischera, A. Pązika, M. Świerczyńskiego, Warszawa 2023, s. 33.

⁷ Sakowska-Baryła, op. cit., s. 34.

na własne potrzeby i zgodnie z własną specyfikacją metod badawczych, definicje AI. Na potrzeby innych nauk, w tym prawa, definicje te były oczywiście wykorzystywane. Natomiast w przestrzeni prawnej nie funkcjonowały żadne legalne definicje sztucznej inteligencji. Przełomowy okazał się rok 2024, kiedy po wieloletnich pracach oraz konsultacjach weszło w życie Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689. Rozporządzenie ustanawia pierwszą legalną definicję systemu AI, która określa, że jest to „system maszynowy, który został zaprojektowany do działania z różnym poziomem autonomii po jego wdrożeniu oraz który może wykazywać zdolność adaptacji po jego wdrożeniu, a także który – na potrzeby wyraźnych lub dorozumianych celów – wnioskuje, jak generować na podstawie otrzymanych danych wejściowych wyniki, takie jak predykcje, treści, zalecenia lub decyzje, które mogą wpływać na środowisko fizyczne lub wirtualne”⁸. Podobną i zbieżną zakresem pojęciowym definicję wprowadza Ramowa Konwencja Rady Europy, która stanowi, że systemem AI jest „system maszynowy, który – na potrzeby wyraźnych lub dorozumianych celów – wnioskuje, jak generować na podstawie otrzymanych danych wejściowych wyniki, takie jak predykcje, treści, zalecenia lub decyzje, które mogą wpływać na środowisko fizyczne lub wirtualne. Poszczególne systemy sztucznej inteligencji różnią się pod względem poziomu autonomii i zdolności adaptacyjnej po wdrożeniu”⁹. Definicja ta w przeciwieństwie do definicji z unijnego rozporządzenia nie jest definicją legalną, gdyż konwencja nie została jeszcze uchwalona, a do momentu jej wejścia w życie minie jeszcze trochę czasu. Natomiast jej sformułowanie pokazuje kierunek, w którym zmierza RE pod względem zapewnienia gwarancji bezpiecznego i godnego zaufania funkcjonowania systemów sztucznej inteligencji. Obie definicje pozostają ze sobą zgodne i spójne.

Sztuczna inteligencja to niezwykle potężny i szeroki wachlarz możliwości zastosowania. Jeśli używana jest zgodnie ze swoim przeznaczeniem, stanowi niezbędny filar rozwoju gospodarczego państwa, przyczynia się do wzrostu konkurencyjności, jest nieocenioną pomocą w medycynie, analizuje algorytmy, które przetwarzają ogromne pliki, tzw. *Big Data*, z którymi ludzki umysł nie jest w stanie sobie poradzić. Należy podkreślić, że sztuczna inteligencja dla swojego istnienia oraz dalszego rozwoju potrzebuje wielkich ilości danych do przetwarzania – jest

⁸ Art. 3 pkt 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689.

⁹ Art. 2 Ramowej Konwencji Rady Europy.

to niezbędne źródło jej bytu. Oprócz tak wielu korzyści, jakie niesie za sobą wykorzystywanie systemów AI, sztuczna inteligencja to również zagrożenia, w tym przede wszystkim potencjalne naruszenia elementarnych praw i wolności człowieka oraz wartości, jakimi kieruje się demokratyczne państwo. Z pojęciem sztucznej inteligencji powiązane są ewentualne negatywne skutki wprowadzania AI w kolejne sfery życia ludzkiego. Przede wszystkim chodzi o cyberprzestępczość wykorzystującą sztuczną inteligencję, a związane z nią są pojęcia kradzieży tożsamości, *deepfake*, *spamming*, *phishing*, *sniffing*, *stalking* czy mowa nienawiści i wiele innych¹⁰. Nowe technologie wymykają się spod ocen moralnych i etycznych. Kluczową kwestią pozostaje natomiast cel i sposób wykorzystywania systemów sztucznej inteligencji¹¹. Nie łączy znaczenie ma również coraz większe wykorzystanie AI w dobie cyfryzacji administracji krajowej, wydawania orzeczeń przez sądy, a także prowadzenia przez organy państwowe elektronicznych postępowań¹². Postępujące wdrażanie systemów sztucznej inteligencji skutkuje również poważnymi konsekwencjami dla gospodarek krajowych, w tym rynków pracy. Ludzka praca już jest zastępowana komputerami, maszynami czy robotami¹³. W konsekwencji będzie to prowadzić do zwiększania się bezrobocia, co zrodzi dalsze negatywne skutki społeczne oraz osobiste. Problematyka prawna systemów AI to także coraz bardziej znaczące wykorzystywanie sztucznej inteligencji w różnych dziedzinach medycyny¹⁴.

¹⁰ M. Rojszczak, *Prawne aspekty systemów sztucznej inteligencji – zarys problemu*, w: *Sztuczna inteligencja, blockchain, cyberbezpieczeństwo oraz dane osobowe. Zagadnienia wybrane*, pod red. K. Flagi-Gieruszyńskiej, J. Gołaczyńskiego, D. Szostka, Warszawa 2019, s. 3–6.

¹¹ K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Karpiuk, *Prawo nowych technologii. Wybrane zagadnienia*, LEX/el. 2015, s. 143.

¹² Zob. A. Zalesińska, *Doręczenie elektroniczne w postępowaniu cywilnym*, w: *Prawo nowych technologii. Księga z okazji jubileuszu 20-lecia działalności Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej i Studenckiego Koła Naukowego – Blok Prawa Komputerowego*, pod red. J. Gołaczyńskiego, Warszawa 2022; Ł. Goździaszek, *Elektroniczne postępowanie upominawcze – doświadczenia i przyszłość*, w: *Prawo nowych technologii. Księga z okazji jubileuszu...*; J. Studzińska, *Informatyzacja postępowania egzekucyjnego – elektroniczne akta komornicze. Postulat czy rzeczywistość?*, w: *Prawo nowych technologii. Księga z okazji jubileuszu...*; M. Jabłoński, *Nowoczesne technologie sztucznej inteligencji a konstytucyjne prawo do sądu*, w: *Prawo nowych technologii. Księga z okazji jubileuszu...*

¹³ J. Męcina, *Od cyfryzacji i robotyzacji do sztucznej inteligencji. Wyzwania dla gospodarki i rynku pracy*, Warszawa 2023, s. 29.

¹⁴ E. Topol, *Medycyna głęboka. Jak sztuczna inteligencja może przywrócić opiece zdrowotnej ludzką twarz*, tłum. A. Boniszewska, Warszawa 2021, s. 263–264.

2. Stan unormowania systemów sztucznej inteligencji w prawie międzynarodowym

W kwestii międzynarodowego podejścia do zagwarantowania prawnej ochrony wolności i praw człowieka, przejrzystości procedur i zasad wdrażania systemów sztucznej inteligencji oraz ponoszenia odpowiedzialności za negatywne skutki, jakie mogą mieć miejsce w związku z działalnością AI, niemal równolegle w UE i RE podjęto prace nad powołaniem komisji i organów eksperckich, dążąc do ustanowienia kompleksowych opracowań prawnych w materii sztucznej inteligencji¹⁵.

Z ramienia UE już na początku 2018 r. powołano grupę ekspertów ds. sztucznej inteligencji i europejski sojusz na rzecz sztucznej inteligencji¹⁶. Celem tego działania było zebranie opinii ekspertów i zgromadzenie szerokiego sojuszu różnych interesariuszy. Grupa ekspertów zajęła się również przygotowaniem propozycji wytycznych dotyczących etyki AI. Pod koniec 2020 r. Parlament Europejski przyjął pierwsze rezolucje dotyczące systemów sztucznej inteligencji w aspekcie etycznym, ochrony praw autorskich oraz odpowiedzialności cywilnej za AI¹⁷. W kwietniu 2021 r. Komisja Europejska zaproponowała pierwsze w historii ramy prawne dotyczące sztucznej inteligencji, które uwzględniały zagrożenia związane ze sztuczną inteligencją i stawiały Europę w pozycji lidera na arenie międzynarodowej¹⁸. Kolejnym ważnym krokiem było przyjęcie 28 września 2022 r. przez Komisję Europejską projektu dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję¹⁹. Następnie

¹⁵ Zob. J. Mazur, *Unia Europejska wobec rozwoju sztucznej inteligencji: proponowane strategie regulacyjne a budowanie jednolitego rynku cyfrowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 9, s. 14 i n.

¹⁶ Zob. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_18_1381 (dostęp: 26 II 2025).

¹⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 X 2020 r. w sprawie ram aspektów etycznych sztucznej inteligencji, robotyki i powiązanych z nimi technologii, 2020/2012 (INL); Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 X 2020 r. w sprawie systemu odpowiedzialności cywilnej za sztuczną inteligencję, 2020/2014 (INL); Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 X 2020 r. w sprawie praw własności intelektualnej w dziedzinie rozwoju technologii sztucznej inteligencji, 2020/2015 (INI).

¹⁸ Wniosek dot. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniającego niektóre akty ustawodawcze Unii (Document 52021PC0206); zob. I. Bałos, *Sztuczna inteligencja i jej wynalazki – studium przypadku*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2020, nr 1, s. 95 i n.

¹⁹ Wniosek dot. Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostosowania przepisów dotyczących pozaumownej odpowiedzialności cywilnej do sztucznej

w czerwcu 2023 r. Komisja przyjęła porozumienie polityczne osiągnięte przez Parlament Europejski i Radę w sprawie rozporządzenia o sztucznej inteligencji, zaproponowanego przez Komisję w kwietniu 2021 r. W maju 2024 r. Komisja Europejska zakończyła procedurę przyjęcia nowych przepisów unijnych, zwieńczoną podpisaniem Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 (tzw. AI Act). Dokument wszedł w życie 1 sierpnia 2024 r., ale będzie w pełni stosowany dopiero po 2 latach od tej daty. Proces ustanowienia nowych unijnych norm dotyczących sztucznej inteligencji był wieloetapowy, dokładnie konsultowany i niestety wieloletni.

Nowa unijna regulacja dotycząca systemów AI została oparta na analizie ryzyka z podziałem na niedopuszczalne ryzyko, wysokie ryzyko i niskie lub minimalne ryzyko. Od oceny ryzyka uzależnione są obowiązki, które nakłada się na dostawców oraz użytkowników AI. Rozporządzenie dokładnie wyszczególnia, jakie praktyki w obrębie działalności systemów sztucznej inteligencji są praktykami niedozwolonymi z uwagi na ich sprzeczność z podstawowymi zasadami i prawami UE. Można wymienić m.in. działania oparte na AI związane z propagandą, wykorzystujące słabość osób fizycznych, analizujące emocje jednostki, wprowadzające kategoryzację danych, w tym danych biometrycznych. Ponadto ustanowiony został słownik ustawowy, który zawiera legalne definicje aż 68 pojęć, m.in. sztucznej inteligencji, ryzyka, dostawcy, poszczególnych rodzajów danych i systemów istotnych z punktu widzenia technologii AI. Rozporządzenie wprowadza zasady przewodnie dotyczące systemów AI. Pierwsza z nich to reguła nadzoru człowieka nad systemami sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka. Oznacza to, że każdorazowo jednostka ludzka sprawuje nadzór nad takimi systemami, co zapobiega ryzyku dla zdrowia, bezpieczeństwa i praw podstawowych lub minimalizuje ryzyko wystąpienia. Ponadto istotna w tym przypadku jest kwestia samego zaprojektowania systemu wysokiego ryzyka, gdyż wymaga się zastosowania odpowiednich narzędzi interfejsu człowiek–maszyna. Kolejna zasada przewodnia systemów AI to reguła przejrzystości i udostępniania informacji podmiotom stosującym. Trzecia, równie ważna zasada, wyraża obowiązek dokładności, solidności i cyberbezpieczeństwa przy projektowaniu i rozwijaniu systemów sztucznej inteligencji. Ponadto określone zostały również

inteligencji (dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję) (Document 52022PC0496).

obowiązki dostawców systemów sztucznej inteligencji polegające na monitorowaniu i zgłaszaniu zdarzeń. Monitorowaniu podlegać ma cały cykl AI, od momentu wprowadzenia go na rynek. Na dostawcy ciąży także obowiązek zgłaszania wszelkich incydentów i nieprawidłowości w działaniu. Unijny ustawodawca nałożył na państwa członkowskie obowiązek wyznaczenia krajowych organów notyfikujących i organów nadzoru rynku, o czym będzie mowa poniżej²⁰.

Drugim międzynarodowym systemem prawnym w zakresie systemów AI będzie Konwencja Rady Europy w sprawie sztucznej inteligencji, która jeszcze nie została uchwalona. RE na przestrzeni ostatnich lat również podjęła liczne inicjatywy prawotwórcze w dziedzinie sztucznej inteligencji. W 2020 r. z ramienia Zgromadzenia Parlamentarnego RE przyjęto Rezolucję o potrzebie demokratycznego zarządzania sztuczną inteligencją²¹. Wezwano RE do podjęcia intensywniejszych i szybszych działań w materii regulacji prawnych AI. Kolejnym krokiem było rozpoczęcie prac nad projektem Konwencji w sprawie sztucznej inteligencji, praw człowieka, demokracji i praworządności przez Komitet ds. Sztucznej Inteligencji. Projekt został opublikowany w wersji roboczej w lipcu 2023 r.²² Następnie 5 września 2024 r. Komisja Europejska w imieniu UE podpisała wiążący międzynarodowy traktat o sztucznej inteligencji, czyli Ramową Konwencję Rady Europy. Jej kształt wynegocjowało 57 państw.

Ramowa Konwencja Rady Europy swoje oparcie znalazła w wartościach wyrażonych przez Europejską konwencję praw człowieka²³, a więc w najbardziej fundamentalnych wolnościach i prawach człowieka. Ogólnie ujmując, zaproponowane przepisy dotyczą unormowania regulacji o charakterze fundamentalnym dla systemów sztucznej inteligencji, czyli podstawowych zasad i reguł prawa. Ramowa Konwencja

²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2024/1689. Zob. J. Kozłowski, *Akt w sprawie sztucznej inteligencji w praktyce – charakterystyka unijnej regulacji opartej na ryzyku*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2024, nr 12, s. 21; R. Stefanicki, *Sztuczna inteligencja tworzona przez człowieka, ukierunkowana na osobę ludzką i przez nią kontrolowana*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2023, nr 1, s. 10 i n.

²¹ Resolution 2341 (2020) Need for democratic governance of artificial intelligence, <https://pace.coe.int/pdf/0b472b0ef9de710970a8106e0bbaf0d10fe3b0119e48da-83a286ab652d6e66b9?title=Res.%202341.pdf> (dostęp: 3 III 2025).

²² Consolidated working draft of the framework convention on artificial intelligence, human rights, democracy and the rule of law, CAI(2023)18, <https://rm.coe.int/cai-2023-18-consolidated-working-draft-framework-convention/1680abde66> (dostęp: 4 III 2025).

²³ 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), dalej „EKPC”.

Rady Europy wprowadza legalną definicję systemów AI oraz innych terminów powiązanych, jednak w ograniczonym stopniu. Za główną regułą prawną dokument uznaje stosowanie postanowień konwencji na każdym etapie cyklu życia systemu sztucznej inteligencji z podkreśleniem poszanowania podstawowych praw człowieka i wartości demokracji oraz praworządności. Ramowa Konwencja Rady Europy, chociaż zbieżna z postanowieniami unijnego rozporządzenia, jest stosunkowo oszczędna, mało szczegółowa, nie porusza wielu kwestii tak dogłębnie, jak regulacja UE. Przykładem uogólnionego postanowienia jest chociażby art. 9, który dość enigmatycznie podaje, że zobowiązuje się państwa do podejmowania niezbędnych środków służących ochronie wolności jednostki, godności ludzkiej oraz autonomii. Nie wiadomo natomiast, o jakie środki chodzi. Sformułowanie jest nieprecyzyjne, co pozwala na bardzo szeroką wykładnię, o jakie działania ze strony państwa chodzi. W podobny sposób bardzo ogólnie ujęte zostały zasady odnoszące się do projektowania, rozwijania i stosowania systemów sztucznej inteligencji – przeciwdziałanie dyskryminacji, równość, bezpieczeństwo nie są wartościami odnoszącymi się do AI. Mają swoje odniesienie do licznych regulacji prawnych, zatem znów mamy do czynienia z uogólnieniem i brakiem precyzji. Istotną kwestią – różnicą pomiędzy Ramową Konwencją Rady Europy a Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady 2024/1689, oprócz przedstawionych licznych różnic w poziomie szczegółowości poszczególnych zagadnień prawnych, jest ukształtowanie systemu odpowiedzialności za naruszenia wolności i praw człowieka. W ramach rozporządzenia UE nałożone zostały szczególne obowiązki związane z odpowiedzialnością za działalność AI na osoby fizyczne i prawne w roli dostawców. Natomiast w ramowej konwencji odpowiedzialność i obowiązek odszkodowawczy spoczywa na państwie²⁴.

3. Sztuczna inteligencja a regulacje krajowe

W związku z wejściem w życie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 w sierpniu 2024 r. niemal od razu rozpoczęły się prace nad polskim projektem ustawy o systemach sztucznej

²⁴ Ramowa Konwencja Rady Europy; zob. A. Michalak, *Projekt rozporządzenia Parlamentu UE o odpowiedzialności cywilnej za działania systemów sztucznej inteligencji – krok w dobrym kierunku czy niepotrzebne odstępstwo od zasad ogólnych?*, w: *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, pod red. B. Fischera, A. Pázika, M. Świerczyńskiego, Warszawa 2021, s. 47.

inteligencji²⁵. Ustanowienie norm wewnętrznych poświęconych AI przez państwa członkowskie UE jest bowiem warunkiem koniecznym dla realizacji prawa unijnego. Projekt ustawy z ramienia Ministerstwa Cyfryzacji otrzymał numer UC71 i od 16 października 2024 r. trwają nad nim prace w Rządowym Centrum Legislacji²⁶. Zgodnie z założeniami autorów projektu Rada Ministrów powinna przyjąć nowe przepisy w I kwartale 2025 r.

Projektowana ustawa o systemach sztucznej inteligencji będzie stanowić *novum* w polskim systemie prawnym. Jest to szczególnie istotne z perspektywy odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez działalność systemów sztucznej inteligencji. Chodzi przede wszystkim o naruszenia praw i wolności osobistych osób fizycznych i prawnych. Dotychczas kwestie prawnej odpowiedzialności za wspomniane naruszenia przez AI nie miały swojej szczególnej formy umocowanej w przepisach wewnętrznych. Zastosowanie w tych przypadkach miały wybrane, istniejące już regulacje prawne z zakresu prawa krajowego oraz międzynarodowego – przede wszystkim przepisy ogólne z zakresu ochrony praw człowieka, w tym dóbr osobistych, prawa ochrony konsumentów, przepisy z zakresu ochrony własności intelektualnej, regulacje dotyczące ochrony danych osobowych oraz przepisy o odpowiedzialności cywilnej i z zakresu prawa konkurencji. Zatem odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez działanie sztucznej inteligencji nie była wystarczająco uregulowana, ponieważ z uwagi na specyficzny charakter materii AI, przepisy te nie były do niej dostosowane, a jedynie poprzez odpowiednią wykładnię mogły mieć zastosowanie do indywidualnych spraw z zakresu łamania praw przez działalność sztucznej inteligencji. W związku z tym brakowało ze strony ustawodawcy odpowiedniej ochrony wolności i praw, ponadto o odpowiedniej randze prawnej oraz właściwej rekompensaty za naruszenia. Postępująca czwarta rewolucja przemysłowa i w związku z tym pojawiająca się potrzeba dostosowania właściwych krajowych norm oraz unifikacji prawa UE w szerokiej materii AI doprowadziły do podjęcia prac nad projektem ustawy o systemach sztucznej inteligencji.

²⁵ Projekt ustawy o systemach sztucznej inteligencji (UC71) w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-systemach-sztucznej-inteligencji> (dostęp: 5 III 2025).

²⁶ Projekt ustawy o systemach sztucznej inteligencji (UC71) w Rządowym Procesie Legislacyjnym, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12390551/katalog/13087901> (dostęp: 5 III 2025).

Projekt ustawy o systemach sztucznej inteligencji ma na celu wprowadzenie do krajowego porządku prawnego regulacji służących stosowaniu Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689. Głównym celem projektowanych przepisów jest poprawa funkcjonowania rynku krajowego, co będzie stanowiło skutek ustanowienia jednolitych ram prawnych. Szczególnie chodzi o zakres rozwoju, możliwość wprowadzenia do obrotu, a następnie oddawania do użytku oraz wykorzystywania systemów sztucznej inteligencji AI w UE. Jest to działanie ukierunkowane na zgodność z wartościami unijnymi. Systemy sztucznej inteligencji powinny być zorientowane na jednostkę ludzką i godne zaufania. Jednocześnie wprowadzenie odpowiednich regulacji zapewni właściwy i wysoki poziom ochrony praw i wolności podstawowych, bezpieczeństwa, a także wartości takich jak demokracja, praworządność i ochrona środowiska. Bardzo istotną kwestią jest również wspieranie innowacji na polskim rynku, czemu nowe ustawodawstwo zdecydowanie będzie sprzyjać.

Pozytywnie należy oceniać działania podjęte w celu ustanowienia reżimu prawnego poświęconego sztucznej inteligencji. Po pierwsze, materia ta wymaga ustanowienia norm na poziomie ustawowym ze względu na swoją specyfikę. Posłużenie się aktem prawnym niższego rzędu, np. rozporządzeniem, nie byłoby adekwatne i nie czyniłoby zadość niezbędnym gwarancjom ochrony praw i wolności człowieka. Po drugie, proponowany akt jest w pełni zgodny z rozporządzeniem unijnym, wyraża te same wartości, definicje, zasady oraz reguły odpowiedzialności za działalność związaną z wykorzystywaniem sztucznej inteligencji. Ustawodawca jest jednak zobowiązany do wprowadzenia pewnych zmian w wewnętrznym porządku prawnym, aby w pełni odpowiadał unijnym normom. Przede wszystkim konieczne jest powołanie organu notyfikującego, którym będzie minister właściwy do spraw informatyzacji, oraz nowego organu nadzoru rynku, wyspecjalizowanego w zagadnieniach dotyczących AI. Zgodnie z projektowanymi przepisami powstanie Komisja Rozwoju i Bezpieczeństwa Sztucznej Inteligencji (Rozdział II, art. 5)²⁷. Kolejną kwestią jest potrzeba sprecyzowania przepisów, które będą umożliwiały nakładanie administracyjnych kar finansowych za naruszenia przepisów dotyczących sztucznej inteligencji. Najbardziej odpowiednie wydaje się zastosowanie trybu przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z enumeratywnym,

²⁷ Ibidem.

ustawowym określeniem przypadków, w których organ mógłby nałożyć w drodze decyzji karę pieniężną. Warto podkreślić, że na arenie międzynarodowej Polska staje się prekursorem w kwestii nowych rozwiązań prawnych dotyczących zaawansowanych technologii. Do tej pory tylko dwa państwa członkowskie UE ustanowiły wewnętrzne normy prawne poświęcone działalności systemów AI. W Hiszpanii w 2023 r. powstał pierwszy europejski organ nadzorujący wykorzystywanie systemów sztucznej inteligencji – Agencja Nadzoru Sztucznej Inteligencji (Agencia Española de Supervisión de Inteligencia Artificial, AESIA)²⁸. Natomiast w Austrii na początku 2024 r. uchwalono Telekommunikationsgesetz i ustanowiono punkt kontaktowy ds. sztucznej inteligencji, a następnie Radę Doradczą ds. sztucznej inteligencji²⁹. Zatem polski projekt ustawy jest jak dotąd jedynym w UE tak kompleksowym aktem normatywnym w zakresie systemów sztucznej inteligencji, ponieważ ustawodawcy hiszpańscy i austriaccy skupili się jedynie na dostosowaniu krajowych regulacji do wymogu utworzenia organów czy też instytucji nadzorujących wdrażanie i wykorzystywanie AI.

4. Europejski Trybunał Praw Człowieka o sztucznej inteligencji

Orzecznictwo strasburskie dotyczące systemów sztucznej inteligencji oraz naruszeń praw i wolności jednostki w kontekście działalności tych systemów związane jest ze specyfiką wydawania orzeczeń przez ETPC. Wyroki ETPC nie są bowiem wydawane z urzędu. W znacznej większości przypadków postępowanie zostaje zainicjowane przez złożenie skargi indywidualnej na naruszenie określonych praw chronionych przez EKPC. Nadmienić należy, że wymogiem prawnym dla złożenia skargi jest wyczerpanie krajowej drogi sądowej i środków odwoławczych. Powoduje to, że względu na czasochłonny proces przejścia przez krajową drogę sądową, że Trybunał wydaje niejako z opóźnieniem swoje opinie na temat niedostatecznych gwarancji ochrony wolności i praw lub ich naruszeń. Tak dzieje się również w przypadku materii systemów sztucznej inteligencji.

²⁸ Zob. <https://www.hacienda.gob.es/GabineteMinistro/notas%20prensa/2023/consejo-de-ministros/22-08-23-np-cm-estatutos-agencia-inteligencia-artificial.pdf> (dostęp: 8 III 2025).

²⁹ Zob. <https://dejure.org/gesetze/TKG> (dostęp: 8 III 2025).

Jedną z najstarszych decyzji ETPC, która pośrednio odwołuje się do systemów sztucznej inteligencji, jest sprawa *Van der Velden przeciwko Holandii* dotycząca pobierania oraz przechowywania materiału genetycznego przez organy państwowe³⁰. Trybunał stwierdził, że „[p]otencjalne wykorzystanie materiału komórkowego w przyszłości, systematyczne pobieranie takiego materiału wykracza poza zakres neutralnych cech identyfikacyjnych, takich jak odciski palców, i ma wystarczająco intryzujący charakter, by stanowić ingerencję w prawo do poszanowania życia prywatnego”³¹. Dodatkowo Trybunał zwrócił uwagę, że ze względu na wyjątkowo wrażliwy charakter materiału genetycznego, w związku z możliwością wykorzystania go w przyszłości, jego przechowywanie jest niebezpieczne w czasach dynamicznie rozwijających się nowych technologii. Podobnie wypowiedział się Trybunał w wyroku z 2008 r. w sprawie *S. i Marper przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* w kwestii przechowywania danych biometrycznych w postaci odcisków palców przez organy krajowe³². Nie sposób nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że „[n]iepokój jednostki dotyczący ewentualnego przyszłego wykorzystywania prywatnych informacji pozyskanych przez organy władzy jest uzasadniony prawnie i ma znaczenie dla rozstrzygnięcia tego, czy ingerencja miała miejsce. W rzeczy samej, mając na względzie gwałtowne tempo zachodzenia zmian w dziedzinie genetyki i technologii przetwarzania informacji, nie można nie wziąć pod uwagę ewentualności, iż w przyszłości na interesy z zakresu życia prywatnego związane z informacją genetyczną może być wywierany negatywny wpływ na nowe sposoby lub w sposób, który nie może zostać precyzyjnie przewidziany w dniu dzisiejszym”³³. Dodatkowo Trybunał wskazał, że profile DNA zawierają znaczną ilość danych o unikalnym charakterze. Podobne stanowisko zajął Trybunał w wyroku z 2020 r. w sprawie *Gaughran przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*³⁴ dotyczącej przechowywania profilu DNA przez organy państwowe. ETPC stwierdził, że niezróżnicowany charakter uprawnień do zatrzymywania profilu DNA, odcisków palców i fotografii skarżącego jako osoby skazanej za przestępstwo, nawet

³⁰ Decyzja ETPC z 7 XII 2006 r. w sprawie *Van der Velden przeciwko Holandii*, skarga nr 29514/05.

³¹ Ibidem.

³² Wyrok ETPC z 4 XII 2008 r. w sprawie *S. i Marper przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 30562/04 i 30566/04.

³³ Ibidem.

³⁴ Wyrok ETPC z 13 II 2020 r. w sprawie *Gaughran przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 45245/15.

jeśli zostały one wykorzystane, bez odniesienia do wagi przestępstwa lub potrzeby przechowywania na czas nieokreślony oraz przy braku jakiegokolwiek rzeczywistej możliwości kontroli, nie udało się osiągnąć właściwej równowagi między konkurującymi ze sobą interesami publicznymi i prywatnymi. Ten rozszerzony zakres uznania nie jest jednak wystarczający, aby stwierdzić, że zatrzymywanie takich danych może być proporcjonalne w okolicznościach, do których zalicza się brak odpowiednich zabezpieczeń, w tym brak jakiegokolwiek rzeczywistej kontroli nad przechowywanymi danymi³⁵.

Zbliżone stanowisko zaprezentował ETPC w orzeczeniu z 2015 r. dotyczącym gromadzenia i przechowywania danych teleinformatycznych przez organy państwowe w sprawie *Zakharov przeciwko Rosji*. Trybunał, chociaż nie użył wprost terminu *sztuczna inteligencja*, to wskazał bardzo istotne wytyczne dla organów państwowych przeprowadzających czynności operacyjne służące inwigilacji³⁶. Trybunał zaznaczył, że „[p]rzez widywalność w szczególnym kontekście niejawnych środków kontroli, takich jak przechwytywanie komunikacji, nie może oznaczać, iż osoba powinna mieć możliwość przewidzenia tego, kiedy organy władzy będą prawdopodobnie przechwytywać jej komunikację, tak aby osoba ta mogła dostosować odpowiednio do tego faktu swoje zachowanie. Ryzyko arbitralności jest jednakże oczywiste, zwłaszcza w przypadku wykonywania niejawnego uprawnienia powierzonego władzy wykonawczej. Konieczne zatem jest przyjęcie jasnych, szczegółowych przepisów w przedmiocie podsłuchiwanie rozmów telefonicznych, szczególnie w świetle tego, że dostępna technologia z każdym dniem staje się coraz bardziej wyrafinowana. Prawo krajowe musi być wystarczająco wyraźne, aby dać osobom odpowiednie wskazówki co do okoliczności i warunków, w jakich organy władzy publicznej są uprawnione do zastosowania któregośkolwiek z takich środków”³⁷. Podobnie wypowiedział się Trybunał w 2016 r. w sprawie *Szabó i Vissy przeciwko Węgrom*³⁸ oraz w sprawie z 2020 r. *Breyer przeciwko Niemcom*³⁹. Oba postępowania dotyczyły działań operacyjnych prowadzonych przez organy państwowe w ramach inwigilacji. W pierwszym orzeczeniu ETPC zaznaczył, że

³⁵ Ibidem.

³⁶ Wyrok ETPC z 4 XII 2015 r. w sprawie *Zakharov przeciwko Rosji*, skarga nr 47143/06.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Wyrok ETPC z 12 I 2016 r. w sprawie *Szabó i Vissy przeciwko Węgrom*, skarga nr 37138/14.

³⁹ Wyrok ETPC z 30 I 2020 r. w sprawie *Breyer przeciwko Niemcom*, skarga nr 50001/12.

„[n]aturalną konsekwencją form przybieranych przez terroryzm dnia dzisiejszego jest wykorzystywanie przez rząd najnowszych technologii dla wyprzedzenia takich ataków, łącznie z masowym monitorowaniem komunikacji, mogących zawierać wskazówki dotyczące zbliżających się incydentów. Techniki stosowane przy takich operacjach monitorujących wskazują na znaczny postęp w ostatnich latach. Osiągnęły taki stopień wyrafinowania, jaki przeciętny obywatel z trudem może sobie wyobrazić, zwłaszcza wraz z technologicznym umożliwieniem i rozpowszechnieniem zautomatyzowanego i systemowego gromadzenia danych. Wobec tego postępu Trybunał musi zbadać kwestię, czy rozwojowi metod kontroli skutkujących ogromem zgromadzonych danych towarzyszy jednoczesny rozwój zabezpieczeń prawnych chroniących poszanowanie praw obywateli wynikających z EKPC. Dane te często zawierają dalsze informacje o warunkach, w jakich powstały elementy podstawowe przechwycone przez organy władzy, elementy takie jak czas i miejsce oraz sprzęt użyty dla stworzenia plików komputerowych, fotografii cyfrowych, wiadomości elektronicznych i tekstowych. W rzeczy samej, cel wysiłków rządu, który dąży do ograniczenia terroryzmu i przywrócenia tym samym zaufania obywateli w zdolność rządu do utrzymania bezpieczeństwa publicznego, zostałby zniweczony, gdyby zagrożenie terrorystyczne zostało paradoksalnie zastąpione przez dostrzegalne zagrożenie wywołane nieograniczonymi uprawnieniami władzy wykonawczej do ingerencji w sfery życia prywatnego obywateli za pomocą niekontrolowanych, a jednocześnie daleko idących technik i prerogatyw kontrolnych”⁴⁰. We wspomnianym orzeczeniu *Breyer przeciwko Niemcom* Trybunał zwrócił uwagę, że wartości społeczeństwa demokratycznego muszą być jak najwierniej przestrzegane w procedurach nadzorczych. Chociaż Trybunał nie dopatrył się naruszeń praw skarżącego, to podkreślił, że jedną z fundamentalnych zasad społeczeństwa demokratycznego jest praworządność. Praworządność oznacza między innymi, że ingerencja władzy wykonawczej w prawa jednostki powinna podlegać skutecznej kontroli, którą normalnie powinna zapewnić władza sądownicza, przynajmniej w ostateczności, przy czym kontrola sądowa daje najlepsze gwarancje niezawisłości, bezstronności i właściwej procedury⁴¹. Interesujące zdanie odrębne do wyroku przedstawił sędzia Ranzoli, który podkreślił, że ingerencja w prawa skarżącego

⁴⁰ Wyrok ETPC w sprawie *Szabó i Vissy przeciwko Węgrom*, op. cit.

⁴¹ Wyrok ETPC w sprawie *Breyer przeciwko Niemcom*, op. cit.

nie była proporcjonalna do zamierzonych zgodnych z prawem celów, w szczególności dlatego, że ustawodawstwo krajowe nie ograniczało się do środków wymierzonych przeciwko terroryzmowi lub innym poważnym przestępstwom lub do kwestii bezpieczeństwa narodowego, lecz w rzeczywistości wykaczało daleko poza to. Ingerencja ta nie odpowiadała „pilnej potrzebie społecznej” i w związku z tym nie była konieczna w społeczeństwie demokratycznym⁴².

Przykładem orzeczenia, w którym Trybunał wypowiadał się pośrednio w sprawie sztucznej inteligencji, jest również polska skarga *Pietrzak i Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce*⁴³. Wyrok został wydany w 2024 r. i dotyczył oceny legalności stosowania środków niejawnego nadzoru przez polskie służby oraz skuteczności środków prawnych służących ich zakwestionowaniu. Teza wyroku stanowi, że „[w] niniejszej sprawie skarżący zarzucili ingerencję w wykonywanie swego prawa [...], która to ingerencja nie miała wynikać z zastosowania konkretnych środków kontroli operacyjnej w stosunku do skarżących, lecz z samego istnienia przepisów prawa pozwalających na niejawną kontrolę ich komunikacji, jak i z ryzyka zastosowania takich środków wobec skarżących. [...] Skarżący zakwestionowali odnośne przepisy prawne dotyczące kontroli niejawnej, w formie, w jakiej są one stosowane przez różne krajowe służby mundurowe i wywiadowcze. Trzeba wskazać, z jednej strony, iż system prawny kontroli niejawnej składa się z wielu przepisów prawnych regulujących funkcjonowanie odnośnych służb państwowych, a z drugiej strony, całość odnośnych przepisów realizuje jeden analogiczny model stosowania takiej kontroli”⁴⁴. Trybunał podkreślił, że w kwestii systemów sztucznej inteligencji „[w]obec postępu technologicznego, który miał miejsce w ciągu dwóch ostatnich dekad w sferze komunikacji elektronicznej, taka komunikacja może obecnie ujawniać duże ilości danych osobowych. Nadto, każda ingerencja spowodowana przez pozyskanie odnośnych danych telekomunikacyjnych jest zwielokrotniona przez jej masowy charakter, jako że dane takie

⁴² Ibidem.

⁴³ Wyrok ETPC z 28 V 2024 r. w sprawie *Pietrzak i Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 72038/17; zob. M. Rojszczak, *Polskie przepisy inwigilacyjne na tle standardów europejskich – glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 28.05.2024 r., skargi nr 72038/17 i 25237/18, Pietrzak i Bychawska-Siniarska i in. Przeciwko Polsce*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2025, nr 1.

⁴⁴ M. Rojszczak, *Polskie przepisy inwigilacyjne...*; zob. B. Opaliński, *Pozyskiwanie danych telekomunikacyjnych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 lipca 2014 roku*, „Ius Novum” 2017, nr 3, s. 143–162.

mogą stanowić przedmiot analiz i badań pozwalających na stworzenie intymnego portretu danej osoby poprzez monitorowanie jej działań w sieciach społecznościowych, jej przemieszczania się, surfowania po Internecie, jak i nawyków komunikacyjnych, oraz przez poznanie jej kontaktów. Pozyskiwanie odnośnych danych telekomunikacyjnych w toku masowego gromadzenia danych może być tak samo inwazyjne, jak pozyskiwanie treści komunikacji, a tym samym pozyskiwanie i retencja danych tego rodzaju, jak i badania prowadzone na tychże danych, muszą być analizowane w kontekście takich samych gwarancji, jakie mają zastosowanie do treści komunikacji, przy czym nie ma konieczności, by przepisy prawne regulujące przetwarzanie takich danych były w każdym aspekcie identyczne z przepisami regulującymi przetwarzanie treści komunikacji⁴⁵.

Natomiast w orzeczeniu z 2019 r. w sprawie *Einarsson przeciwko Islandii*⁴⁶ wprost pojawia się termin *sztuczna inteligencja*. Skarga dotyczyła zarzutu braku bezstronności jednego z sędziów składu orzekającego sądu krajowego oraz odmowy dostępu do dokumentacji. Jest to orzeczenie wyjątkowe na tle pozostałego przedstawionego orzecznictwa ETPC, które nie odnosiło się wprost do systemów AI. Jeden z sędziów ze składu orzekającego, sędzia Pavli, w częściowo rozbieżnej opinii zwrócił uwagę, że „[s]ądy w co najmniej dwóch jurysdykcjach (Zjednoczone Królestwo i Irlandia) zatwierdziły w ostatnich latach wykorzystanie analizy wspomaganej technologicznie, wykorzystującej formę sztucznej inteligencji znaną jako kodowanie predykcyjne, dla celów ujawniania dowodów elektronicznych w postępowaniach cywilnych o dużym znaczeniu. Logika ta znajdowałaby takie samo zastosowanie w sprawach karnych o porównywalnym stopniu złożoności. Warunkiem leżącym u podstaw wykorzystania tego rodzaju zaawansowanej technologii jest oczywiście to, by obydwie strony od początku miały zapewniony możliwie szeroki dostęp do danych. Po drugie, ramy postępowania karnego i praktyki dochodzeniowo-śledcze muszą być zorganizowane w taki sposób, aby umożliwić obronie odpowiedni dostęp na odpowiednim (tj. wczesnym) etapie postępowania⁴⁷.

⁴⁵ Wyrok ETPC z 28 V 2024 r. w sprawie *Pietrzak i Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce*, op. cit.

⁴⁶ Wyrok ETPC z 4 IX 2019 r. w sprawie *Einarsson i inni przeciwko Islandii*, skarga nr 39757/15.

⁴⁷ Ibidem.

Podsumowując powyższe, dotychczasowe orzecznictwo strasburskie w kontekście AI można podzielić zasadniczo na trzy rodzaje: (1) dotyczące negatywnych skutków pozyskiwania i przechowywania danych osobowych, (2) skargi na krajowe procedury związane z szeroko pojętą inwigilacją stosowaną przez organy krajowe oraz (3) jeden przykład wyroku, w którym Trybunał odwołał się bezpośrednio do systemów sztucznej inteligencji. Analiza orzecznictwa ETPC dotyczącego naruszeń wolności i praw człowieka przez systemy sztucznej inteligencji wskazuje, że w znakomitej większości przypadków podstawę skargi stanowi naruszenie art. 8 EKPC (prawa do prywatności): „[k]ażdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji; niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa z wyjątkiem 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 osób”⁴⁸. Tylko w jednym przypadku, wyrok *Einarsson przeciwko Islandii*, skarga opierała się na art. 6 EKPC (prawie do rzetelnego procesu sądowego), który stanowi, że „[k]ażdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”⁴⁹. Szeroko pojęte prawo do prywatności, ochrona informacji o osobie, w tym ochrona danych biometrycznych, stanowią jak dotąd najczęstszą podstawę złożenia skarg do ETPC.

Podsumowanie

Problematyka systemów sztucznej inteligencji w kontekście naruszeń wolności i praw człowieka jest obecnie bardzo istotna. Przede wszystkim nowe technologie coraz mocniej osadzają się w ludzkiej rzeczywistości. Niezwykle intensywny rozwój technologiczny sprawia, że wykorzystanie AI w kolejnych sferach życia człowieka staje się powszechne.

⁴⁸ Art. 8 EKPC.

⁴⁹ Art. 6 EKPC.

Wymaga to od ustawodawcy krajowego i międzynarodowego reakcji, czujności oraz wyczucia.

Wprowadzenie międzynarodowych przepisów poświęconych sztucznej inteligencji zasługuje na najwyższą aprobatę. Systemy AI nie są czymś nowym, funkcjonują w przestrzeni ludzkiej na coraz to wyższym poziomie zaawansowania od kilkudziesięciu lat. W związku z tym czas oczekiwania na sprecyzowany system prawny, odpowiadający specyfice sztucznej inteligencji, był stosunkowo długi. Nadmienić należy, że nie zawsze inne przepisy prawa, z których czerpała AI, były wystarczające.

Dotychczasowe orzecznictwo ETPC w zakresie sztucznej inteligencji jest nieliczne. Dotąd Trybunał nie orzekał jeszcze w żadnej sprawie opartej na skardze o naruszenie wolności i praw jednostki w związku ze stosowaniem systemów sztucznej inteligencji, chociaż z pełnym przekonaniem można stwierdzić, że takie wyroki w niedalekiej przyszłości zaczną się pojawiać. Warto nadmienić, że sama specyfika skargi do ETPC, w tym przede wszystkim wymóg wyczerpania prawnej drogi krajowej, sprawia, że upłynie jeszcze trochę czasu, zanim pojawi się pierwsze orzecznictwo strasburskie mające za podstawę *stricte* kwestie łamania praw człowieka w związku z działalnością AI. Nie zmienia to jednak faktu, że w orzecznictwie ETPC istnieją wyroki, w których Trybunał dostrzegł zagrożenia spowodowane rozwojem i postępem technologicznym. Sprawy te dotyczą głównie pozyskiwania, przetwarzania i przechowywania wrażliwych danych obywateli przez organy państwowe. Zatem przede wszystkim chodzi o art. 8 EKPC, który dotyczy szeroko rozumianej ochrony prawa do prywatności. Jest ono bowiem główną wartością narażoną na zagrożenia ze strony wykorzystywania sztucznej inteligencji. Zgodnie z zaprezentowanym orzecznictwem ETPC potrzebny jest rozwój prawnych gwarancji chroniących przed ewentualnymi ingerencjami ze strony AI. Z całą pewnością należy stwierdzić, że rozwojowi nowych technologii, w tym systemów sztucznej inteligencji, towarzyszyć powinien stały rozwój wspomnianych gwarancji.

Chociaż, jak wspomniano wyżej, aktualnie brakuje orzecznictwa strasburskiego opartego *stricte* na przypadkach naruszeń praw jednostki przez zastosowanie systemów sztucznej inteligencji, to omówione wyroki można ocenić jako zdecydowanie cenne wskazówki dla ustanowienia przez systemy krajowe gwarancji i ochrony podstawowych praw człowieka w kontekście rozwoju AI. W swoich uzasadnieniach ETPC wskazał uwagi mające znaczenie dla wykorzystania sztucznej inteligencji, lecz wprost nie stanowią one podstawy orzekania. Można

wyróżnić przede wszystkim wymóg określenia przejrzystych i konkretnych zasad wykorzystywania systemów sztucznej inteligencji w działaniach podejmowanych przez organy państwowe w ramach prowadzonych działań operacyjnych, w tym podsłuchu rozmów, odczytu wiadomości oraz innych działań z zakresu inwigilacji. Z tych wskazówek powinien korzystać przede wszystkim ustawodawca krajowy w pierwszym kroku, jakim będzie wprowadzenie do wewnętrznego porządku prawnego ustawy poświęconej systemom sztucznej inteligencji. Ma to bowiem podwójnie istotne znaczenie. Z jednej strony stwarza gwarancje ochrony praw człowieka oraz określa ramy dla działań władzy publicznej. Natomiast z drugiej – umożliwia obywatelowi rozeznanie, co innym podmiotom oraz organom władzy publicznej wolno w zakresie jego wolności i praw oraz jakimi środkami mogą się one posługiwać.

BIBLIOGRAFIA

- Bałos I., *Sztuczna inteligencja i jej wynalazki – studium przypadku*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2020, nr 1, s. 95–115.
- Berdowska A., *Wspomaganie procesu rekrutacji pracowników za pomocą chatbotów – analiza wybranych rozwiązań*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2018, nr 5, s. 93–112.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., Karpiuk M., *Prawo nowych technologii. Wybrane zagadnienia*, LEX/el. 2015.
- Goździaszek Ł., *Elektroniczne postępowanie upominawcze – doświadczenia i przyszłość*, w: *Prawo nowych technologii. Księga z okazji jubileuszu 20-lecia działalności Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej i Studenckiego Koła Naukowego – Blok Prawa Komputerowego*, pod red. J. Gołaczyńskiego, Warszawa 2022, s. 190–200.
- Jabłoński M., *Nowoczesne technologie sztucznej inteligencji a konstytucyjne prawo do sądu*, w: *Prawo nowych technologii. Księga z okazji jubileuszu 20-lecia działalności Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej i Studenckiego Koła Naukowego – Blok Prawa Komputerowego*, pod red. J. Gołaczyńskiego, Warszawa 2022, s. 229–244.
- Jankowska-Augustyn M., *Podmiotowość prawna sztucznej inteligencji?*, w: *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości*, pod red. A. Bielskiej-Brodziak, Katowice 2015, s. 171–196.
- Kozłowski J., *Akt w sprawie sztucznej inteligencji w praktyce – charakterystyka unijnej regulacji opartej na ryzyku*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2024, nr 12, s. 20–25.
- Kusznieruk P., *Wpływ rozwoju sztucznej inteligencji na proces stanowienia prawa w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 5, s. 7–18.
- Mazur J., *Unia Europejska wobec rozwoju sztucznej inteligencji: proponowane strategie regulacyjne a budowanie jednolitego rynku cyfrowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 9, s. 13–18.

- Męcina J., *Od cyfryzacji i robotyzacji do sztucznej inteligencji. Wyzwania dla gospodarki i rynku pracy*, Warszawa 2023.
- Michalak A., *Projekt rozporządzenia Parlamentu UE o odpowiedzialności cywilnej za działania systemów sztucznej inteligencji – krok w dobrym kierunku czy niepotrzebne odstępstwo od zasad ogólnych?*, w: *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, pod red. B. Fischera, A. Pązika, M. Świerczyńskiego, Warszawa 2021, s. 41–50.
- Opaliński B., *Pozyskiwanie danych telekomunikacyjnych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 lipca 2014 roku*, „Ius Novum” 2017, nr 3, s. 143–162.
- Rojszczak M., *Polskie przepisy inwigilacyjne na tle standardów europejskich – glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 28.05.2024 r., skargi nr 72038/17 i 25237/18, Pietrzak i Bychawska-Siniarska i in. Przeciwko Polsce*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2025, nr 1, s. 31–43.
- Rojszczak M., *Prawne aspekty systemów sztucznej inteligencji – zarys problemu*, w: *Sztuczna inteligencja, blockchain, cyberbezpieczeństwo oraz dane osobowe. Zagadnienia wybrane*, pod red. K. Flagi-Gieruszyńskiej, J. Gołaczyńskiego, D. Szostka, Warszawa 2019, s. 1–21.
- Różanowski K., *Sztuczna inteligencja: rozwój, szanse i zagrożenia*, „Zeszyty Naukowe WWSI” 2007, nr 2, s. 109–135.
- Rzymowski J., *Definicja prawnicza sztucznej inteligencji na podstawie rozporządzenia PE i Rady (UE) 2024/1689 w sprawie sztucznej inteligencji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2024, nr 11, s. 56–63.
- Sakowska-Baryła M., *Sztuczna inteligencja w sektorze publicznym*, w: *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, t. 3, pod red. B. Fischera, A. Pązika, M. Świerczyńskiego, Warszawa 2023, s. 31–51.
- Stefanicki R., *Sztuczna inteligencja tworzona przez człowieka, ukierunkowana na osobę ludzką i przez nią kontrolowana*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2023, nr 1, s. 4–15.
- Studzińska J., *Informatyzacja postępowania egzekucyjnego – elektroniczne akta komornicze. Postulat czy rzeczywistość?*, w: *Prawo nowych technologii. Księga z okazji jubileuszu 20-lecia działalności Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej i Studenckiego Koła Naukowego – Blok Prawa Komputerowego*, pod red. J. Gołaczyńskiego, Warszawa 2022, s. 245–256.
- Topol E., *Medycyna głęboka. Jak sztuczna inteligencja może przywrócić opiece zdrowotnej ludzką twarz*, tłum. A. Boniszewska, Warszawa 2021.
- Zalesińska A., *Doręczenie elektroniczne w postępowaniu cywilnym*, w: *Prawo nowych technologii. Księga z okazji jubileuszu 20-lecia działalności Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej i Studenckiego Koła Naukowego – Blok Prawa Komputerowego*, pod red. J. Gołaczyńskiego, Warszawa 2022, s. 136–147.

Sławomir Zwolak*

Nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Invalidity of the local spatial development plan

Abstract. The article is devoted to the issue of the grounds for challenging a local spatial development plan. The case law of administrative courts indicates that there may be many of these grounds, but the most important are a violation of the planning procedure, placing the complainant in a worse position than the owners of other properties covered by the plan, limiting rights to land contrary to the principle of proportionality, or inconsistency of the provisions of the local plan with the provisions of the general plan. However, a common feature of all the grounds is a conflict with the law, i.e. the local plan's non-compliance with the law. This means that this conflict must be clear in its content, and directly contravene the provision of law. A contradiction of the resolution on the adoption of the local plan due to a violation of generally applicable legal acts constitutes a basis for declaring the local plan invalid. However, the Spatial Planning and Development Act does not specify what violations should be considered significant, therefore the assessment of the gravity of the violation is left to the practice and experience of supervisory authorities and administrative courts. In particular, significant violations include not only exceeding the principles of drawing up a local plan but also exceeding the planning authority of the commune. The latter occurs when the plan introduces property restrictions that are inconsistent with the constitutional principle of equality or the principle of proportionality, and which differentiate the legal position of their owners in relation to neighbouring lands covered by the local plan. The occurrence of at least one of the premises causing a violation of the requirements for the adoption of a local plan will result in its invalidity.

Keywords: local spatial development plan – general plan – principle of proportionality – principle of equality before the law

* Higher School of Administration in Bielsko-Biała, Poland | Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-4075-4400>, e-mail: s.zwolak@wsa.stalowa-wola.pl.

Wprowadzenie

Istotnym zadaniem na poziomie gminy jest planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. W zasadniczej mierze kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej przejawia się w uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wszelkie akty prawa miejscowego, a w szczególności uchwała w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlegają nadzorowi ze strony wojewody lub kontroli sądu administracyjnego. W rezultacie stwierdzone sprzeczności z prawem powodują nieważność planu miejscowego.

Ogólnie ujmując, pojęcie nieważności planu miejscowego oznacza stwierdzenie przez uprawnione do tego organy lub sąd administracyjny występowania ustawowo wskazanych przesłanek nieważności lub uchybień, które powodują, że plan miejscowy nie może obowiązywać w uchwalonej formie¹. Na gruncie przepisów prawa nieważność planu miejscowego należy rozumieć w świetle art. 28 ust. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym², który stanowi, że istotne naruszenie zasad sporządzenia planu ogólnego lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. Należy przy tym zauważyć, że kwestia nieważności planu miejscowego ma charakter złożony. O ile we wskazanym przepisie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. jest mowa o istotnym naruszeniu, o tyle w świetle przepisów Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³ uchwały i zarządzenia organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, jednakże w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa⁴. W świetle tych przepisów należy wyróżnić dwa rodzaje skutków prawnych sytuacji, gdy plan miejscowy jest sprzeczny z prawem. Są nimi stwierdzenie nieważności oraz wskazanie wydania tego aktu z naruszeniem prawa. W obu przypadkach stwierdzenie niezgodności z prawem następuje w drodze rozstrzygnięcia wojewody lub orzeczenia sądu administracyjnego.

¹ J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016, s. 99.

² Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1130 ze zm., dalej „u.p.z.p.”.

³ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1465 ze zm., dalej „u.s.g.”.

⁴ Art. 91 ust. 1 w zw. z art. 91 ust. 4 u.s.g.

Nieistotne naruszenia planu miejscowego z prawem to te niekwalifikowane sprzeczności obejmujące wszystkie naruszenia prawa, które nie zostały wskazane w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Natomiast istotne naruszenia zasad, trybu i właściwości organów dotyczą kwalifikowanych sprzeczności planu miejscowego z prawem, co skutkuje jego nieważnością. Sprzeczności kwalifikowane mogą mieć charakter materialnoprawny, w postaci istotnych naruszeń zasad sporządzania planu miejscowego, lub formalnoprawny, w postaci istotnych naruszeń trybu ich sporządzania oraz naruszeń właściwości organów w tym zakresie. Naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego odnosi się do nieprawidłowej treści tego planu, w tym jego ustaleń i standardów dokumentacji planistycznej⁵. Istotne naruszenie tych zasad ma miejsce, gdy plan miejscowy jest wyraźnie sprzeczny z przepisami prawa⁶. Z kolei naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego oznacza nieprawidłowe podjęcie sekwencji czynności zmierzających do uchwalenia planu miejscowego. Istotne naruszenie tego trybu ma miejsce, gdy przyjęto odmienne ustalenia planistyczne od tych, które zostałyby podjęte w przypadku prawidłowego zastosowania trybu. Naruszenie właściwości organu odnosi się do właściwości organu upoważnionego do przygotowania projektu planu miejscowego, przyjęcia tego planu, jak również organu uzgadniającego lub opiniującego projekt tego planu⁷.

Cel i zakres badań w niniejszym artykule dotyczy wskazania wybranych istotnych przyczyn determinujących nieważność planu miejscowego z perspektywy pozycji prawnej właściciela nieruchomości w zakresie zasad sporządzania planu miejscowego jako jednej z podstaw nieważności planu miejscowego. Przez pojęcie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy rozumieć przepisy wyznaczające treść tego aktu prawa miejscowego lub precyzujące zawarte w nim rozstrzygnięcia⁸. Istotne naruszenie tych zasad to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych, które to normy wyznaczają

⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 23 I 2013 r., sygn. akt II OSK 2348/12, LEX nr 1361625.

⁶ Zob. O. Sachanbińska-Dobrzyńska, *Brak sprzeczności planu miejscowego ze studium jako jedna z zasad sporządzania planu miejscowego*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 4, s. 50.

⁷ M. Błażewski, *Skutki prawne uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Wrocław 2024, s. 52–54.

⁸ P. Jarzyński, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, w: *Inwestycje budowlane w praktyce*, pod red. P. Jarzyńskiego, Warszawa 2022, s. 107.

granice wykonywania władztwa planistycznego⁹. Stąd też w artykule omówiono przykładowe naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego w postaci przekroczenia przysługującego gminie władztwa planistycznego poprzez niezgodne z konstytucyjną zasadą równości lub zasadą proporcjonalności ograniczenie prawa własności gruntu, a także na płaszczyźnie planowania i zagospodarowania przestrzennego naruszenie zgodności planu miejscowego z ustaleniami planu ogólnego¹⁰.

W niniejszym opracowaniu podjęto analizę kluczowych przesłanek wpływających na nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z perspektywy orzecznictwa sądowego i literatury.

1. Kwestionowanie ważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Praktyka orzecznicza sądów administracyjnych dowodzi, że przesłanek kwestionowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego może być wiele, jednak najistotniejszymi z punktu widzenia pozycji prawnej właściciela nieruchomości są naruszenia związane z nierównością właścicieli gruntów wobec prawa, czyli inaczej ujmując: postawienie skarżącego w pozycji gorszej od właścicieli innych nieruchomości objętych planem, ograniczenie ich praw do gruntu niezgodnie z zasadą proporcjonalności czy też z powodu niezgodności przepisów planu miejscowego z postanowieniami planu ogólnego. Wspólną cechą wymienionych powyżej przesłanek jest sprzeczność z prawem, tj. brak zgodności planu miejscowego z prawem. Sprzeczność ta powinna być oczywista i wyraźna w treści, jednak regulacje prawne, szczególnie te dotyczące rozwiązań materialnoprawnych, nie posługują się jasnym kryterium¹¹. Sprzeczność uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego z prawem występuje wówczas, gdy narusza ona akty prawa powszechnie obowiązującego¹². Zatem chodzi o sytuację, gdy doszło do wydania uchwały z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania

⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Gdańsku z 7 V 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 562/18, LEX nr 2673762.

¹⁰ Zob. wyrok NSA z 7 V 2008 r., sygn. akt II OSK 114/08, LEX nr 497581.

¹¹ P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 68.

¹² P. Sosnowski, *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, Warszawa 2011, s. 142–144.

uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą wykładnię, a także z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał¹³.

Przekroczenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznacza naruszenie nie tylko merytorycznych wartości i wymogów kształtowania polityki przestrzennej, ale również zawartości wynikających z niego ustaleń i standardów dokumentacji planistycznej. Za naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego można uznać w szczególności niedotrzymanie wymagań co do zawartości uchwały, np. brak wszystkich obligatoryjnych ustaleń, niezgodność projektu planu miejscowego z planem ogólnym, niegodność części tekstowej z graficzną uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego. Warto podkreślić, że ustawodawca nie wartościuje naruszeń zasad sporządzania planu miejscowego, dlatego każde z nich uznawane jest za przesłankę powodującą stwierdzenie nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W dodatku niezwykle istotnym elementem przy sporządzaniu planu miejscowego jest sekwencja czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do jego uchwalenia. Wspomnieć należy, że wszelkie naruszenia trybu sporządzenia planu miejscowego mogą stanowić nieprawidłowości związane z przeprowadzaniem procedury przygotowania projektu uchwały¹⁴. Przez okoliczności związane z naruszeniem procedury planistycznej należy rozumieć kolejno podejmowane czynności planistyczne określone przepisami, w tym gwarantujące możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania oraz kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień. W świetle art. 28 ust. 1 u.p.z.p. tylko istotne naruszenie trybu powoduje nieważność uchwały. Mając na uwadze, że ustawa nie określa, jakie naruszenia należy uznać za istotne, ocenę wagi naruszenia pozostawia się praktyce i doświadczeniu organów nadzoru i sądów administracyjnych. Przyjąć można, że wada będzie istotna, jeżeli może mieć wpływ na ostateczną treść planu miejscowego.

Wobec powyższego naruszenie wymogów dotyczących uchwalenia planu miejscowego będzie skutkować nieważnością planu. W myśl art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż

¹³ Wyrok WSA w Opolu z 16 VI 2019 r., sygn. akt II SA/Op 167/19, LEX nr 2696290.

¹⁴ J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, op. cit., s. 100–101.

30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. W tym miejscu wyjaśnić wypada, że rozstrzygnięcie nadzorcze jako akt deklaratoryjny rodzi skutki *ex tunc*, czyli z mocą wsteczną od daty podjęcia uchwały. Tym samym uchwała jest nieważna od chwili jej podjęcia, a zatem jest prawnie bezskuteczna. Rezultatem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest uchylenie wszelkich prawnych skutków, które powstały w okresie od wejścia uchwały w życie do chwili stwierdzenia jej nieważności¹⁵.

Jeśli organ kontroli nadzorczej nie dopatrył się nieprawidłowości, a faktycznie one występują, to istnieje możliwość zaskarżenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w drodze sądowoadministracyjnej. Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego, a więc w szczególności uchwałę w sprawie planu miejscowego. Kontrola sądowa zmierza wówczas do zbadania legalności zaskarżonego aktu i sprawowana jest na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym przesłankami są: (1) istotne naruszenie zasad sporządzania planu, (2) istotne naruszenie trybu sporządzania planu, (3) naruszenie właściwości organów w zakresie sporządzania planu. Rozstrzygnięcie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały dotyczącej planu miejscowego jest wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wskazanej w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Takie rozstrzygnięcie wywołuje skutek z mocą wsteczną od daty podjęcia uchwały. Uchwała jest zatem prawnie bezskuteczna i nieważna od chwili jej podjęcia.

Aby skutecznie zaskarżyć uchwałę w sprawie planu miejscowego stosownie do art. 101 ust. 1 u.s.g., podmiot wnoszący skargę musi wykazać, że uchwała narusza przysługujące mu interes prawny lub uprawnienie. Pojęcie interesu prawnego można scharakteryzować jako interes konkretny, tzn. związany z daną sytuacją faktyczną podmiotu, który się z nim legitymuje, oraz interes oparty na obowiązującej normie prawnej¹⁶, którą da się wyodrębnić i do końca ustalić¹⁷. Taki interes

¹⁵ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 9 XII 2003 r., sygn. akt P 9/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 100.

¹⁶ Zob. T. Bigo, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 3, s. 464.

¹⁷ J. Zimmermann, *Koncepcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Gospodarka. Administracja. Samorząd. Księga jubileuszowa prof. Teresy Rabskiej*, pod red. H. Olszewskiego, B. Popowskiej, Poznań 1997, s. 609.

prawny wiąże się z możliwością naruszenia sfery prawnej podmiotu, któremu w związku z tym faktem należy zapewnić ochronę prawną, przejawiającą się najczęściej w prawie do udziału w postępowaniu lub w jakichkolwiek innych czynnościach umożliwiających zaskarżenie aktów lub czynności. W szerokim ujęciu interes prawny to nic innego jak obiektywny stan występującego ryzyka naruszenia sfery prawnej stanowiący przesłankę do uzyskania ochrony prawnej¹⁸.

Skarżący powinien dowieść, że w następstwie podjęcia uchwały dotyczącej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego został naruszony jego własny, indywidualny interes oraz wykazać, że uchwała powoduje ograniczenie lub pozbawienie uprawnień wynikających z przysługującego mu prawa. Naruszony interes winien być bezpośredni, realny i aktualny¹⁹. Związek pomiędzy sytuacją prawną skarżącego a daną uchwałą musi zatem istnieć w momencie wniesienia skargi i jednocześnie powodować skutek w postaci ograniczenia lub pozbawienia skarżącego konkretnych uprawnień lub nałożenia na niego obowiązków. Wydaje się, że już sam fakt podjęcia uchwały może rodzić przekonanie o naruszeniu interesu prawnego, gdyż uchwalenie planu miejscowego i jego wejście w życie powodują określone skutki dotyczące uprawnień różnych podmiotów, a także naruszenie tych praw.

W tym miejscu podkreślić należy, że nie budzi wątpliwości możliwość skarżenia uchwał naruszających interesy osób posiadających prawo do gruntów położonych na terenach objętych planem. W praktyce może dojść do sytuacji, kiedy negatywne konsekwencje uchwalenia lub zmiany planu miejscowego mogą dotknąć także osoby posiadające prawa do nieruchomości znajdujących się poza obszarem obowiązywania planu. Orzecznictwo sądowoadministracyjne w tym zakresie nie jest jednolite. Według wcześniejszego stanowiska, gdy skarżący kwestionuje zmianę przeznaczenia działki, której nie jest właścicielem ani też nie ma do niej innych praw, to jego interes prawny nie zostaje naruszony²⁰. Natomiast zgodnie z aktualną linią orzecniczą okoliczność, iż nieruchomość skarżącego położona jest poza obszarem objętym przedmiotowym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a więc skarżący nie dysponuje tytułem prawnym do nieruchomości objętej

¹⁸ J. Jaworski, *Ochrona właściciela nieruchomości sąsiedniej w procesie planistycznym i budowlanym*, Warszawa 2019, s. 33.

¹⁹ Zob. A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 79.

²⁰ Wyrok NSA z 3 IX 2004 r., sygn. akt OSK 476/04, LEX nr 141458.

planem, nie przesądza o tym, że interes prawny skarżącego nie może być naruszony²¹. Wszystko zależy od tego, jak bardzo zapisy planu miejscowego oddziałują na pobliskie grunty. Za każdym razem wymagać to będzie analizy, czy ustalony w danym planie miejscowym sposób zagospodarowania określonego terenu skutkuje równocześnie pogorszeniem warunków korzystania z sąsiednich działek. Podstawą interesu prawnego w tym przypadku mogą być regulacje prawa sąsiedzkiego, w szczególności art. 144 kodeksu cywilnego²² dotyczący immisji²³. Zgodnie z art. 144 k.c. właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Jeśli zatem właściciel nieruchomości w ramach wykonywania swojego prawa podejmuje czynności, które zakłócają korzystanie z pobliskich terenów ponad przeciętną miarę, wówczas właścicielowi nieruchomości służy roszczenie mające na celu ochronę jego prawa własności. Warto zauważyć, że kryteria przeciętnej miary, do której nawiązuje przepis art. 144 k.c., należy definiować m.in. w oparciu o normy administracyjnoprawne, w szczególności wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Istnieje więc bezpośredni związek między postanowieniami planu miejscowego dla nieruchomości a sytuacją prawną właścicieli sąsiednich nieruchomości. Związek ten polega na tym, że rozstrzygnięcia planu miejscowego wpływają na zakres praw właścicieli pobliskich gruntów nieobjętych planem miejscowym. Niniejszą zależność można scharakteryzować następująco: im więcej może właściciel nieruchomości, tym więcej musi znosić właściciel nieruchomości sąsiedniej. Dlatego każdorazowo konieczna jest analiza, czy przyjęty w uchwalonym planie zagospodarowania przestrzennego sposób zagospodarowania oznaczonego terenu powoduje pogorszenie warunków korzystania z nieruchomości sąsiednich²⁴.

Nadto interes właściciela pobliskiej nieruchomości chroniony jest także przepisem art. 140 k.c., kształtującym wykonywanie prawa

²¹ Postanowienie NSA z 20 III 2019 r., sygn. akt II OSK 507/19, LEX nr 2705368.

²² Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1061 ze zm.), dalej „k.c.”.

²³ Zob. wyrok NSA z 5 XI 2014 r., sygn. akt II OSK 974/13, LEX nr 2015999; wyrok NSA z 2 XII 2010 r., sygn. akt II OSK 1940/10, LEX nr 1613307; wyrok NSA z 3 XI 2010 r., sygn. akt II OSK 1780/10, LEX nr 746792; wyrok NSA z 1 IX 2009 r., sygn. akt II OSK 900/09, LEX nr 597946.

²⁴ Wyrok NSA z 14 XII 2016 r., sygn. akt II OSK 743/15, LEX nr 2260857.

własności, oraz art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p., zgodnie z którym każdy ma prawo w granicach określonych ustawą do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Na tej podstawie można uznać, że jeśli nieruchomości leżą w sąsiedztwie, a postanowienia planu miejscowego przewidują rozległe możliwości dla właściciela jednej z nich w zakresie wykonywania prawa własności, to zazwyczaj ustalenia planu miejscowego dla jednej nieruchomości naruszać będą interes prawny właściciela innych, pobliskich terenów. Tym samym ustalenia planu miejscowego mają oczywisty wpływ na stosunki sąsiedzkie²⁵. Właściciel nieruchomości nieobjętej planem miejscowym, ale znajdującej się w bliskim sąsiedztwie, ma zatem prawo kwestionować postanowienia takiego planu, jeśli planowana zabudowa będzie się wiązać z uciążliwościami dla jego nieruchomości.

2. Naruszenie zasady proporcjonalności

Kreowanie polityki przestrzennej na szczeblu gminy poprzez miejscowy plan często wymaga rozstrzygania konfliktów między interesem indywidualnym a interesem gminy bądź między sprzecznymi ze sobą interesami indywidualnymi poszczególnych mieszkańców. Z tego względu ustalenie przeznaczenia nieruchomości, niezależnie od rozwiązań przewidzianych w prawie pozytywnym, stanowi naturalną płaszczyznę ścierania się interesów jednostki, wspólnot lokalnych i interesu ogólnopolańskiego²⁶. Mając na uwadze, że regulacje prawne z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego są oparte na równowadze interesu prywatnego oraz interesu publicznego, należy uznać, że mają względem siebie taką samą wagę, a relacja między nimi, jak słusznie zaznaczył Naczelny Sąd Administracyjny²⁷, opiera się na równowadze, nie zaś na dominacji jednego interesu nad drugim²⁸. Równowaga między interesem publicznym a interesem indywidualnym wywiera istotny wpływ na proces ważenia tych interesów, ponieważ

²⁵ Wyrok NSA z 5 II 2013 r., sygn. akt II OSK 2479/12, LEX nr 1358506.

²⁶ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2024, s. 15.

²⁷ Uchwała NSA z 29 XI 2009 r., sygn. akt II OPS 1/10, ONSAiWSA 2013, nr 2, poz. 20.

²⁸ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 8.

w planowaniu przestrzennym należy poszukiwać takiego rozwiązania, które pomija jednocześnie rozwiązania przewidujące automatyczny prymat jednego z interesów²⁹. Jak zauważył Sąd Najwyższy, „[w] państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli”³⁰. Z powyższego orzeczenia wynika, że chociaż celem planowania przestrzennego jest realizowanie potrzeb ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, to konsekwencją istoty demokratycznego państwa prawa jest obowiązek wyważenia tych interesów. Potwierdza to orzecznictwo sądów administracyjnych, w którym nakazuje się w procesie planistycznym brać pod uwagę wszystkie interesy zgłaszane przez podmioty prywatne i publiczne, a także dokonywać ich wzajemnego wyważenia³¹. Równowaga między interesem publicznym a prywatnym powinna uwzględniać takie rozwiązania, które pomijają rozwiązania przewidujące automatyczny prymat jednego z interesów³². Podstawą tego stanowiska jest przekonanie, że interes społeczny nie zyskuje prymatu w odniesieniu do interesu jednostki, co oznacza, iż w procedurze planistycznej władze gminy zobowiązane są do rozważnego wyważenia praw indywidualnych obywateli i interesu społecznego³³. Wynika to zdaniem NSA z podstawowej zasady równości wobec prawa, która stwarza nakaz ważenia wszystkich interesów, jakie występują w danej sprawie, a istota ważenia opiera się na prawidłowej realizacji dwóch elementów tej zasady: wyważaniu wartości interesów i rezultacie wyważania. Nakaz wyważania jest naruszony, gdy w ogóle nie doszło do

²⁹ J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 177.

³⁰ Wyrok Sądu Najwyższego (SN) z 18 XI 1993 r., sygn. akt III ARN 49/93, OSN 1994, nr 9, poz. 181.

³¹ Z. Niewiadomski, *Kształtowanie się orzecznictwa sądowoadministracyjnego w sprawach planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 372.

³² J. Stelmasiak, op. cit., s. 177.

³³ I. Zachariasz, *Planowanie przestrzenne versus zagospodarowanie przestrzeni. Podstawowe problemy w orzecznictwie sądów administracyjnych*, w: *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, pod red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 101.

wyważenia, gdyż w procesie wyważenia nie zostały włączone wszystkie wymagające wyważenia interesy³⁴.

W poszukiwaniu kompromisu pomiędzy interesami podmiotów występujących w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego pomocnym narzędziem jest zapewnienie udziału społecznego, szczególnie w gminach, gdzie interes publiczny ma często bardzo konkretny wymiar, a jego realizacja powinna uwzględnić interes partykularny. Przesłanką włączenia elementów partycypacyjnych w planowanie przestrzenne jest uwzględnienie wszystkich grup społecznych. Planowanie przestrzenne jako obszar respektowania interesu publicznego nie może odbywać się poza kontrolą społeczną. Udział społeczeństwa w procedurach planistycznych jest konieczny z punktu widzenia realizacji interesu społecznego, którego zabezpieczenie przy jednoczesnym uwzględnieniu interesów prywatnych jest wartością pożądaną w tym z natury konfliktogennym obszarze. Formami konsultacji społecznych wymienionymi w art. 8i ust. 1 u.p.z.p. są: (1) zbieranie uwag, (2) spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty, poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego, (3) spotkania plenerowe lub spacer studyjny, zorganizowane na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego, (4) ankiety lub geoankiety, (5) wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżuru projektanta. Przed rozpoczęciem konsultacji społecznych sporządza się wykaz wniosków do projektu aktu planowania przestrzennego wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem. Następnie z przebiegu konsultacji społecznych opracowuje się raport zawierający w szczególności wykaz zgłoszonych uwag wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem oraz protokoły z czynności przeprowadzonych w ramach konsultacji³⁵. Propozycja rozpatrzenia wniosków do projektu aktu planowania przestrzennego i uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego³⁶. Brak tego niewątpliwie skutecznego instrumentu proceduralnego powoduje, że rola udziału społecznego sprowadza się do uczestniczenia w procesie planistycznym, bez możliwości realnego oddziaływania na kształt przyszłego dokumentu³⁷. Należy przypomnieć, że interes

³⁴ Wyrok NSA z 19 VI 2008 r., sygn. akt II OSK 437/08, LEX nr 490102.

³⁵ Zob. art. 8k ust. 1–2 u.p.z.p.

³⁶ Zob. art. 8l u.p.z.p.

³⁷ M. Woźniak, *Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych*, w: *Przestrzeń i nieruchomości...*, s. 92–93.

właściciela nieruchomości był lepiej chroniony, gdy pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.³⁸ w grę wchodziła możliwość zaskarżania uchwał w sprawie odrzucenia zarzutu do sądu administracyjnego, zanim jeszcze plan został ostatecznie uchwalony³⁹. Dlatego pierwotnym narzędziem ważenia interesów winny być przepisy prawa. Przyjąć należy, że podstawą wyważenia interesów będzie ocena, jaki ciężar gatunkowy mają kolidujące ze sobą interesy⁴⁰. Obowiązek rozważnego wyważenia interesów indywidualnych i interesu gminy występujących w planowaniu przestrzennym powiązany jest z nakazem rzetelnego i wszechstronnego wyjaśnienia i rozważenia okoliczności sprawy i wydania rozstrzygnięcia w zgodzie z obowiązującym porządkiem prawnym⁴¹. Organy gminy powinny dołożyć należytej staranności do znalezienia optymalnego kompromisu między interesem publicznym a interesem indywidualnym⁴². Ocena, który interes w danym stanie faktycznym uzyska pierwszeństwo, powinna być dokonywana *ad casum*, z zastosowaniem ogólnych metod wykładni i klauzul generalnych⁴³. Przyznanie prymatu jednemu interesowi nad drugim wymaga każdorazowo porównania wartości chronionych, które w efekcie wprowadzonego planu miejscowego mają ulec ograniczeniu. Skutkiem wyważenia interesu publicznego i indywidualnego jest przyznanie pierwszeństwa temu interesowi, który w efekcie przeprowadzonego procesu zasługuje na realizację⁴⁴. Jednak proces wyważenia interesu publicznego i interesu indywidualnego nie może oznaczać tylko zestawienia ze sobą dwóch interesów i przyjęcia, że w danym przypadku jeden uzyskuje prymat nad drugim. Byłoby to zbyt uproszczenie, dlatego obowiązek ważenia interesów powinien uwzględniać także aspekty racjonalności działań gminy, a także

³⁸ Ustawa z dnia 7 VII 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 1994 Nr 89, poz. 415).

³⁹ Przepisy Ustawy z dnia 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1130 ze zm.) wyeliminowały możliwość skarżenia poszczególnych rozstrzygnięć organów administracji w procesie planowania przestrzennego.

⁴⁰ A. Kość, *Relacja prawna i wartości w społeczeństwie otwartym*, w: *Prawo a wartości. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Nowackiego*, pod red. I. Boguckiej, Z. Tobora, Kraków 2003, s. 146.

⁴¹ Wyrok NSA z 20 IX 2017 r., sygn. akt II OSK 2304/16, LEX nr 2412713.

⁴² Wyrok NSA z 8 IV 2009 r., sygn. akt II OSK 1468/08, LEX nr 490933.

⁴³ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 177–179.

⁴⁴ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 286.

proporcjonalności ingerencji w interes indywidualny urzeczywistniony w prawie własności nieruchomości⁴⁵. Jak zauważył TK, właściwe zrównoważenie interesu prywatnego i publicznego jest gwarancją zachowania proporcjonalności ograniczenia praw jednostki w celu realizacji interesu publicznego⁴⁶. Zaakcentowany wymóg proporcjonalności oznacza obowiązek ważenia dwóch interesów, których pełna realizacja jest niemożliwa. Ograniczenie interesu indywidualnego w planowaniu przestrzennym, które najczęściej występuje pod postacią prawa własności nieruchomości⁴⁷, powinno nastąpić w pewnej proporcji do ochrony interesu publicznego występującego w danej sprawie, co oznacza np. konieczność rozważenia przez organy gminy innych wariantów przyjętej koncepcji w planie miejscowym⁴⁸. Podkreślenia wymaga fakt, że ważenie interesów występujących w planowaniu przestrzennym występuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, gdyż dochodzi do uwzględnienia interesów prywatnych, ujętych jako interesy osób zamieszkujących, a także do realizacji przez organy gminy interesu publicznego o charakterze lokalnym, który jest powiązany z interesem publicznym o zasięgu ogólnopolskim⁴⁹. W dodatku nie tylko plan miejscowy, ale także sama procedura uchwalenia mogą być uznane za swoiste forum osiągania kompromisu w przypadku kolizji między interesem indywidualnym a interesem publicznym⁵⁰.

Treść planu miejscowego wkracza niejednokrotnie w sferę praw rzeczowych właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości, a także uprawnień innych podmiotów zainteresowanych określonym przeznaczeniem terenu. Ocena konieczności wprowadzanych ograniczeń prawa własności w perspektywie planu miejscowego musi uwzględniać zasady konstytucyjne, w szczególności wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁵¹, zawierającego zasadę proporcjonalności, która oznacza, że ingerencja w sferę prawa własności musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których

⁴⁵ Wyrok NSA z 28 X 2016 r., sygn. akt II OSK 165/15, LEX nr 2169042.

⁴⁶ Wyrok TK z 20 IV 2011 r., sygn. akt Kp 7/09, OTK-A, 2011, nr 3, poz. 26.

⁴⁷ Zob. A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Lublin 2020, s. 256.

⁴⁸ Wyrok WSA w Białymstoku z 28 II 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 42/08, LEX nr 483139.

⁴⁹ J. Stelmasiak, op. cit., s. 243.

⁵⁰ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 45.

⁵¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

wprowadza się określone ograniczenia⁵². Inaczej ujmując, zasada ta nakazuje, aby wszelkie ingerencje były racjonalnie wyważone⁵³.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z wolności i praw (w tym wypadku z prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości) mogą być ustanawiane wyłącznie w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne m.in. dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Powyższa regulacja konstytucyjna w sposób samodzielny i pełny statuuje zasadę proporcjonalności, a użycie przez ustrojodawcę zwrotu *konieczność* zawiera w sobie postulat zarówno niezbędności, jak i przydatności oraz proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń⁵⁴. Chociaż zasada proporcjonalności nie została jednoznacznie zdefiniowana, to jednak przyjmuje się, że stanowi ją adresowana do organów publicznych dyrektywa, zgodnie z którą organy te, czyniąc użytek z przyznanych kompetencji, nie powinny ustanawiać nadmiernych ograniczeń w korzystaniu przez jednostkę z podstawowych praw i wolności⁵⁵. Zasada proporcjonalności obejmuje więc wymóg doboru środków skutecznych, czyli rzeczywiście służących realizacji zamierzonych celów. Organy władzy publicznej powinny wybierać metody niezbędne, nastawione na ochronę określonych wartości w stopniu, który nie mógłby zostać osiągnięty przy zastosowaniu innych narzędzi. Spośród dostępnych środków powinny być stosowane te najmniej uciążliwe dla jednostki. Nadto ograniczenie danego prawa musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia ustanowienie tego ograniczenia⁵⁶.

W przypadku kolizji przyznanie prymatu interesowi publicznemu nad interesem indywidualnym skutkuje koniecznością porównania wartości chronionych z tymi, które z powodu ustanowionej regulacji mają ulec ograniczeniu. Innymi słowy, uczynienie jednego z interesów nadrzędnym nakłada na twórców planu miejscowego obowiązek

⁵² M. Masternak-Kubiak, *Znaczenie zasady proporcjonalności w procesie inwestycyjno-budowlanym*, w: *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, pod red. M. Jabłońskiego, S. Jarosz-Żukowskiej, Wrocław 2014, s. 318.

⁵³ D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 4, s. 62–63.

⁵⁴ Wyrok TK z 11 V 1999 r., sygn. akt K13/98, OTK 1999, nr 4, poz. 74.

⁵⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 23 V 2011 r., sygn. akt III SA/Wa 2482/10, LEX nr 995055.

⁵⁶ Wyrok NSA z 27 I 2015 r., sygn. akt II OSK 1540/13, LEX nr 1655740.

szczegółowego uzasadnienia takiej decyzji⁵⁷. Jednakże, jak pokazuje praktyka, wymóg ten nie zawsze jest przestrzegany, dlatego w wielu sytuacjach podnoszony jest zarzut naruszenia zasady proporcjonalności, który w konsekwencji przyczynia się do eliminacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z obrotu prawnego.

3. Naruszenie zasady równości

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może różnicować sytuację właściciela nieruchomości z sytuacją innych właścicieli lub użytkowników wieczystych innych gruntów objętych tym planem miejscowym. Będzie to bez wątpienia powodować konieczność postawienia zarzutu nierówności wobec prawa, a więc naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, przy uchwalaniu planu miejscowego. Przepis ten stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Z konstytucyjnej zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii)⁵⁸. Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną powinny być traktowane równo, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących⁵⁹. Prawodawca nie może w sposób dowolny określać kręgu osób uprawnionych, przyznając konkretne uprawnienia bądź przywileje, winien czynić to w stosunku do wszystkich podmiotów charakteryzujących się daną cechą wspólną albo zrezygnować z ich stosowania w stosunku do wszystkich podmiotów w ramach danej klasy⁶⁰. W prawie administracyjnym zasada równości w stosunku do planu miejscowego oznacza, że organy administracji publicznej, stanowiąc prawo, powinny dbać o jednakowe traktowanie adresatów, jeżeli pozostają oni w takiej samej sytuacji prawnej i faktycznej⁶¹.

Z nierównością adresatów planu miejscowego będziemy mieli do czynienia przykładowo wówczas, gdy wszystkie parametry zagospodarowania dwóch sąsiadujących terenów objętych planem miejscowym

⁵⁷ Wyrok WSA w Gliwicach z 26 I 2015 r., sygn. akt II SA/GI 1211/14, LEX nr 1623415.

⁵⁸ Wyrok TK z 16 II 1999 r., sygn. akt SK 11/98, OTK 1999, nr 2, poz. 22.

⁵⁹ Wyrok TK z 24 II 1999 r., sygn. akt SK 4/98, OTK 1999, nr 2, poz. 24.

⁶⁰ R. Raszewska-Skałeczka, *Równość w prawie administracyjnym – teoria i rzeczywistość z obszaru prawa oświatowego*, w: *Równość w prawie administracyjnym*, pod red. J. Korczaka, P. Lisowskiego, Warszawa 2018, s. 258.

⁶¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 125.

są takie same, zarówno co do intensywności zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej, jak też wymagań związanych ze strefą potencjalnego oddziaływania uciążliwego, a mimo to w stosunku do tych terenów przewidziano zupełnie inne przeznaczenie. Dla pierwszego terenu przewidziano jedynie cele usługowe, a na drugim terenie może znajdować się oprócz celów usługowych również zabudowa mieszkaniowa. A zatem właściciel władający drugim gruntem znajdzie się w znacznie lepszej sytuacji niż właściciel pierwszej nieruchomości, który jest niejako ograniczony określonym profilem działalności. Ten przejaw nierówności wobec prawa będzie powodować, że organ administracyjny nie będzie miał podstawy do wydania pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego, byłoby to bowiem sprzeczne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Dopiero odpowiednia zmiana planu miejscowego lub jego uchylenie we właściwej części doprowadzą do możliwości wykorzystania pierwszej nieruchomości na inny cel niż związany z usługami. Bez takiej zmiany planu miejscowego właściciel takiej nieruchomości nie może zmienić sposobu korzystania z własnego gruntu, a nawet zbyć go na rzecz dowolnej osoby. Potencjalny nabywca takiej nieruchomości musi być podmiotem, który zdecyduje się kontynuować dotychczasową działalność albo rozpocząć inną, jednak nadal mieszczącą się w sferze usług. Jest to sytuacja, która niewątpliwie powoduje rzeczywiste ograniczenie możliwości władania i rozporządzania nieruchomością, zwłaszcza mając na uwadze większą swobodę właściciela sąsiedniej nieruchomości objętej planem miejscowym. Należy zauważyć, że skoro ingerencja planistyczna gminy jest wyjątkiem od zasady nienaruszalności własności gruntu przez władze publiczne, to każde wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dodatkowych ograniczeń wykonywania prawa własności musi być adekwatnie szczegółowo, profesjonalnie i wiarygodnie uzasadnione⁶². Odstępstwa od zasady jednakowego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonujących argumentach⁶³. Każde wprowadzone różnicowanie musi mieć charakter racjonalnie uzasadniony⁶⁴. Jednakże nie stanowi dyskryminacji różnicowanie podmiotów wykazujących tę samą cechę istotną, gdy odmienne traktowanie wynika z uzasadnionych konstytucyjnie celów. Należy zauważyć, że zasady sprawiedliwości wymagają,

⁶² Wyrok WSA w Szczecinie z 25 V 2016 r., sygn. akt II SA/Sz 218/16, LEX nr 2098473.

⁶³ Zob. wyrok TK z 3 IX 1996 r., sygn. akt K 10/96, OTK 1996, nr 4, poz. 33.

⁶⁴ Wyrok WSA w Krakowie z 23 X 2024 r., sygn. II SA/Kr 1221/23, LEX nr 3785422.

aby zróżnicowanie prawne podmiotów (ich kategorii) pozostawało w adekwatnej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej, jako adresatów danych norm prawnych⁶⁵.

Powyższa przesłanka naruszenia w planie miejscowym równości właścicieli nieruchomości znajduje potwierdzenie w orzecnictwie sądowoadministracyjnym wskazującym, że przekroczenie przysługującego gminie władztwa planistycznego poprzez niezgodne z zasadą równości i zasadą proporcjonalności ograniczenie prawa własności nieruchomości stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego⁶⁶.

4. Naruszenie zgodności planu miejscowego z planem ogólnym

W wyniku nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶⁷ zreformowano system planowania przestrzennego. W miejsce studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wprowadzono plan ogólny, który powinien zostać w każdej gminie uchwalony do końca 2025 r. Zaniechanie tego obowiązku skutkować będzie brakiem możliwości (po roku 2025) uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁶⁸. Zmienione przepisy prawa wzmocniły wymóg zgodności planu miejscowego już nie ze studium, ale z planem ogólnym. Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami planu ogólnego. Przepis taki ma charakter celowy i nakierowany jest na zwiększenie stopnia związania ustaleniami przyjętego wcześniej planu ogólnego. Ma to istotne znaczenie, zwłaszcza jeśli porówna się wcześniej obowiązujące przepisy, które mówiły, że uchwalenie planu miejscowego powinno zostać poprzedzone stwierdzeniem, czy plan miejscowy nie narusza ustaleń aktu planistycznego o charakterze ogólnym. W świetle orzecnictwa sądowego użyty zwrot „nie narusza” oznaczał, że pomiędzy studium a treścią planu miejscowego nie musi zachodzić pełna zgodność – wystarczy, aby nie było sprzeczności pomiędzy tymi

⁶⁵ Wyrok NSA z 23 III 2021 r., sygn. akt I GSK 1024/18, LEX nr 3168016.

⁶⁶ Wyrok NSA z 3 VII 2014 r., sygn. akt II OSK 240/13, LEX nr 1519315.

⁶⁷ Ustawa z dnia 7 VII 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023, poz. 1688).

⁶⁸ M. Nowak, J. Dziedzic-Bukowska, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne – analiza najnowszych zmian*, Warszawa 2024, s. 13.

ustaleniami⁶⁹. Wprowadzona przez ustawodawcę zmiana w tym zakresie oznacza w praktyce znacznie silniejsze związanie organów przygotowujących czy uchwalających plan miejscowy względem zapisów planu ogólnego, niż było to dotychczas względem zapisów studium⁷⁰.

Uchwalenie planu miejscowego ma charakter aktu złożonego proceduralnie i w jego toku organ stanowiący gminy podejmuje określone i ściśle uporządkowane czynności. W ramach przyjętej chronologii rada gminy dokonuje autointerpretacji uchwalonego wcześniej przez siebie planu ogólnego w zakresie oceny projektu planu miejscowego i zgodności z nim⁷¹. W relacji do planu miejscowego plan ogólny przedstawia się jako akt prawa miejscowego zawierający najważniejsze ustalenia planistyczne, będąc jednocześnie wyrazem polityki przestrzennej gminy określonej w strategii rozwoju gminy lub w strategii rozwoju ponadlokalnego. W świetle art. 20 ust. 1 u.p.z.p. zasadą planowania przestrzennego jest wymóg zgodności miejscowego planu z ustaleniami planu ogólnego⁷². Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym przeznaczenie terenu jest niezgodne z planem ogólnym, jest istotnym naruszeniem tejże zasady⁷³. Jak wynika z art. 28 u.p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. Związanie ustaleniami planu ogólnego przy sporządzaniu planu miejscowego polega zatem na

⁶⁹ Wyrok NSA z 13 I 2021 r., sygn. akt II OSK 2066/19, LEX nr 3266225.

⁷⁰ P. Daniel, D. Kafar, K. Pawlik, *Systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2023, s. 58–59.

⁷¹ Zgodnie z art. 20 ust. 3 u.p.z.p., zgodność planu miejscowego z planem ogólnym obejmuje ustalenie w planie miejscowym:

1) przeznaczenia terenu zgodnego z profilem funkcjonalnym strefy planistycznej obejmującej teren;

2) sposobu zagospodarowania i zabudowy terenów w zakresie:

– minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszego niż minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej określony dla strefy planistycznej obejmującej teren, a w przypadku terenu położonego w obszarze zabudowy śródmiejskiej – nie mniejszego niż 2/3 minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej określonego dla strefy planistycznej obejmującej teren;

– maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy nie większej niż maksymalna intensywność zabudowy określona dla strefy planistycznej obejmującej teren,

– maksymalnego udziału powierzchni zabudowy nie większego niż maksymalny udział powierzchni zabudowy określony dla strefy planistycznej obejmującej teren.

⁷² Zob. wyrok NSA z 7 V 2008 r., sygn. akt II OSK 114/08, LEX nr 497581.

⁷³ Zob. wyrok NSA z 20 IX 2016 r., sygn. akt II OSK 1331/16, LEX nr 2167506.

formułowaniu zawartości tego planu w sposób uwzględniający ustalenia określone w planie ogólnym i wręcz wynikający z nich. Ustalenia planu miejscowego muszą więc zawierać się w znaczeniowym zakresie kierunków określonych w planie miejscowym⁷⁴. Z art. 13a ust. 5 u.p.z.p. wynika, że plan ogólny obejmujący strefy planistyczne, gminne standardy urbanistyczne oraz obszary zabudowy śródmiejskiej uwzględnia się przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ustawowy warunek zachowania zgodności ustaleń planu miejscowego z planem ogólnym stanowi zatem ustawową zasadę sporządzania planu miejscowego, dlatego jej naruszenie będzie skutkowało nieważnością planu miejscowego w całości lub w części. Brak takiej zgodności niewątpliwie będzie stanowić przyczynę unieważnienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Warto zauważyć, że istniejące orzecznictwo w sprawie zgodności planu miejscowego z aktem planistycznym o nazwie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dość wyraźnie podkreśla znaczenie ich zgodności w kontekście stwierdzenia ważności uchwalenia planu miejscowego. Dlatego wypracowane do tej pory orzecznictwo sądowoadministracyjne, chociaż w innym stanie prawnym, nadal może pełnić funkcję argumentacyjną i wyjaśniającą. Według orzecznictwa sądowego uwzględniającego poprzedni stan prawny przykładem niezgodności może być chociażby wskazanie w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu innego obszaru niż wynikający z ogólnego aktu planistycznego⁷⁵ czy też zaniechanie określenia minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy wbrew wymogom studium⁷⁶ lub też ustalenie w planie dla danego terenu przeznaczenia odbiegającego od przewidzianego w studium⁷⁷.

Plan ogólny jako akt generalny, obejmujący swoim zakresem całą powierzchnię gminy, dzieląc je na strefy, wyznacza ramy działania organu planistycznego, uniemożliwiając mu dowolne kształtowanie w planie miejscowym przestrzeni w sposób sprzeczny z własnymi ustaleniami poczynionymi w planie ogólnym. Plan ten z uwagi na charakter ogólny nie jest przenoszony wprost do planu miejscowego, jednak nie oznacza to możliwości swobodnego przesuwania granic wyznaczonych w planie

⁷⁴ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 25 I 2011 r., sygn. akt IV SA/Wa 719/10, LEX nr 954068.

⁷⁵ Wyrok NSA z 15 III 2010 r., sygn. akt II OSK 1493/09, LEX nr 597310.

⁷⁶ Wyrok NSA z 14 VI 2017 r., sygn. akt II OSK 684/17, LEX nr 2330054.

⁷⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 17 V 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 327/10, LEX nr 674220.

ogólnym między poszczególnymi obszarami o odmiennym przeznaczeniu i tym samym zmiany sposobu zagospodarowania przestrzeni w zapisach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W ten sposób byłby kreowany odmienny sposób zagospodarowania przestrzeni w zapisach planu miejscowego w stosunku do postanowień planu ogólnego, którego wiążący dla organów planistycznych ogólny charakter stałby się wówczas iluzoryczny. Skutkiem wskazania w planie ogólnym stref planistycznych, gminnych standardów urbanistycznych, obszarów uzupełnienia zabudowy i obszarów zabudowy śródmiejskiej jest konieczność ich uwzględnienia przy sporządzaniu planu miejscowego. Poszczególne tereny gminy mogą mieć zatem określone przeznaczenie w planie miejscowym wyłącznie wtedy, jeśli wcześniej przewidziano je w określonych strefach planistycznych ujętych w planie ogólnym.

Podsumowanie

Na gruncie planowania przestrzennego ochrona interesu właściciela nieruchomości przed nadużyciem władzy ze strony organów administracji publicznej jest zabezpieczona przez system prawnych gwarancji. Wśród tych gwarancji kluczową rolę odgrywają konstytucyjne mechanizmy ochrony własności na czele z zasadą proporcjonalności stanowiącą element zasady ważenia interesów, jak również zasada równości wobec prawa. Na straży tych zasad stoi system nadzoru i sądowej kontroli prawotwórczych aktów organów gminy. Warto zauważyć, że na gruncie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego żadnemu z interesów – publicznemu i indywidualnemu nie można przyznać absolutnego prymatu. Z orzecznictwa sądowego wynika, że wszelkie rozstrzygnięcia planistyczne, które ograniczają właściciela w sposobie korzystania z nieruchomości, nie tylko muszą być dokonywane z uwzględnieniem obowiązujących przepisów, lecz także w sytuacjach konfliktowych muszą poszukiwać kompromisu między interesem publicznym a indywidualnym interesem właściciela nieruchomości⁷⁸. Dlatego tak istotny jest element ważenia interesu publicznego i interesu prywatnego zawarty

⁷⁸ Wyrok NSA z 3 X 2006 r., sygn. akt II OSK 196/06, LEX nr 289275; wyrok WSA w Warszawie z 15 IV 2004 r., sygn. akt IV SA 4645/03, LEX nr 729769; wyrok WSA w Łodzi z 16 V 2008 r., sygn. akt II SA/Łd 995/07, LEX nr 499864.

w zasadzie proporcjonalności, który pozostaje jednym z fundamentów systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Administracyjnoprawne kształtowanie sytuacji prawnej właściciela wskutek uchwalenia aktu prawa miejscowego może powodować ograniczenia, które mogą okazać się bardziej dotkliwe niż incydentalne wkraczanie w sferę cudzej własności w ramach stosunków prywatnoprawnych. Z tego względu miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawny wyznaczający zakres możliwego sposobu zagospodarowania nieruchomości i w konsekwencji ograniczający prawo własności powinien szanować podstawowe zasady konstytucyjne, w tym zasadę proporcjonalności oraz zasadę równości wobec prawa. Oprócz tych konstytucyjnych zasad równie istotną na płaszczyźnie systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego jest zasada zgodności planu miejscowego z planem ogólnym. W przeciwieństwie do studium ustawodawca wprost wskazał w art. 13a ust. 7 u.p.z.p., że plan ogólny stanowi akt prawa miejscowego. Jako instrument planistyczny wyznacza przede wszystkim politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub w strategii rozwoju ponadlokalnego, dokonuje ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz znajdujących się na obszarze gminy terenów i stref wymienionych w art. 13b pkt 3 u.p.z.p. Dane ujęte w planie ogólnym bezwzględnie będą wiązać lokalne organy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stąd też, nie negując kompetencji jednostki samorządu terytorialnego do prowadzenia polityki przestrzennej na swoim terenie, należy podkreślić, że wyrażana w planie miejscowym swoboda kształtowania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju zawsze będzie musiała pozostawać w zgodności z planem ogólnym. Naruszenie tej reguły będzie stanowiło podstawę do unieważnienia planu miejscowego zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., także w przypadku ponownej kontroli planu miejscowego, gdy wcześniej był jedynie kontrolowany w innym zakresie.

Wskazane w niniejszym artykule przesłanki naruszenia planu miejscowego pokazują, według jakich ogólnych zasad powinien być sporządzany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Ich naruszenie musi zostać uznane za istotne, albowiem mogą prowadzić do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Naruszenie zasad konstytucyjnych, w tym zasady proporcjonalności i zasady równości wobec prawa, a także z perspektywy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego – zasady zgodności

planu miejscowego z planem ogólnym, przy sporządzaniu planu miejscowego będzie w ostateczności prowadzić do uznania ich jako wady kwalifikowane, które w następstwie działań organu nadzoru i kontroli sądu administracyjnego będą skutkować wyeliminowaniem z obrotu prawnego tego planu jako efekt stwierdzenia jego nieważności.

BIBLIOGRAFIA

- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2024.
- Bigo T., *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 3, s. 462–476.
- Błażewski M., *Skutki prawne uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Wrocław 2024.
- Chmielnicki P., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Daniel P., Kafar D., Pawlik K., *Systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2023.
- Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Dziedzic-Bukowska J., Jaworski J., Sosnowski P., *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016.
- Jaworski J., *Ochrona właściciela nieruchomości sąsiedniej w procesie planistycznym i budowlanym*, Warszawa 2019.
- Jarzyński P., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, w: *Inwestycje budowlane w praktyce*, pod red. P. Jarzyńskiego, Warszawa 2022, s. 79–134.
- Kijowski D., *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 4, s. 59–68.
- Kość A., *Relacja prawna i wartości w społeczeństwie otwartym*, w: *Prawo a wartości. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Nowackiego*, pod red. I. Boguckiej, Z. Tobor, Kraków 2003, s. 135–147.
- Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002.
- Masternak-Kubiak M., *Znaczenie zasady proporcjonalności w procesie inwestycyjno-budowlanym*, w: *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, pod red. M. Jabłońskiego, S. Jarosz-Żukowskiej, Wrocław 2014, s. 313–326.
- Niewiadomski Z., *Kształtowanie się orzecznictwa sądowoadministracyjnego w sprawach planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 356–373.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003.
- Nowak M., Dziedzic-Bukowska J., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne – analiza najnowszych zmian*, Warszawa 2024.
- Ostrowska A., *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązkiwania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Lublin 2020.

- Raszewska-Skałeczka R., *Równość w prawie administracyjnym – teoria i rzeczywistość z obszaru prawa oświatowego*, w: *Równość w prawie administracyjnym*, pod red. J. Korczaka, P. Lisowskiego, Warszawa 2018, s. 245–293.
- Sachanbińska-Dobrzyńska O., *Brak sprzeczności planu miejscowego ze studium jako jedna z zasad sporządzania planu miejscowego*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 4, s. 45–59.
- Sosnowski P., *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, Warszawa 2011.
- Stelmasiak J., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994.
- Woźniak M., *Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych*, w: *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, pod red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 75–99.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Zachariasz I., *Planowanie przestrzenne versus zagospodarowanie przestrzeni. Podstawowe problemy w orzecznictwie sądów administracyjnych*, w: *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, pod red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 100–117.
- Zimmermann J., *Koncepcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Gospodarka. Administracja. Samorząd. Księga jubileuszowa prof. Teresy Rabskiej*, pod red. H. Olszewskiego, B. Popowskiej, Poznań 1997, s. 602–635.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Konrad Kamiński*

Instytucjonalne relacje państwo–Kościół w Rumunii jako przykład modelu przyjaznej separacji

State–church relations in Romania as an example
of a model of friendly separation

Abstract. The aim of this article is to provide a detailed analysis of the fundamental principles of the state–church relationship model in the Republic of Romania, which can be classified as a specific model of friendly separation. This model is based on a balance between the formal separation of state and religious institutions and the possibility of state support for religious activities in areas such as education, culture and social welfare. A significant element of the Romanian model is its acknowledgment of the historical and cultural role of the Romanian Orthodox Church, which holds a prominent position in shaping Romanians' national identity and public life. The Church plays a crucial role in maintaining social bonds and transmitting the nation's heritage. The article also highlights unique features of the Romanian model, such as its three-tier legal classification system for religious communities, which differentiates the legal status of registered denominations, religious associations, and religious groups. This system, combined with the historical significance of Orthodoxy, gives the Romanian model distinctive characteristics that set it apart from other countries implementing a model of friendly separation, an example being Poland. The analysis demonstrates how local historical, cultural and social conditions influence the development of Romania's specific version of the friendly separation model. The author argues that although the autonomy of both spheres is formally maintained, cooperation between the state and recognized religious communities (particularly the Romanian Orthodox Church) is essential for the fulfillment of many public tasks, especially in areas requiring the fostering of national unity.

Keywords: state–church-relations – Romania – friendly separation model

* University of Rzeszow, Poland | Uniwersytet Rzeszowski, Polska, <https://orcid.org/0000-0003-2499-8752>, e-mail: kkaminski@ur.edu.pl.

Wprowadzenie

Rumunia była jednym z krajów bloku wschodniego, które doświadczyły przemian ustrojowych na fali tzw. Jesieni Ludów w 1989 r. W następstwie upadku reżimu komunistycznego nastąpił okres prodemokratycznych zmian, których zwieńczeniem była akcesja Rumunii do Unii Europejskiej w roku 2007. Jedną z najważniejszych kwestii ustrojowych, którą należało na nowo uporządkować, było określenie modelu relacji między państwem a istniejącymi na jego terenie zorganizowanymi wspólnotami religijnymi. W ówczesnym dyskursie pojawiały się propozycje określenia tych relacji wypływające z różnych środowisk aktorów sceny politycznej. Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie genezy oraz podstawowych zarysów istniejącego modelu relacji państwo–Kościół we współczesnej Rumunii, który w rodzimej literaturze prawa konstytucyjnego i wyznaniowego nie był dotychczas analizowany w sposób indywidualny. Rozważania objęte artykułem stanowią także przyczynek do dalszych badań nad statusem wspólnot religijnych w Rumunii, a także nad pozycją Kościołów i związków wyznaniowych w ustrojach państw, gdzie dominującą religią jest prawosławie.

1. Współczesna klasyfikacja modeli relacji państwo–Kościół

W doktrynie prawa wyznaniowego najczęściej wyróżnia się model powiązania, charakterystyczny dla państw wyznaniowych, a także model separacji, inaczej zwany modelem rozdziału Kościoła od państwa¹. Podział typów państw, w których występują poszczególne modele, jest często dokonywany w sposób bezpośredni na państwa wyznaniowe oraz na państwa świeckie².

Państwa wyznaniowe można podzielić według dwóch odmian: tradycyjnej i zmodernizowanej. Tradycyjna wersja państwa wyznaniowego zwana jest inaczej wyznaniowością zamkniętą. W tym modelu

¹ Zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2010, s. 55–110. J. Krukowski wyróżnia także system państw totalitarnych, który został ukształtowany na założeniach określonej ideologii pełniącej funkcję religii państwowej, np. państwo faszystowskie, państwo nazistowskie, państwo komunistyczne. Zob. J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 2000, s. 42.

² Zob. A. Mezglewski, *Systemy relacji państwo–kościół w ujęciu historycznym*, w: A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisław, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 13; J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005, s. 25.

charakterystyczna jest afirmacja określonej doktryny religijnej jako jedynej prawdziwej, która może przejawiać się na różne sposoby. Może obejmować konstytucyjne uznanie jednej religii bądź konkretnego Kościoła za oficjalny lub państwowy, a także finansowanie tej religii lub instytucji tego konkretnego Kościoła ze środków publicznych, co skutkuje jego uprzywilejowaną pozycją wobec innych związków wyznaniowych. Ponadto może się to wiązać z formalnym zakazem praktykowania innych religii bądź jedynie ich ograniczonym tolerowaniem przez państwo³. Innym modelem jest zmodernizowana forma państwa wyznaniowego, określana również jako konfesyjność otwarta. Charakteryzuje się rezygnacją z afirmacji określonej religii przez państwo jako jedynej prawdziwej. Kryterium teologiczne zostaje w tym modelu zastąpione kryterium historycznym lub socjologicznym, na podstawie którego dana religia zostaje uznana za państwową. Model ten przewiduje finansowanie wyłącznie jednej religii ze środków publicznych, przy jednoczesnym zagwarantowaniu wolności religijnej na zasadzie równego traktowania wszystkich wyznań⁴.

Jeśli chodzi o modele rozdziału, to biorąc pod uwagę współczesne państwa europejskie, szczególnie państwa członkowskie Unii Europejskiej, wyróżnia się dwa modele separacji⁵. Pierwszy, wzorowany na systemie niemieckim, model tzw. przyjaznego rozdziału Kościoła od państwa zwany jest inaczej modelem autonomii i współpracy lub separacji skoordynowanej (przyjaznej)⁶. U podstaw tego modelu leżą odpowiednie gwarancje konstytucyjne, występują także bilateralne umowy (np. konkordaty), które określają stosunki państwa z Kościołami na zasadzie przyjaznej separacji i współpracy. Charakterystyczną cechą tego modelu jest zdolność związków wyznaniowych do rządzenia się własnym prawem wewnętrznym oraz brak uzależnienia wewnętrznej sfery prawnej związków wyznaniowych od prawodawstwa państwowego, co jest istotą uznania autonomii związków wyznaniowych⁷. Innym modelem separacji jest model francuski, który jest przykładem modelu tzw. radykalnego rozdziału Kościoła od państwa (zwanego separacją wroga lub ostrą). Model ten został wprowadzony na mocy ustawy

³ Zob. J. Krukowski, *Kościół i państwo...*, s. 61.

⁴ Ibidem.

⁵ Zob. S. Sowiński, *Modele stosunków państwo–Kościół w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2008, nr 3, s. 42–46.

⁶ Zob. J. Krukowski, *Kościół i państwo...*, s. 53.

⁷ Zob. A. Mezglewski, op. cit., s. 22; S. Sowiński, op. cit., s. 43–44.

o rozdziale Kościoła od państwa z 1905 roku. Jego pierwotne założenia opierały się na braku przyznania Kościołom podmiotowości publiczno-prawnej. Kościoły traktuje się jako stowarzyszenia kultowe, a ich status zależy od jednostronnej decyzji władzy świeckiej⁸. Współczesny model francuski nadal oparty jest na zasadach rozdziału i świeckości państwa, jednak są dopuszczalne pewne wyjątki. Możliwe jest finansowanie ze środków publicznych posług duszpasterskich wykonywanych przez duchownych w instytucjach publicznych i pomoc finansowa dla duchownych zatrudnionych w szkolnictwie, a także finansowanie remontów i utrzymania budynków kościelnych⁹.

Współczesne modele relacji między państwem a religią cechują się więc znacznym zróżnicowaniem, przy czym analiza ich typologii nie prowadzi do stworzenia wyczerpującej klasyfikacji, lecz stanowi elastyczny schemat systematyzujący. Realizacja każdego z wyszczególnionych modeli może się różnić w zależności od państwa, w którym występuje.

2. Krajobraz religijny Rumunii

Przystępując do szczegółowej analizy modelu rumuńskiego, należy najpierw odwołać się do struktury wyznaniowej oraz roli religii w historii Rumunii. Umożliwi to ukazanie szerokiego kontekstu współczesnych relacji między państwem a religią. W szczególności istotne jest uwzględnienie historycznych uwarunkowań kształtujących tę relację, co w dalszym ciągu będzie podstawą do analizy współczesnych aktów prawnych dotyczących statusu religii oraz funkcjonowania poszczególnych wspólnot wyznaniowych w przestrzeni publicznej.

Szczególne miejsce w historii Rumunii zajmuje prawosławie. Przywiązanie Rumunów do prawosławia czyni ten naród jednym z najbardziej religijnych społeczeństw w Europie. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Pew Research Center, 55% dorosłych Rumunów jest „bardzo religijnych”, co daje pierwsze miejsce wśród 34 przebadanych krajów Europy¹⁰. Przynależność do Rumuńskiego Kościoła Prawosław-

⁸ S. Sowiński, op. cit., s. 42–43.

⁹ Zob. A. Mezgowski, op. cit., s. 18–19.

¹⁰ J. Evans, C. Baronavski, *How do European countries differ in religious commitment? Use our interactive map to find out*, Pew Research Center, 5 XII 2018, <https://www.pewresearch.org/short-reads/2018/12/05/how-do-european-countries-differ-in-religious-commitment/> (dostęp: 19 X 2024).

nego (RKP) deklaruje 73,6% Rumunów¹¹. RKP odegrał znaczącą rolę w kształtowaniu tożsamości narodowej Rumunów i także współcześnie, jako strażnik tradycji, nadal cieszy się autorytetem i zaufaniem większości społeczeństwa rumuńskiego. W 2023 r. RKP był drugą po armii instytucją z najwyższym wskaźnikiem zaufania obywateli (62,5%)¹².

Drugim największym Kościołem w Rumunii jest Kościół Rzymskokatolicki, do którego przynależy 3,9% obywateli. Kolejne związki wyznaniowe pod względem liczby wyznawców to Kościół Reformowany (2,6%) i Kościół Zielonoświątkowy (2,1%). Do pozostałych Kościołów i związków wyznaniowych przynależność zadeklarowało poniżej 1% Rumunów. Jako ateści zadeklarowało się 0,4%, jako agnostycy 0,1%, natomiast brak przynależności do żadnego wyznania zadeklarowało 0,4% obywateli. Odpowiedzi na pytanie o wyznanie nie udzieliło 14% obywateli¹³.

Dominująca rola RKP we współczesnej Rumunii jest wynikiem zaszczości historycznych i znaczenia rumuńskiej Cerkwi w historii tego państwa. Chrześcijaństwo pojawiło się na terenach dzisiejszej Rumunii już w I wieku, co było związane z działalnością św. Andrzeja Apostoła na tych terenach¹⁴.

Szczególne role RKP we współczesnej historii Rumunii zaznacza się w zjednoczeniu Mołdawii i Wołoszczyzny w 1859 r. Następnie RKP ogłosił autokefalię w 1872 r., która została potwierdzona przez Patriarchat Konstantynopola w roku 1878. Po zjednoczeniu Wielkiej Rumunii (*România Mare*) utworzono jednolitą strukturę administracyjną.

¹¹ Według rumuńskiego spisu powszechnego z 2021 r. Za: Recensământul Populației și Locuințelor 2021, *Populația rezidentă după religie, pe Macroregiuni, Regiuni de dezvoltare și Județe*, <https://www.recensamantromania.ro/wp-content/uploads/2023/06/Tabel-2.04.1-si-Tabel-2.04.2.xlsx> (dostęp: 19 X 2024).

¹² Zob. *Sondaj de opinie INSCOP Research realizat la comanda News.ro (Partea a V-a: Încredere instituții. După 10 ani: Comparatie 2013–2023)*, INSCOP Research, 14 XI 2023, <https://www.inscop.ro/noiembrie-2023-sondaj-de-opinie-inscop-research-realizat-la-comanda-news-ro-partea-a-v-a-incredere-institutii-dupa-10-ani-comparatie-2013-2023/> (dostęp: 19 X 2024). Te same badania ukazały zupełnie odwrotny stosunek Rumunów do instytucji państwowych. Rząd darzyło dużym lub bardzo dużym zaufaniem 19,4%, natomiast parlament 17,4% obywateli.

¹³ Według spisu powszechnego z 2021 r. Recensământul Populației și Locuințelor 2021, *Populația rezidentă...*

¹⁴ O rozwoju chrześcijaństwa na terenach dzisiejszej Rumunii od czasów starożytnych zob. T. Damian, *Romania, Patriarchal Orthodox Church of*, w: *The Concise Encyclopedia of Orthodox Christianity*, pod red. J.A. McGukina, Malden–Oxford–West Sussex 2014, s. 384–391.

Szczególne znaczenie RKP zostało uwzględnione w decyzji rumuńskiego parlamentu, który podniósł metropolię bukareszteńską do rangi patriarchatu w 1925 roku¹⁵. RKP wraz z Kościołem Greckokatolickim był wówczas uznawany za Kościół państwowy, co zostało potwierdzone w międzywojennych konstytucjach z 1923 i 1938 r.

W czasach komunizmu pozycja RKP była zróżnicowana. W początkowych latach duchowieństwo prawosławne było prześladowane. Największa siła represji ze strony władzy przypadała na lata 1948–1952. Kres prześladowań datuje się na lato 1959 r., kiedy zostali wypuszczeni ostatni więźniowie polityczni¹⁶. W późniejszych latach wśród duchownych prawosławnych uwidacznia się wyraźna chęć współpracy z władzą państwową. Kompromisową postacią był ówczesny patriarcha RKP Justynian Marina (1948–1977), który nie sprzeciwiał się działaniom władzy w sposób stanowczy. Podobna postawa cechowała także jego następców: Justyna (1977–1986) oraz Teoktysta (1986–2007).

Jednym z powodów, dla których RKP nie sprzeciwiał się polityce państwa, było charakterystyczne dla niektórych Kościołów wschodnich przywiązanie do władzy państwowej, będące wynikiem procesów historycznych związanych z cesaropapizmem w wersji bizantyjskiej (tzw. *symfonia*). Kościół w niektórych krajach komunistycznych, w tym w Rumunii, nie stawał w jawnej opozycji do władzy państwowej właśnie przez wzgląd na historyczne uwarunkowania oraz na pozytywny wpływ władzy świeckiej na losy Kościoła. Państwo w historii Rumunii bardzo często stawało się protektorem Kościoła i mentalność ta wśród części duchowieństwa prawosławnego była żywa. Nie należy również zapominać o infiltracji duchowieństwa prawosławnego przez służby bezpieczeństwa (*Securitate*), co miało znaczący wpływ na pozytywny stosunek duchownych do reżimu komunistycznego. W czasach rządów N. Ceaușescu RKP zajmował uprzywilejowaną pozycję wśród innych wyznań, ale jak trafnie zauważają L. Stan i L. Turescu, pozostawał jedynie uprzywilejowanym sługą państwa, którego działalność miała wpisywać się w politykę władz¹⁷.

¹⁵ J.A. Wendt, A. Ilieș, T. Wiskulski, *Relacje rząd rumuński – Cerkiew w kształtowaniu oficjalnej polityki tożsamościowej państwa po 1989 roku*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2018, nr 4(54), s. 107–108.

¹⁶ K. Górski, *Relacje państwo–kościół w Rumunii w latach 1944–1989*, w: *Państwo – religia. Instytucje państwowe i obywatele wobec religii w Europie Środkowo-Wschodniej w XX wieku*, t. 2, pod red. J. Durki, Kalisz 2018, s. 274.

¹⁷ Zob. L. Stan, L. Turescu, *Religion and Politics in Post-Communist Romania*, New York 2007, s. 7.

W okresie przemian ustrojowych RKP musiał na nowo odnaleźć swoją pozycję w rumuńskim społeczeństwie. Największymi problemami RKP po 1989 r. była lustracja duchownych, a także kwestie związane z restytucją majątku zagrabionego zarządzeniem władz. Dotyczyło to głównie majątku Kościoła Greckokatolickiego, który w czasach komunizmu był zdelegalizowany. Problem współpracy duchowieństwa z poprzednią władzą ograniczył moc jego postulatów dotyczących ustroju państwa oraz kształtu współczesnych relacji państwo–Kościół.

Postulatem RKP odnośnie do relacji państwo–Kościół było prawne ugruntowanie jego dominującej roli wśród innych wyznań. Elita duchowieństwa prawosławnego opowiadała się za modelem Kościoła państwowego. System prawny miał uznawać rolę RKP jako obrońcy rumuńskiej tożsamości, kwalifikować do rekordowych poziomów państwowego wsparcia finansowego oraz powinien gwarantować RKP formalną reprezentację w krajowym zgromadzeniu ustawodawczym¹⁸.

Oprócz RKP postulaty dotyczące modelu relacji państwa z Kościołami wysuwali także inni aktorzy społeczni: elita polityczna, mniejszości wyznaniowe oraz elita intelektualna. Elita polityczna opowiadała się za quasi-pluralistycznym modelem, uznającym równość wszystkich wyznań, ale zauważającym dominującą rolę RKP w społeczeństwie rumuńskim. Mniejszości wyznaniowe proponowały pluralistyczny model, który oddzielał wszystkie wyznania od państwa, uznając zarówno Kościoły mniejszościowe, jak i Kościół większościowy za równe wobec prawa. Elity intelektualne natomiast przeciwstawiały się jakimkolwiek związkom Kościoła z państwem i krytykowały rosnące uzależnienie elity politycznej od symboli religijnych, postulując jednocześnie model ścisłego rozdziału Kościoła od państwa na wzór francuski¹⁹.

3. Prawne podstawy relacji państwo–Kościół w Rumunii

Swoboda istnienia i działalności wspólnot religijnych w demokratycznych krajach wywodzi się z gwarancji wolności religijnej. Przez zorganizowane wspólnoty religijne jednostka może realizować swoje uprawnienia wynikające z jej indywidualnej wolności religijnej. Znaczna część potrzeb religijnych jednostki może być zaspokojona tylko

¹⁸ Ibidem, s. 11.

¹⁹ Ibidem, s. 11–12.

poprzez aktywne uczestnictwo w konkretnej wspólnotcie religijnej, która realizuje wolność religijną w sposób kolektywny²⁰.

W prawodawstwie rumuńskim pierwotne gwarancje wolności i praw obywatelskich, w tym praw dotyczących religii, wywodzą się z art. 4 ust. 2 rumuńskiej konstytucji²¹, który stanowi, że „Rumunia jest wspólną i niepodzielną ojczyzną wszystkich jej obywateli, niezależnie od ich rasy, narodowości, pochodzenia etnicznego, języka, religii, płci, poglądów, przynależności politycznej, majątku oraz pochodzenia społecznego”. Artykuł ten ustanawia równość obywateli wobec prawa i uznaje prawo wszystkich obywateli rumuńskich do ochrony, rozwoju i manifestowania własnej tożsamości, w tym także tożsamości religijnej²².

Bezpośrednie gwarancje wolności religijnej są uregulowane w art. 29 konstytucji Rumunii. Określa on gwarancje wolności myśli, poglądów i wyznania religijnego, a także podstawy relacji między państwem a Kościołami. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu nikt nie może być zmuszany do przyjęcia poglądu lub wyznania religijnego, sprzecznych z jego przekonaniem. Uzewnętrznianie wolności sumienia powinno się dokonywać w duchu tolerancji i wzajemnego poszanowania (ust. 2). Wyznania religijne są wolne i organizują się zgodnie z ich statutami na warunkach określonych ustawą (ust. 3). W ust. 4 zakazano wszelkich form, środków, aktów lub działań, które pobudzałyby wrogość religijną w stosunkach międzywyznaniowych. Zagwarantowano niezależność wyznań od państwa, a także zapewnienie korzystania z pomocy państwa, do którego należy ułatwianie wsparcia religijnego w wojsku, w szpitalach, w zakładach karnych, w domach starców i w sierocińcach (ust. 5). W ust. 6 określono prawo rodziców do wychowania religijnego dzieci zgodnie z ich przekonaniem.

Pojęcie wyznań religijnych (*cultele religioase*) w przywołanym artykule jest rozumiane dwojako. W pierwszym znaczeniu (organicznym) oznacza ono organizację religijną, zorganizowaną instytucję. Natomiast w znaczeniu funkcjonalnym – praktykowanie danej religii, rytuałów, obrzędów. W obu jednak znaczeniach pojęcie wyznania religijnego

²⁰ Zob. M. Pietrzak, op. cit., s. 35.

²¹ Niniejsze rozważania opierają się na polskim tłumaczeniu rumuńskiej konstytucji uwzględniającym zmiany z 2003 roku: *Konstytucja Rumunii (Constituția României) z dnia 21 listopada 1991 roku*, tłum. A. Cosma, w: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, pod red. W. Staśkiewicza, Warszawa 2011, s. 667–692.

²² Zob. E. Tăvală, *State and Church in Romania*, w: *State and Church in the European Union*, pod red. G. Robbersa, Baden-Baden 2019, s. 519.

osadzone w tym artykule oznacza uzewnętrznianie swej wiary religijnej w sposób kolektywny: przez zrzeszanie wyznawców tej samej wiary w jednej zorganizowanej instytucji, a także wspólne sprawowanie kultu religijnego (nabożeństw, procesji, wspólnych modlitw etc.)²³.

Pośrednie regulacje dotyczące kwestii wyznaniowych można odnaleźć również w innych artykułach rumuńskiej konstytucji. Państwo uznaje i gwarantuje osobom należącym do mniejszości narodowych prawo do utrzymywania, rozwijania i wyrażania ich tożsamości religijnej (art. 6 ust. 1). Ponadto państwo ma za zadanie popierać wzmacnianie związków diaspory rumuńskiej z krajem, co ma się realizować poprzez m.in. utrzymywanie, rozwijanie i wyrażanie ich tożsamości religijnej przy przestrzeganiu ustawodawstwa państwa, którego są obywatelami (art. 7). W art. 30 zagwarantowano wolność wypowiedzi, w tym wolność wyrażania myśli, poglądów i wierzeń (ust. 1). Zakazano także m.in. podżegania do nienawiści religijnej oraz podżegania do dyskryminacji (ust. 7). Art. 32 ust. 5 dotyczy szkół wyznaniowych, w których można realizować prawo do nauki, obok szkół publicznych i prywatnych. W art. 32 ust. 7 „[p]aństwo zapewnia swobodę nauczania religii, stosownie do wymogów właściwych dla każdego wyznania. W szkołach państwowych nauczanie religii jest organizowane i gwarantowane ustawą”²⁴. Kwestie wyznaniowe są także uregulowane w art. 42 dotyczącym zakazu pracy przymusowej. W ust. 2 pkt a tego artykułu wyłączono spod tego zakazu podejmowanie działań wynikających z przyczyn religijnych lub sumienia w zamian za wypełnianie obowiązków wojskowych. W art. 44 ust. 4 ustanowiono zakaz nacjonalizacji lub jakichkolwiek innych środków przymusowego przejęcia na własność publiczną dóbr z powodu m.in. przynależności religijnej ich właścicieli²⁵. Art. 48 ust. 2 dotyczy zakazu zawierania małżeństwa w formie wyznaniowej bez uprzedniego zawarcia cywilnego związku małżeńskiego. Trwałość regulacji dotyczących spraw wyznaniowych zapewnia art. 73 ust. 3 pkt s, w którym ustanowiono, że sprawy dotyczące ogólnego statusu wyznań

²³ S. Tănăsescu, Art. 29, w: *Constituția României revizuită. Comentarii și explicații*, pod red. M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, S. Tănăsescu, Bukareszt 2004, s. 58.

²⁴ Ustawa, o której tutaj mowa, to ustawa nr 1/2011 z dnia 5 I 2011 r. o edukacji narodowej (Legea educației naționale nr. 1/2011, Monitorul Oficial nr. 18 din 10 ianuarie 2011). Kwestie te szczegółowo reguluje art. 18 oraz art. 32–39 u.w.r. (patrz przypis 28).

²⁵ Unormowanie to wywodzi się z próby odcięcia się nowoczesnego państwa rumuńskiego od działalności poprzedniego systemu, w którym państwo przejęło na własność majątki kościelne, szczególnie majątek Kościoła Greckokatolickiego.

mają być regulowane za pomocą tzw. ustawy organicznej, do której uchwalenia wymagana jest większość głosów członków każdej izby rumuńskiego parlamentu²⁶.

Generalną ustawą, w której bezpośrednio uregulowano kwestie dotyczące wolności religijnej i statusu wspólnot religijnych, jest ustawa nr 489/2006 z dnia 28 grudnia 2006 r. o wolności religijnej i ogólnym statusie wyznań religijnych²⁷. Została ona przyjęta na krótko przed akcesją Rumunii do Unii Europejskiej, co było zresztą jednym z powodów, dla których ustawa ta została uchwalona. Uchwalenie nowej ustawy obejmującej sprawę wolności religijnej i status prawny wspólnot religijnych było bowiem jednym z kryteriów przystąpienia Rumunii do Unii Europejskiej (tzw. kryteria kopenhaskie)²⁸.

Ustawa ta składa się z 4 rozdziałów zawierających 51 artykułów oraz aneksu. Rozdziały te dotyczą następujących kwestii: I – Postanowienia ogólne (*Dispoziții generale* – art. 1–6); II – Wyznania religijne (*Culte*), który dzieli się na 5 sekcji: Relacje między państwem i wyznaniem religijnym (*Relațiile dintre stat și culte* – art. 7–16), Uznanie wyznania religijnego (*Recunoașterea calității de cult* – art. 17–22), Status osób duchownych i personel wyznaniowy (*Personalul cultelor* – art. 23–26), Prawo własności wyznań religijnych (*Patrimoniul cultelor* – art. 27–31), Edukacja organizowana przez wyznania religijne (*Învățământul organizat de culte* – art. 32–39); III – Stowarzyszenia religijne (*Asociațiile religioase* – art. 40–48); IV – Przepisy przejściowe i końcowe (*Dispoziții tranzitorii și finale* – art. 49–51). Aneks zawiera listę uznanych wyznań religijnych w Rumunii (*Lista cultelor recunoscute în România*).

²⁶ Ustawy zwykle natomiast przyjmowane są głosami większości obecnych członków każdej izby przy zachowaniu kworum (art. 76 ust. 2 konstytucji).

²⁷ Lege nr. 489/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor (Monitorul Oficial nr. 201 din 21 martie 2014), dalej: „u.w.r.”. W polskiej terminologii ustawa ta zwana jest ustawą o wolności religijnej (Legea nr. 489/2006 privind libertatea religioasă) lub Prawem o wyznaniach religijnych (Legea cultelor). Zob. T. Klimkowski, *Rumuńska terminologia religijna a podziały wyznaniowe*, „Balcanica Poznaniensia” 2020, t. 27, s. 182. Właściwsze wydaje się jednak używanie tłumaczenia wykorzystanego powyżej w tekście, ponieważ oddaje pełną nazwę przedmiotowej ustawy.

²⁸ Zob. G. Cimbalò, *La legge rumena sulla libertà religiosa. Un'analisi comparata nel decennale dalla sua approvazione*, w: *Rigore e curiosità, Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*, t. 1, pod red. G. D'Angelo, Turyn 2018, s. 197.

4. Klasyfikacja wspólnot religijnych w Rumunii

Kluczową kwestią dla ustalenia relacji między państwem i wspólnotami religijnymi w Rumunii jest trójstopniowy system klasyfikacji wszystkich wspólnot na wyznania religijne (*cultele religioase*), stowarzyszenia religijne (*asociațiile religioase*) oraz grupy religijne (*grupări religioase*). Każdej z tych kategorii odpowiadaą inne prawa i obowiązki.

4.1. Wyznania religijne

Analiza zarówno rumuńskiej konstytucji, jak i u.w.r. pozwala traktować występujące w tych aktach prawnych podmioty określane jako wyznania (*cultele*) lub wyznania religijne (*cultele religioase*) jako zorganizowane wspólnoty religijne²⁹. Za wyznanie religijne może zostać uznane istniejące wcześniej stowarzyszenie religijne na warunkach określonych w u.w.r. (art. 6 ust. 3). Istnienie zorganizowanych wyznań religijnych zostało w szczególności docenione przez rumuńskiego ustawodawcę, który dostrzega w nich duchową, edukacyjną, społeczno-charytatywną, kulturalną i partnerską rolę oraz traktuje je jako czynnik pokoju społecznego (art. 7 ust. 1 u.w.r.). Uznaje także ich ważną rolę w narodowej historii Rumunii i w życiu rumuńskiego społeczeństwa (ust. 2). Uznane wyznania religijne mają szczególny status w stosunku do pozostałych wspólnot religijnych. Przede wszystkim zostały uznane za osoby prawne użyteczności publicznej (*persoane juridice de utilitate publică*). Państwo może przekazywać część swoich zadań osobom prawnym, które posiadają taki status, na podstawie odpowiedniej ustawy lub upoważnienia wydanego przez właściwy organ administracji³⁰.

W Rumunii istnieje 19 oficjalnie uznanych przez państwo wyznań religijnych³¹. Są to: Rumuński Kościół Prawosławny, Serbska Prawosławna Dieceza Timișoara, Kościół Rzymskokatolicki, Kościół Rumuński Zjednoczony z Rzymem (Greckokatolicki), Archidiecezja Kościoła Ormiańskiego, Staroobrzędowy Rosyjski Kościół Prawosławny w Rumunii,

²⁹ Takie rozumienie tych pojęć jest wykorzystywane w polskim piśmiennictwie. Zob. *Konstytucja Rumunii...*; T. Klimkowski, op. cit., s. 182.

³⁰ Zob. M. Preda, *Some Considerations Regarding the Public Utility Institutions in Romania*, „Curierul Judiciar” 2012, nr 11, s. 673.

³¹ Secretariatul de Stat pentru Culte, *Culte Religioase*, http://culte.gov.ro/?page_id=57 (dostęp: 21 XI 2024).

Kościół Reformowany w Rumunii, Kościół Ewangelicki C.A. w Rumunii, Kościół Ewangelicko-Luterański w Rumunii, Kościół Unitariański w Transylwanii, Związek Kościołów Chrześcijan Baptystów w Rumunii, Chrześcijański Kościół Ewangeliczny w Rumunii – Unia Chrześcijańskich Kościołów Ewangelicznych w Rumunii, Rumuński Kościół Ewangelicki, Związek Zielonoświątkowy – Apostolski Kościół Boży Rumunii, Kościół Adwentystów Dnia Siódmego w Rumunii, Związek Gmin Żydowskich w Rumunii, Wyznanie Muzułmańskie, Organizacja Religijna Świadków Jehowy, Zgromadzenia Boże w Rumunii.

Relacje państwa w stosunku do prawnie uznanych wyznań religijnych opierają się na zasadach, które są charakterystyczne dla modelu przyjaznego rozdziału Kościoła od państwa. Są to zasady: autonomii, neutralności, równouprawnienia, współpracy, układowości oraz specyficzna dla modelu rumuńskiego zasada wspierania wyznań religijnych za granicą. Należy podkreślić, że zasady te dotyczą tylko relacji między państwem i prawnie uznanymi wyznaniem. Nie dotyczą natomiast stosunku państwa do pozostałych wspólnot religijnych (stowarzyszeń i grup religijnych).

Zasada autonomii wyznań religijnych polega na rządzeniu się w swoich sprawach swoim własnym prawem. Zasada ta nierozdzielnie łączy się z niezależnością wyznań religijnych od państwa. Autonomia i niezależność polega na samorządności i niezależności wyznań religijnych nie tylko względem państwa, lecz także względem wszystkich wyznań religijnych istniejących w danym państwie. Zasada autonomii przejawia się w uznaniu przez państwo osobowości prawnej wyznaniowych jednostek organizacyjnych powstałych zgodnie z prawem wewnętrznym danego wyznania (art. 8 ust. 2 u.w.r.). Państwo potwierdza także jurysdykcję prawa wewnętrznego uznanych wyznań wobec członków danego wyznania, a jednocześnie ogranicza stosowanie prawa wewnętrznego wobec innych obywateli rumuńskich, niebędących jego członkami (ust. 3). Zasada autonomii dotyczy także tzw. personelu wyznaniowego i organizacji wewnętrznej wyznań. Szczegółowo o tym traktuje sekcja 3 rozdziału II (art. 23–26 u.w.r.). Ustawodawca daje wyznaniom religijnym swobodę w wybieraniu, mianowaniu, zatrudnianiu i zwalnianiu personelu zgodnie z własnym prawem wewnętrznym (art. 23 ust. 1 u.w.r.). Przez personel wyznaniowy należy tutaj rozumieć osoby duchowne, ale także osoby niebędące duchownymi, które są zatrudniane przez jednostkę organizacyjną danego wyznania. Ustawodawca daje ponadto prawo do dyscyplinowania za naruszenie doktryny

i moralności danego wyznania zgodnie z prawem wewnętrznym oraz gwarantuje prawo do zachowania tajemnicy zawodowej, w tym tajemnicy spowiedzi (art. 23 ust. 2–3 u.w.r.). Szczególny status duchowieństwa prawnie uznanych wyznań jest obwarowany odpowiedzialnością karną za nieuprawnione wykonywanie obowiązków duchownego zgodnie z art. 348 rumuńskiego kodeksu karnego (*Codul penal*). Przestępstwo to dotyczy nieuprawnionego wykonywania zawodu lub działalności, jeżeli ustawa szczególna przewiduje, że popełnienie takich czynów jest sankcjonowane w myśl prawa karnego. Ustawą szczególną w tym przypadku jest u.w.r. (art. 23 ust. 4). Przestępstwo to jest zagrożone karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do roku lub karą grzywny³². Ustawodawca daje także prawo do prowadzenia przez wyznania religijne własnych funduszy emerytalnych oraz posiadania własnych organów sądownictwa religijnego w sprawach dyscypliny wewnętrznej (art. 24, 26 u.w.r.). Duchowieństwo prawnie uznanych wyznań jest zwolnione z obowiązkowej służby wojskowej (art. 25 u.w.r.).

Zasada autonomii doznaje jednak pewnych ograniczeń. Przykładowo już samo ograniczenie swobody ustalania i stosowania nazwy wyznania, które nie może być identyczne z nazwą już uznanego wyznania, jest pewnym jej ograniczeniem (art. 8 ust. 4 u.w.r.).

Zasada neutralności polega na zachowaniu przez władze publiczne powściągliwości w zajmowaniu stanowiska w sprawach religijnych, a także areligijnych. Władze publiczne nie mogą promować ani faworyzować określonego wyznania. Nie mogą również przyznawać żadnych przywilejów wyznaniom ani tworzyć warunków dyskryminacji względem innych wyznań (art. 9 ust. 2 *in fine* u.w.r.). Powściągliwość ta jednak nie charakteryzuje się wrogością wobec takich przekonań. Model przyjaznego rozdziału Kościoła od państwa dopuszcza wspieranie wyznań religijnych, a także współpracę państwa w określonych obszarach. Naruszeniem zasady neutralności nie jest wypłacanie pensji personelowi wyznaniowemu, zarówno duchowieństwu, jak i osobom świeckim, które jest uzależnione od liczby wierzących i rzeczywistych potrzeb danego wyznania (art. 10 ust. 4 u.w.r.).

Zasada równouprawnienia wyznań unormowana w art. 9 ust. 2 u.w.r. przede wszystkim wyklucza istnienie Kościoła państwowego, co stoi w sprzeczności z wysuwanymi postulatami RKP. Zasada

³² Ustawa nr 286/2009 z dnia 17 VII 2009 r. Kodeks karny (Legea nr. 286/2009 Codul penal din 17 iulie 2009, Monitorul Oficial nr. 510 din 24 iulie 2009).

równouprawnienia dotyczy jednak tylko uznanych przez państwo wyznań religijnych, a nie innych wspólnot religijnych (stowarzyszeń i grup religijnych). W u.w.r. istnieje jednak pewne wyróżnienie jednego z Kościołów. RKP w u.w.r. jest traktowany jako swoisty *primus inter partes*. W art. 7 ust. 2 u.w.r. uznano ważną rolę RKP i innych uznanych wyznań w narodowej historii Rumunii i w życiu rumuńskiego społeczeństwa. Wyróżnienie z nazwy RKP wśród innych wyznań jest elementem zaakcentowania jego roli w kulturze i w tradycji Rumunii. Nie ma natomiast znamion nadania mu specjalnych przywilejów prawnych względem innych uznanych wyznań.

Zasada współdziałania polega na współpracy państwa z uznanymi wyznaniem religijnymi w obszarach wspólnych, a także na wspieraniu wyznań w ich działalności (art. 9 ust. 5 u.w.r.). Wyznania religijne mogą, na swój wniosek, otrzymać wsparcie materialne od państwa na pokrycie bieżących kosztów utrzymania miejsc kultu, a także na remonty i budowę nowych budynków, w zależności od liczby wiernych i ich rzeczywistych potrzeb. Obszary współdziałania i wsparcia dookreśla Rozporządzenie Rady Ministrów nr 82 z dnia 30 sierpnia 2001 r. w sprawie ustanowienia niektórych form wsparcia dla jednostek organizacyjnych należących do uznanych wyznań religijnych w Rumunii³³. Obszary współpracy i wsparcia państwa obejmują ochronę zabytków i ruchomych dóbr narodowego dziedzictwa kulturowego, uzupełnienie środków własnych wyznań o niskich dochodach, wsparcie akredytowanych i licencjonowanych placówek opieki społecznej i zdrowotnej, działalność muzealną, wsparcie placówek oświatowych, dotowanie siedzib administracyjnych jednostek organizacyjnych (np. diecezji), budowę i remont miejsc kultu itp. Państwo wspiera ponadto działalność medialną uznanych wyznań oraz krajowe i międzynarodowe wydarzenia organizowane przez wyznania religijne w Rumunii. Katalog ten nie ma charakteru zamkniętego, a co za tym idzie nie są to jedyne obszary współpracy i wsparcia państwowego dla uznanych wyznań, na co wskazuje już sama nazwa rozporządzenia.

Zasada układowości polega na możliwości zawierania przez centralne władze publiczne umów partnerstwa z uznanymi wyznaniem religijnymi w obszarach ich wspólnego zainteresowania. Umowy te mogą dotyczyć także określonych aspektów specyficznych dla tradycji

³³ Ordonanță nr. 82 din 30 august 2001 privind stabilirea unor forme de sprijin financiar pentru unitățile de cult aparținând cultelor religioase recunoscute din România (Monitorul Oficial nr. 601 din 26 septembrie 2013).

danego wyznania, które podlegają regulowaniu przez prawo państwowe (art. 9 ust. 5 u.w.r.). Przykładami takich umów są umowy zawarte między rządem Rumunii a RKP i Konferencją Episkopatu Rumunii dotyczące obszaru działalności społecznej tych wyznań³⁴.

Zasada wspierania wyznań religijnych wywodzi się z ogólnej zasady wzmacniania więzów z Rumunami poza granicami kraju (art. 7 konstytucji). Działalność państwa przejawia się w utrzymywaniu, rozwijaniu i wyrażaniu ich tożsamości (m.in. tożsamości religijnej). Rozwinięciem tej ogólnej zasady jest przepis art. 9 ust. 4 u.w.r. Działalność uznanych wyznań religijnych wśród diaspory rumuńskiej sprzyja umacnianiu więzi z państwem macierzystym. Artykuł ten daje podstawę do wspierania wszystkich uznanych wyznań religijnych działających poza granicami kraju, które mogą przyczynić się do umacniania więzi z Rumunią, jednak według raportu Sekretariatu Stanu ds. Wyznań z 2021 r. największym beneficjentem tego wsparcia jest RKP. Marginalne wsparcie uzyskał jeszcze tylko Kościół Zielonoświątkowy – Apostolski Kościół Boży w Rumunii³⁵.

Procedurę uznania przez państwo danego wyznania religijnego szczegółowo regulują art. 17–22 u.w.r. Status wyznania religijnego może otrzymać stowarzyszenie religijne na podstawie decyzji rządu na wniosek Sekretariatu Stanu ds. Wyznań. Stowarzyszenie religijne, aby mogło otrzymać status wyznania, musi swoją działalnością i liczbą członków dawać rękojmię trwałości, stabilności oraz interesu publicznego (art. 17 ust. 1 u.w.r.). Przesłankami, które dane stowarzyszenie religijne powinno spełnić, aby mogło zostać uznane za wyznanie religijne, są: nieprzerwana działalność na terytorium Rumunii jako stowarzyszenie religijne co najmniej od 12 lat, formalna przynależność do danego stowarzyszenia religijnego co najmniej 0,1% populacji Rumunii liczonej zgodnie z ostatnim spisem powszechnym³⁶ oraz posiadanie własnego wyznania wiary, statutu organizacji i funkcjonowania, zawierającego nazwę wyznania, strukturę organizacyjną, sposób zarządzania, administrowania i kontroli, organy przedstawicielskie, sposób tworzenia

³⁴ Protocol de cooperare în domeniul incluziunii sociale între Guvernul României și Patriarhia Română zawarta 2 X 2007 r. oraz Protocol de cooperare în domeniul incluziunii sociale între Guvernul României și Conferința Episcopilor din România – CER zawarta 4 XII 2007 r.

³⁵ Secretariatul de Stat pentru Culte, *Sprîjinul Secretariatului de Stat pentru Culte pentru comunitățile religioase românești din diaspora*, 2021.

³⁶ Według spisu powszechnego z 2021 r. są to 19 054 osoby. Recensământul Populației și Locuințelor 2021, *Populația rezidentă...*

i rozwiązywania jednostek organizacyjnych, status własnego personelu oraz przepisy szczegółowe. Wszystkie konieczne dokumenty należy dołączyć do wniosku o uznanie za wyznanie religijne (art. 18 u.w.r.).

Sekretariat Stanu ds. Wyznań w ciągu 60 dni od daty złożenia wniosku przedkłada rządowi dokumentację dotyczącą wyznania wraz z opinią sporządzoną na podstawie dokumentacji. Następnie rząd ma 60 dni na podjęcie decyzji o uznaniu lub odrzuceniu takiego wniosku (art. 19–20 u.w.r.). Rząd ma także możliwość cofnięcia statusu wyznania religijnego na wniosek Sekretariatu Stanu ds. Wyznań, jeżeli wyznanie to przez swoją działalność wyrządza poważne szkody bezpieczeństwu publicznemu, porządkowi publicznemu, zdrowiu i moralności publicznej, a także prawom człowieka i podstawowym wolnościom (art. 21 u.w.r.).

4.2. Stowarzyszenia religijne

Kolejnymi po wyznaniach zorganizowanymi grupami, za pomocą których może być realizowana wolność religijna zarówno w sposób indywidualny, jak i kolektywny, są stowarzyszenia religijne (*asociații religioase*). W Rumunii istnieje 47 zarejestrowanych stowarzyszeń religijnych³⁷. Definicja legalna stowarzyszenia religijnego znajduje się w art. 6 ust. 2 u.w.r. Stowarzyszeniem religijnym jest osoba prawna prawa prywatnego, utworzona na podstawie ustawy o wolności religijnej przez osoby fizyczne, które przyjmują, dzielą i praktykują tę samą wiarę religijną. Aby stowarzyszenie religijne mogło zostać zarejestrowane, potrzebne jest co najmniej 300 osób, obywateli lub mieszkańców Rumunii, zrzeszonych w celu manifestowania swojej wolności religijnej. Stowarzyszenie religijne uzyskuje osobowość prawną poprzez wpis do Rejestru Stowarzyszeń Religijnych prowadzonego przez sąd, w którego okręgu znajduje się siedziba danego stowarzyszenia (art. 40 ust. 2 u.w.r.).

Aby uzyskać wpis do Rejestru Stowarzyszeń Religijnych, wymagane jest spełnienie szeregu warunków. Do wniosku o wpis należy dołączyć: statut stowarzyszenia religijnego wraz ze wskazaną nazwą stowarzyszenia, która nie może być identyczna lub podobna do nazwy uznanego wyznania lub innego stowarzyszenia religijnego, dane identyfikacyjne i podpisy członków stowarzyszenia, wskazanie siedziby i aktywów początkowych w wysokości co najmniej dwóch wynagrodzeń brutto,

³⁷ Secretariatul de Stat pentru Culte, *Asociații Religioase*, http://culte.gov.ro/?page_id=59 (dostęp: 21 XI 2024).

składające się z wkładów rzeczowych lub pieniężnych od członków, wskazanie pierwotnych organów zarządzających, a ponadto wyznanie wiary stowarzyszenia religijnego. Statut stowarzyszenia religijnego powinien zawierać centralną i lokalną strukturę organizacyjną danego stowarzyszenia, sposób zarządzania, administrowania i kontroli, sposób tworzenia i rozwiązywania jednostek organizacyjnych, prawa i obowiązki członków, główne działania, które zamierza prowadzić stowarzyszenie, aby osiągnąć swoje cele duchowe, a także inne postanowienia specyficzne dla danego stowarzyszenia religijnego. Koniecznym załącznikiem do wniosku są dokumenty potwierdzające tytuł prawny do siedziby i majątku stowarzyszenia. Należy dołączyć również opinię doradcą Sekretariatu Stanu ds. Wyznań oraz dowód dostępności nazwy stowarzyszenia wydany przez Ministra Sprawiedliwości (art. 41 u.w.r.).

W ciągu trzech dni od dnia złożenia kompletnego wniosku o rejestrację sędzia wyznaczony przez prezesa właściwego sądu weryfikuje zgodność z prawem tych dokumentów i zarządza rejestrację stowarzyszenia w Rejestrze Stowarzyszeń Religijnych. Po dokonaniu rejestracji wniosek ten wraz ze wskazaniem numeru rejestracyjnego w Rejestrze Stowarzyszeń Religijnych jest przekazywany z urzędu lokalnemu organowi finansowemu, w którego okręgu znajduje się siedziba stowarzyszenia religijnego w celu ewidencji podatkowej (art. 42 u.w.r.).

4.3. Grupy religijne

Najmniej sformalizowanym statusem wspólnoty religijnej w Rumunii jest grupa religijna. Jest to forma stowarzyszenia osób fizycznych bez osobowości prawnej, które bez uprzedniej procedury swobodnie przyjmują, dzielą i praktykują wiarę religijną (art. 6 ust. 1 u.w.r.).

5. Pozycja ustrojowa Sekretariatu Stanu ds. Wyznań

Centralnym organem administracji, w którego kompetencji są sprawy związane z wyznaniem religijnym, jest Sekretariat Stanu ds. Wyznań (*Secretariatul de Stat pentru Culte*). Jest to wydzielona, wyspecjalizowana jednostka administracji rządowej do spraw religijnych podporządkowana rządowi i koordynowana przez premiera Rumunii³⁸. Jego organizacja

³⁸ Secretariatul de Stat pentru Culte, *State and Religion in Romania*, Bukareszt 2019, s. 10.

i funkcjonowanie opiera się na uchwale Rady Ministrów nr 44 z dnia 13 lutego 2013 r. o organizacji i funkcjonowaniu Sekretariatu Stanu ds. Wyznań³⁹.

Działalność Sekretariatu Stanu ds. Wyznań ma zapewniać poszanowanie i promowanie podstawowych praw i wolności gwarantowanych przez rumuńską konstytucję, u.w.r., a także przez międzynarodowe traktaty i konwencje, których Rumunia jest stroną. Generalnym celem tego organu jest rozwój partnerstwa w sferze społecznej, kulturalnej i oświatowej pomiędzy organami administracji publicznej na szczeblu centralnym i lokalnym a wyznaniem uznanymi przez prawo. Cel ten powinien być realizowany poprzez promowanie korzystnej dla całego społeczeństwa relacji szacunku i współpracy między uznanymi przez państwo wyznaniem (art. 2 i 3 uchwały). Sekretariat Stanu ds. Wyznań opracowuje projekty aktów normatywnych z zakresu życia religijnego oraz zatwierdza projekty aktów normatywnych opracowywanych przez ministerstwa i inne wyspecjalizowane organy administracji publicznej na szczeblu centralnym i lokalnym, które mają wpływ na działalność wyznań i stowarzyszeń religijnych (art. 5 uchwały). Szczegółowe uprawnienia i zadania Sekretariatu ds. Wyznań określa art. 4 uchwały.

Na czele Sekretariatu Stanu ds. Wyznań stoi mianowany przez premiera sekretarz stanu, który kieruje całokształtem działalności tej instytucji i reprezentuje Sekretariat w stosunkach z innymi ministerstwami, innymi władzami i organizacjami publicznymi, a także z osobami fizycznymi i prawnymi z kraju i zagranicy. Sekretarz stanu może wydawać zarządzenia, zawiadomienia i instrukcje (art. 6 uchwały).

Podsumowanie

Zarysowany w niniejszym opracowaniu ogólny obraz modelu relacji państwo–Kościół we współczesnej Republice Rumunii pozwala sklasyfikować ten model jako model przyjaznego rozdziału Kościoła od państwa. W konstytucji Rumunii nie ustanowiono religii państwowej ani Kościoła państwowego. Implikuje więc to odrzucenie modelu powiązania. Dopuszczalność zawierania umów ze zorganizowanymi wspólnotami religijnymi oraz możliwość współdziałania państwa z Kościołami pozwala odrzucić także model radykalnej separacji. Rumuński model

³⁹ Hotărâre nr. 44 din 13 februarie 2013 privind organizarea și funcționarea Secretariatului de Stat pentru Culte (Monitorul Oficial nr. 95 din 15 februarie 2013), dalej „uchwała”.

relacji państwo–Kościół charakteryzuje się specyficznymi cechami wynikającymi z krajobrazu religijnego Rumunii, zaszłości historycznych oraz roli RKP będącego Kościołem większościowym i zajmującego szczególne miejsce w historii, w tradycji i w kulturze Rumunii, jak również w świadomości rumuńskiego społeczeństwa. Wpływ ten znajduje odzwierciedlenie w praktycznym działaniu organów administracji, traktujących to wyznanie w pewien uprzywilejowany sposób, czego przykładem jest realizacja konstytucyjnego obowiązku wspierania przez państwo działalności religijnej uznanych wyznań wśród diaspory rumuńskiej, a którego głównym beneficjentem jest właśnie RKP. Obecnie funkcjonujący model jest najbliższy postulatowi wysuwanemu przez elity polityczne, które w czasie jego kształtowania były w największym stopniu odpowiedzialne za tworzenie fundamentów nowego ustroju. Gwarantuje on Kościołowi równość wobec prawa przy jednoczesnym zaakcentowaniu dominującej roli prawosławia w rumuńskiej historii, tradycji i kulturze.

Jednocześnie specyficzny dla rumuńskiego modelu relacji państwo–Kościół jest podział wszystkich wspólnot religijnych na trzy kategorie o odmiennej sytuacji prawnej, co uwidacznia się w zróżnicowanym statusie prawnym oraz praktycznym funkcjonowaniu tych wspólnot w przestrzeni publicznej. Takie rozwiązanie, choć jest uzasadnione historycznymi i społecznymi uwarunkowaniami Rumunii, może być w pewien sposób postrzegane jako potencjalne naruszenie zasady równouprawnienia wyznań.

Nie zmienia to jednak faktu, że Rumunia nie jest państwem wyznaniowym. Prawodawca nie przyznaje uprzywilejowanej pozycji jednemu Kościołowi. Postanowienia konstytucji oraz u.w.r. określają model separacji przyjaznej, wzbogaconej o specyficzne cechy charakterystyczne dla tego konkretnego modelu, wynikające z lokalnego kontekstu kulturowego i tradycji.

BIBLIOGRAFIA

- Cimbalo G., *La legge rumena sulla libertà religiosa. Un'analisi comparata nel decennale dalla sua approvazione*, w: *Rigore e curiosità, Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*, t. 1, pod red. G. D'Angelo, Turyn 2018, s. 197–221.
- Damian T., *Romania, Patriarchal Orthodox Church of*, w: *The concise encyclopedia of Orthodox Christianity*, pod red. J.A. McGukina, Malden–Oxford–West Sussex, 2014, s. 384–391.

- Evans J., Baronavski C., *How do European countries differ in religious commitment? Use our interactive map to find out*, Pew Research Center, 5 XII 2018, <https://www.pewresearch.org/short-reads/2018/12/05/how-do-european-countries-differ-in-religious-commitment/> (dostęp: 19 X 2024).
- Górski K., *Relacje państwo–kościół w Rumunii w latach 1944–1989*, w: *Państwo – religia. Instytucje państwowe i obywatele wobec religii w Europie Środkowo-Wschodniej w XX wieku*, t. 2, pod red. J. Durki, Kalisz 2018, s. 270–293.
- Klimkowski T., *Rumuńska terminologia religijna a podziały wyznaniowe*, „*Balcanica Poznaniensia*” 2020, t. 27, s. 181–194.
- Krukowski J., *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 2000.
- Krukowski J., *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005.
- Mezglewski A., *Systemy relacji państwo–kościół w ujęciu historycznym*, w: A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisławski, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 11–23.
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013.
- Preda M., *Some Considerations Regarding the Public Utility Institutions in Romania*, „*Curierul Judiciar*” 2012, nr 11, s. 673–676.
- Robbers G., *State and Church in the European Union*, Baden-Baden 2019.
- Secretariatul de Stat pentru Culte, *State and Religion in Romania*, Bukareszt 2019.
- Sowiński S., *Modele stosunków państwo–Kościół w Unii Europejskiej*, „*Studia Europejskie*” 2008, nr 3, s. 39–52.
- Stan L., Turescu L., *Religion and Politics in Post-Communist Romania*, New York 2007.
- Tănăsescu S., *Art. 29, w: Constituția României revizuită. Comentarii și explicații*, pod red. M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, S. Tănăsescu, Bukareszt 2004, s. 56–59.
- Tăvală E., *State and Church in Romania*, w: *State and Church in the European Union*, red. G. Robbersa, Baden-Baden 2019, s. 511–538.
- Wendt J.A., Ilieș A., Wiskulski T., *Relacje rząd rumuński – Cerkiew w kształtowaniu oficjalnej polityki tożsamościowej państwa po 1989 roku*, „*Stosunki Międzynarodowe – International Relations*” 2018, nr 4(54), s. 105–122.

Karol Wundziński*

Wybrane problemy funkcjonowania Polskiej Komisji Akredytacyjnej na podstawie przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce – stan obecny i perspektywy zmian

Selected issues related to the functioning of the Polish Accreditation Committee based on the provisions of the Law on Higher Education and Science – current status and prospects for change

Abstract. The article concerns the legal basis for the functioning of the Polish Accreditation Commission (PKA) and the role it plays in ensuring the quality of education on degree courses run in Polish higher education institutions. The PKA, as a state institution, was established to verify the fulfilment of international educational quality standards for first- and second-cycle studies and to support higher education institutions in improving the educational process by fostering a culture of quality. Its establishment is directly related to Poland's accession to the European Higher Education Area and the implementation of the Bologna Process. The author analyses the evolution of legal regulations concerning the PKA, which leads to the conclusion that the current legal status does not precisely define the legal status and forms of the PKA's activity, which raises numerous doubts concerning the nature of the decisions issued by it and the accreditation procedures adopted. He further diagnoses and discusses in detail the main problems, which include the nature of its programme evaluation procedure, the legal qualification of a PKA presidium resolution, and the possibility of judicial review of decisions on programme evaluation. In the conclusions, the author points to the need to ensure judicial control of the PKA Presidium's resolutions. He also draws attention to the need to clarify its role in the higher education system as a specific administrative entity. The author emphasises that

* Adam Mickiewicz University, Poznan, Poland | Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska, <https://orcid.org/0009-0005-9631-4024>, e-mail: karwun@st.amu.edu.pl.

the lack of clarity in the legal regulation negatively affects the legal situation of universities and their procedural rights. Finally, possible directions of changes in the legislation to ensure better transparency and control of PKA's activities are presented.

Keywords: Polish Accreditation Commission – administrative judicial proceeding – admissibility of an appeal – other act or activity of public administration

Wprowadzenie

Ocena działania mechanizmów zapewniających jakość studiów, w tym mechanizmów ograniczających nadużycia¹, stanowi kluczowy element funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego. Istotną rolę w tych procesach odgrywa Polska Komisja Akredytacyjna². Jej głównym celem jest dbanie o spełnianie standardów jakościowych przyjętych dla szkolnictwa wyższego, nawiązujących do najlepszych wzorców obowiązujących w europejskiej i globalnej przestrzeni edukacyjnej, oraz wspieranie uczelni publicznych i niepublicznych w procesie doskonalenia jakości kształcenia, a także budowania kultury jakości. Działania te zmierzają do zapewnienia absolwentom polskich szkół wyższych wysokiej pozycji na krajowym i międzynarodowym rynku pracy, jak również do zwiększenia konkurencyjności polskich uczelni jako instytucji europejskich³. Pomimo doniosłej misji po dziś stan prawny Komisji i jej zakres działania nie są precyzyjnie określone przez prawodawcę.

Kwestie statusu prawnego PKA, charakteru podejmowanych przez nią rozstrzygnięć oraz procedur odnoszących się do procesu akredytacji były już przedmiotem zainteresowania w literaturze prawniczej⁴,

¹ O problemach systemu zapewniania jakości w szkolnictwie wyższym i o wyzwaniach stojących przed Polską Komisją Akredytacyjną pisze sam jej sekretarz na łamach „Forum Akademickiego” – J. Brudlak, *Pociągi odjeżdżają, a my zostajemy*, 2024, <https://forumakademickie.pl/szkoly-wyzsze/pociagi-odjezdzaja-a-my-zostajemy/> (dostęp: 23 I 2025).

² Dalej „PKA” lub „Komisja”.

³ Misja Polskiej Komisji Akredytacyjnej, <https://pka.edu.pl/o-pka/misja-pka/> (dostęp: 23 I 2025).

⁴ Zob. I. Bernatek-Zagula, *Prawne umocowanie Polskiej Komisji Akredytacyjnej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 4(16), s. 221–241; P. Ruczkowski, *Status prawny Polskiej Komisji Akredytacyjnej i jej uchwał oraz ich wpływ na sferę zewnętrzną działania administracji w świetle koncepcji demokratycznego państwa prawnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 7–8, s. 92–105; M. Kwiecień-Miland, *Polska Komisja Akredytacyjna w latach 2002–2018. Studium z zakresu statusu prawnego*, Warszawa 2020; M. Kruszyńska-Kośmicka, *Kilka uwag w sprawie prawnych możliwości weryfikacji uchwał Polskiej Komisji Akredytacyjnej wydawanych*

ale niewiele opracowań tego rodzaju miało na uwadze zmianę stanu prawnego, która zaistniała po wejściu w życie Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁵.

Postulatów doktryny i zmian wynikających z nowego brzmienia przepisów zdaje się nie dostrzegać także judykatura, czego przykładem może być postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z maja 2023 r.⁶, w którym to pierwszy raz pod rządami ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce sąd ten wypowiedział się co do charakteru uchwały prezydium PKA w przedmiocie negatywnej oceny programowej. NSA odrzucił skargę uczelni na negatywną ocenę jakości kształcenia na prowadzonym przez nią kierunku, argumentując, że tego typu rozstrzygnięcia nie mieszczą się w zakresie kontroli prowadzonej przez sądy administracyjne. Innymi słowy: nie można ich uznać za akt lub czynność z zakresu administracji publicznej stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 4 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie prawnych uwarunkowań działalności instytucji oceniającej jakość prowadzenia studiów na polskich uczelniach. W ramach analizy zostaną uwzględnione dotychczas poczynione przez doktrynę ustalenia oraz zweryfikowana ich aktualność. W pierwszej kolejności pokrótce przedstawiona będzie ewolucja przepisów, które doprowadziły do dzisiejszego kształtu PKA. Następnie dokonana zostanie analiza wybranych problemów związanych z funkcjonowaniem Komisji, do których należą: charakter postępowania w przedmiocie oceny programowej oraz jego podstawy prawne, status prawny uchwały prezydium PKA w przedmiocie oceny jakości kształcenia na kierunku studiów i możliwość sądowej kontroli tego rozstrzygnięcia. Na końcu zaprezentowane zostaną wnioski i postulaty *de lege ferenda*.

w związku z kontrolą jakości kształcenia, w: *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, pod red. B. Jaworskiej-Dębskiej, P. Kledzika, J. Sługockiego, Warszawa 2020, s. 686–694.

⁵ Dz.U. 2023, poz. 742 ze zm., dalej „p.s.w.n.”.

⁶ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 9 V 2023 r., sygn. akt III OSK 510/23, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AE41EC6CE5> (dostęp: 23 I 2025).

⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 935 ze zm., dalej „p.p.s.a.”.

1. Ewolucja regulacji prawnej dotyczącej Polskiej Komisji Akredytacyjnej

Polska Komisja Akredytacyjna utworzona została na mocy Ustawy z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁸ jako Państwowa Komisja Akredytacyjna. Powołanie tej instytucji związane było z polskimi aspiracjami dotyczącymi szeroko pojętej integracji europejskiej po zmianach ustrojowych z 1989 r., a co za tym idzie – z dostosowaniem systemu studiów do wymagań międzynarodowych, które zebrane zostały w tzw. Deklaracji Bolońskiej, podpisanej 19 czerwca 1999 r. przez rządy 29 państw, w tym Polski⁹.

Istotny z punktu widzenia dalszych rozważań jest zaproponowany przez ustawodawcę model funkcjonowania, wedle którego Państwowa Komisja Akredytacyjna powoływana była przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego spośród kandydatów zgłaszanych przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego, senaty uczelni, stowarzyszenia naukowe, zawodowe, twórcze oraz organizacje pracodawców¹⁰. Oceny i wnioski Komisji miały mieć charakter opinii, na podstawie których minister wydawał decyzje co do przyznania uczelni uprawnień do prowadzenia studiów, ich zawieszenia lub cofnięcia¹¹. Te z kolei miały postać uchwał prezydium, od których przysługiwał wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy¹². Szczegółową organizację, tryb działania i przeprowadzania ocen określał z kolei statut uchwalany przez Komisję na posiedzeniu plenarnym¹³.

Można więc stwierdzić, że PKA w swoim pierwotnym zamyśle miała charakter ściśle specjalistycznej instytucji opiniodawczej, której rozstrzygnięcia nie rzutowały bezpośrednio na prawa i obowiązki ocenianych

⁸ Dz.U. 2001 Nr 85, poz. 924 ze zm.

⁹ Wskazać w tym miejscu należy, że Deklaracja Bolońska stanowi element tzw. Procesu Bolońskiego, który nadal oddziałuje na systemy szkolnictwa wyższego państw sygnatariuszy i doprowadził do utworzenia Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego (European Higher Education Area, EHEA), skupiającego obecnie 48 krajów.

¹⁰ Por. art. 39 Ustawy z dnia 12 IX 1990 r. o szkolnictwie wyższym w brzmieniu nadanym Ustawą z dnia 20 VII 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2001 Nr 85, poz. 924).

¹¹ Ibidem, art. 38.

¹² Ibidem, art. 42 ust. 1–2.

¹³ Ibidem, art. 42 ust. 4.

podmiotów, ale stanowiły istotny element procedury administracyjnej. Wyrażone w formie uchwał opinie miały charakter środków dowodowych (dokumentów urzędowych) w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez ministra, a kończącym się odpowiednią decyzją. Należy przy tym podkreślić, że kwestie proceduralne związane z powoływaniem recenzentów i trybem dokonywania ocen miały znaleźć się w statucie będącym aktem wewnętrznym, który ustanawiała Komisja, co nie jest standardowym rozwiązaniem w przypadku typowo pomocniczej instytucji. Taki kształt regulacji odnoszącej się do modelu funkcjonowania PKA, z niewielkimi jedynie zmianami¹⁴, przeniesiony został następnie do Ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym¹⁵.

Większe modyfikacje wprowadzone zostały Ustawą z dnia 13 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw¹⁶. Pierwszą z nich była zmiana nazwy na Polską Komisję Akredytacyjną, co miało odzwierciedlać jej większy poziom niezależności względem administracji publicznej. Ustawodawca zdefiniował Komisję jako „instytucję działającą niezależnie na rzecz doskonalenia jakości kształcenia”¹⁷. W literaturze¹⁸ wskazano wówczas, że określenie PKA jako „instytucji”, a nie jako „organ”, skutecznie przesądza o wyłączeniu co do zasady procedur przez nią stosowanych spod reguł i zasad kodeksu postępowania administracyjnego¹⁹. Wyjątkiem wobec tej reguły był przepis wskazujący na

¹⁴ Do zmian tych należało: wprowadzenie możliwości zwracania się przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego do PKA z wnioskiem o przeprowadzenie oceny kształcenia we wskazanej uczelni lub w jej jednostce organizacyjnej oraz przedstawienie wniosków płynących z tej oceny; zwiększenie liczebności członków Komisji oraz kręgu podmiotów mogących zgłaszać kandydatów ministrowi; powołanie Biura PKA w celu obsługi administracyjno-finansowej działań Komisji.

¹⁵ Dz.U. 2005 Nr 164, poz. 1365.

¹⁶ Dz.U. 2011 Nr 84, poz. 455; nowelizacja ta wprowadzała tzw. Krajowe Ramy Kwalifikacji, do których dostosowane miało być prowadzenie procesu kształcenia na studiach, poprzez określanie tzw. efektów kształcenia, na które składały się wiedza, umiejętności i kompetencje społeczne.

¹⁷ Art. 48a ust. 1 Ustawy z dnia 27 VII 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym w brzmieniu nadanym Ustawą z dnia 13 VIII 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011 Nr 84, poz. 455).

¹⁸ Por. P. Orzeszko, *Art. 48(a), w: Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, pod red. W. Santer, M. Wierzbowskiego, LEX/el. 2013.

¹⁹ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 572), dalej „k.p.a.”.

możliwość wyłączenia członka Komisji lub eksperta na podstawie art. 24 k.p.a.²⁰ W wyniku tej nowelizacji nastąpił podział oceny jakości kształcenia na programową oraz instytucjonalną²¹, wprowadzono także skalę ocen²². Z kolei w stosunku do członków przewidziano dodatkowe wymagania i ograniczenia włączenia członkostwa w PKA z innymi gremiami oraz funkcjami uczelnianymi²³.

Zmiany wprowadzone ustawą z 2011 r. niewątpliwie miały na celu ugruntowanie pozycji PKA i rozszerzenie jej kompetencji. Ustawodawca zwiększył niezależność tej instytucji, zobowiązując ją jednocześnie do publikowania uchwał prezydium w Biuletynie Informacji Publicznej²⁴. W tym miejscu zaznaczyć należy, że rozstrzygnięcia Komisji po raz pierwszy mogły wywierać wpływ na sferę praw uczelni, ponieważ w przypadku przyznania oceny wyróżniającej (najwyższej) uzyskiwała ona dodatkowe środki finansowe w ramach tzw. dotacji na dofinansowanie zadań projakościowych²⁵.

Kolejne istotne zmiany były efektem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2013 r.²⁶ Sprawa dotyczyła przepisów regulujących sposób rozpatrywania przez PKA odwołań od uchwał podejmowanych przez jej prezydium. W skardze konstytucyjnej podniesiono, że sposób procedowania przed PKA narusza prawo strony do wniesienia skutecznego środka odwoławczego, ponieważ przepisy regulujące te kwestie nie mają rangi przepisów ustawowych, a ponadto nie ma możliwości zastosowania przepisów k.p.a. i płynących z nich gwarancji dla strony postępowania. Po rozpoznaniu sprawy TK uznał, że ówczesnie obowiązujący art. 52 ust. 3 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym jest niezgodny z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁷. Wynikiem tego orzeczenia była potrzeba nowelizacji ustawy –w Komisji utworzono zespół odwoławczy, zaznaczając, że nie jest możliwe łączenie

²⁰ Art. 48a ust. 6 Ustawy z dnia 27 VII 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym w brzmieniu nadanym Ustawą z dnia 13 VIII 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz niektórych innych ustaw.

²¹ Ibidem, art. 48a ust. 3–4.

²² Ibidem, art. 49 ust. 6.

²³ Ibidem, art. 48 ust. 2–7.

²⁴ Ibidem, art. 53a.

²⁵ Ibidem, art. 94b ust. 1 pkt 2 oraz art. 96a.

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 25 VII 2013 r., sygn. akt SK 61/12, OTK-A 2013, nr 6, poz. 84 (Dz.U. 2013, poz. 1005).

²⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

członkostwa w nim z członkostwem w pozostałych zespołach. Odtąd minister nie był związany opiniami wydawanymi przez PKA w zakresie, w jakim wcześniej musiał niejako automatycznie wydawać decyzje o zawieszeniu lub cofaniu uprawnień do prowadzenia negatywnie ocenionych kierunków studiów. Warto w tym miejscu wskazać, że na etapie procesu legislacyjnego negatywne stanowisko do tego rodzaju zmian zgłoszone zostało przez Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich, która wnioskowała o zmianę zasad działania PKA poprzez doprecyzowanie w przepisach ustawy procedury odwoławczej od opinii Komisji, a ponadto o możliwość bezpośredniej sądowej kontroli rozstrzygnięć PKA, ilekroć kształtują one sytuację innych podmiotów²⁸. Oprócz wyżej wymienionych zmian ponownie zwiększono liczebność członków Komisji oraz wprowadzono obowiązek badania zgodności statutu PKA z prawem, do czego zobowiązany był minister²⁹.

Zauważyć wobec tego należy, że inicjatywa legislacyjna wywołana orzeczeniem TK miała na celu zapewnienie większej kontroli nad działalnością PKA oraz zwiększenie gwarancji procesowych uczelni poddawanych ocenom. Podkreślić jednak trzeba, że zmiany te nie były tak daleko idące, aby móc mówić o rewolucji w sposobie funkcjonowania tej instytucji, a tym bardziej o nowym postępowaniu dotyczącym ewaluacji studiów.

Biorąc pod uwagę procedury w zakresie dokonywania oceny jakości kształcenia, wskazać należy jeszcze na nowelizację z 2016 r.³⁰, która miała na celu szeroko rozumianą deregulację szkolnictwa wyższego. W wyniku jej przyjęcia w przepisach o PKA zawężono zakres elementów branych pod uwagę przy dokonywaniu oceny jakości kształcenia³¹ i zrezygnowano z prowadzenia oceny instytucjonalnej.

Ostatnim etapem ewolucji regulacji dotyczącej PKA jest aktualnie obowiązujący stan prawny, a więc przepisy Ustawy z dnia 20 lipca

²⁸ Por. Druk sejmowy nr 2085 z 17 I 2014 r., Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw.

²⁹ Por. art. 53 ust. 1a Ustawy z dnia 27 VII 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. 2017, poz. 2183) w brzmieniu nadanym Ustawą z dnia 11 VII 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014, poz. 1198).

³⁰ Ustawa z dnia 23 VI 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 1311).

³¹ Art. 48a ust. 3 Ustawy z dnia 27 VII 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. 2017, poz. 2183) w brzmieniu nadanym Ustawą z dnia 23 VI 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw.

2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce³². Instytucji tej poświęcony został cały rozdział 1 działu VI, który przewiduje dwie formy prowadzenia ewaluacji kształcenia na studiach – ocenę programową oraz ocenę kompleksową³³. Nie zmienia to jednak faktu, że na mocy art. 256 ust. 1 pkt 3 p.s.w.n. szczegółowe kryteria i sposób dokonywania oceny programowej nadal określane są przez statut PKA, który uchwalany jest przez Komisję na posiedzeniu plenarnym, a jego zgodność z prawem weryfikowana jest następnie przez właściwego ministra. Oceny wyrażane są przez Prezydium PKA w formie uchwał, które następnie (wraz z raportami zespołów oceniających, stanowiskami uczelni i uzasadnieniem) udostępniane są w Biuletynie Informacji Publicznej. Na mocy art. 245 ust. 4 p.s.w.n. strona niezadowolona z uchwały w sprawie oceny programowej może zwrócić się, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, który rozpatrzony zostanie przez specjalny zespół odwoławczy. Ocena programowa może być przeprowadzona z inicjatywy PKA lub na wniosek ministra.

Wprowadzono też jednak istotne zmiany. Przede wszystkim zrezygnowano ze skali ocen na rzecz wyrażania pozytywnej albo negatywnej opinii o jakości kształcenia na kierunku studiów, przy czym pozytywna ocena wydawana jest na okres do 6 lat³⁴. Najdalej idącą zmianą jest regulacja zawarta w art. 246 p.s.w.n., która w przypadku konkretnej grupy uczelni przewiduje, że wydanie negatywnej oceny jakości kształcenia z mocy prawa powodować ma zaprzestanie prowadzenia studiów na tym kierunku z końcem semestru, w którym uchwała stała się ostateczna.

Biorąc pod uwagę ewolucję regulacji dotyczącej PKA, która przedstawiona została w zarysie prezentującym najważniejsze zmiany wpływające na status prawny tej instytucji i charakter podejmowanych przez nią rozstrzygnięć, stwierdzić należy, że ustawodawca, mimo wielu prób, nadal w wyczerpujący sposób nie odniósł się do praktycznych problemów związanych z jej działalnością, a dotyczących postępowania przed Komisją czy charakteru rozstrzygnięć przez nią podejmowanych. Problem charakteru instytucji, który zdiagnozował TK w swoim orzeczeniu, pozostaje nadal aktualny. PKA nie można uznać za w pełni niezależną, ekspercką instytucję ani za przykład typowego organu administracji publicznej – agencji rządowej, która realizuje w imieniu państwa zadania związane z zapewnianiem jakości kształcenia na studiach w polskich

³² Dz.U. 2024, poz. 1571 ze zm., dalej „p.s.w.n.”.

³³ Art. 241 p.s.w.n.

³⁴ Ibidem, art. 242 ust. 3–5.

uczelniach. Rodzimy system ewaluacji jakości kształcenia, mimo wielu zmian wprowadzanych kolejnymi regulacjami, nadal stoi na rozdrożu: pomiędzy systemem anglosaskim, w którym ocena jakości przeprowadzana jest przez prywatne podmioty zrzeszające ekspertów i czyniące to odpłatnie, a systemem kontynentalnym, w którym zadania te powierzone są wyspecjalizowanej agencji będącej częścią administracji państwowej³⁵. Dlatego też w kolejnej części niniejszego opracowania analizie poddane zostaną najważniejsze problemy prawne, które na przestrzeni ponad 20 lat funkcjonowania PKA cały czas budzą wiele wątpliwości.

2. Wybrane problemy związane z działalnością PKA na gruncie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

Niejasności dotyczące PKA można w zasadzie podzielić na dwie grupy. Pierwsza z nich dotyczy kwestii proceduralnych, które w związku z uregulowaniem ich w znacznym zakresie w akcie prawa wewnętrznego wymykają się klasycznej procedurze administracyjnej. Do grupy tej należeć też będzie omówiony na końcu tej części artykułu zakres sądowej kontroli rozstrzygnięć Komisji. Ten jednak powiązany jest również z drugą grupą zagadnień, które określić można mianem materialno-prawnych. Głównym z nich jest status prawny uchwał prezydium PKA.

2.1. Postępowanie w przedmiocie oceny programowej

Pierwszym z zagadnień, do których należy się odnieść, jest charakter postępowania w przedmiocie oceny programowej. Biorąc pod uwagę, że p.s.w.n. w art. 241 czyni podejście do takowej oceny obowiązkiem szkoły wyższej, a za utrudnianie lub uniemożliwienie jej przeprowadzenia grozi wyrażenie negatywnej oceny³⁶, należy stwierdzić, że procedura, polegająca na przygotowywaniu odpowiednich dokumentów, a także na przyjęciu wizytacji w uczelni ma charakter niewątpliwie publiczno-prawny. Jako taka powinna ona gwarantować spełnianie określonych

³⁵ Szerzej na temat sposobu ukształtowania systemów zapewniania jakości studiów zob. E. Chmielecka, *Systemy zapewnienia jakości kształcenia w świecie – kierunek zmian, w: Jakość kształcenia w perspektywie wejścia Polski do Unii Europejskiej. Materiały konferencyjne*, pod red. T. Kruszewskiego, Płock 2000, s. 155 i n.

³⁶ Por. art. 242 ust. 6 p.s.w.n.

standardów dla stron biorących udział w postępowaniu, a ponadto podlegać kontroli jej przestrzegania, jak ma to miejsce w przypadku instancyjnej kontroli rozstrzygnięć prowadzonych na podstawie np. k.p.a. Uzasadnienie dla takiego unormowania tej kwestii można znaleźć w potrzebie ochrony interesów społeczeństwa dotyczących odpowiedniej realizacji powierzonych uczelniom (również niepublicznym) zadań publicznych, w tym przypadku polegających na prowadzeniu studiów, na co uczelnie otrzymują stosowane środki z budżetu państwa.

W obecnym stanie prawnym jest jednak tak, że szczegółowe czynności i standardy jakości kształcenia podlegające ocenie nie znajdują się w powszechnie obowiązującym akcie prawa, ale w statucie PKA, stanowiącym niewątpliwie akt prawa wewnętrznego³⁷. Istotą stanowienia tego rodzaju aktów jest ich adresowanie do podmiotów znajdujących się wewnątrz określonej struktury. Trudna do obrony jest teza, zgodnie z którą szkoła wyższa, będąca autonomicznym bytem prawnym – zakładem administracyjnym, znajduje się wewnątrz struktur tworzonych przez PKA i jako taka podlega procedurom określonym w jej statucie. Sytuacja jest wręcz przeciwna: uczelnia jako byt posiadający osobowość prawną jest niezależna w swoich działaniach i podlega jedynie ograniczonej kontroli sprawowanej przez właściwego ministra na podstawie przepisów działu XIII p.s.w.n.

Wskazać przy tym należy, że postępowanie w przedmiocie wyrażenia oceny jest – co do zasady – skomplikowanym i wieloetapowym procesem dowodzenia, w oparciu o który następnie podejmowane są uchwały prezydium PKA wyrażające pozytywną lub negatywną ocenę jakości kształcenia na danym kierunku studiów. Odpowiednikiem tego rodzaju środka dowodowego jest wskazany w art. 84 § 1 k.p.a. dowód z opinii biegłego.

Biorąc ponadto pod uwagę fakt, że prowadzeniem kształcenia na studiach wyższych zajmuje się wiele podmiotów – zarówno publicznych, jak i niepublicznych – istotnym problemem jest zapewnienie im możliwości pełnego uczestnictwa w procesie oceny, na każdym z etapów jej dokonywania, a także weryfikacji poczynionych przez PKA ustaleń. Kwestie te zależne są jednak od samej Komisji, która będąc odpowiedzialna za uchwalany przez siebie statut, ustala sytuację prawną ocenianych podmiotów.

³⁷ Szerzej o aktach prawa wewnętrznego zob. P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, Kraków 2013.

Powyższe pozwala stwierdzić, że w zakresie procedury oceny możliwe byłoby posłużenie się w pełni lub odpowiednio przepisami k.p.a. Takie rozwiązanie byłoby zdecydowanie korzystniejsze dla ocenianych uczelni, a ponadto wykluczyłoby wątpliwości dotyczące uregulowania procedury ocen dokonywanych przez PKA w akcie o charakterze wewnętrznym, co było już podnoszone w literaturze. Wskazywano w tym zakresie przede wszystkim na fakt, że sytuacja prawna uczelni determinowana przez kryteria i procedury ustanowione w akcie wewnętrznym instytucji mającej swoje uprawnienia kontrolne budzić może istotne wątpliwości z punktu widzenia zasady legalizmu i zasady demokratycznego państwa prawnego³⁸.

Doprowadza to do wniosku, że regulacje odnoszące się do procesu ewaluacji jakości kształcenia na studiach ujęte powinny zostać w akcie prawa powszechnie obowiązującego. Rozwiązań przedmiotowego problemu jest co najmniej kilka. Z jednej strony, można odpowiednio stosować przepisy k.p.a., o czym wyżej wspomniano. Z drugiej strony, propozycją mogłoby być utworzenie odrębnej regulacji procesowej na poziomie ustawowym, która określiłaby sposób postępowania w sprawach dotyczących ewaluacji. Poziom jej ogólności dostosowany byłby do charakteru postępowań ewaluacyjnych przewidzianych w p.s.w.n.³⁹ Uwzględnienie specyfiki poszczególnych procesów ewaluacyjnych przejawiałoby się z kolei w kompetencji ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego i nauki do wydawania rozporządzeń ustalających kryteria przeprowadzania poszczególnych ocen⁴⁰.

2.2. Uchwały prezydium PKA

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym uchwały prezydium PKA w przedmiocie wyrażenia negatywnej oceny programowej wywoływać mogą jeden z dwóch skutków, w zależności od statusu podmiotu,

³⁸ Zob. P. Ruczkowski, *Status prawny...*, s. 92 i n.; P. Chmielnicki, *Postępowanie akredytacyjne w szkolnictwie wyższym*, w: *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój, prawo, organizacja*, pod red. S. Waltosia, A. Rozmusa, Warszawa 2016, s. 700; A. Bednarczyk-Płachta, *Art. 53, w: Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, P. Steca, LEX/el. 2017.

³⁹ Regulacje te miałyby zastosowanie do ewaluacji jakości kształcenia, szkół doktorskich i ewaluacji jakości działalności naukowej.

⁴⁰ Tak ma to miejsce w przypadku oceny programowej i oceny kompleksowej na podstawie art. 248 p.s.w.n.

który był oceniany. Inne skutki uchwała taka wywoła w stosunku do uczelni, która musiała uzyskać pozwolenie na utworzenie kierunku studiów⁴¹, i inne w stosunku do tej, która na mocy art. 53 ust. 7–9 p.s.w.n.⁴² nie potrzebowała takiego pozwolenia.

W przypadku szkoły wyższej z pierwszej wymienionej kategorii negatywna ocena wyrażona przez PKA otwiera możliwość wszczęcia przez właściwego ministra postępowania w sprawie cofnięcia pozwolenia na utworzenie studiów (art. 56 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n.), przy czym nie jest on tą uchwałą zobowiązany do podjęcia działania. Z kolei w przypadku uczelni, która mogła na podstawie wyżej wskazanych przepisów sama utworzyć kierunek studiów, negatywna ocena jakości kształcenia powoduje obowiązek zaprzestania prowadzenia studiów na tym kierunku z końcem semestru, w którym uchwała stała się ostateczna. Jeżeli do końca semestru pozostało mniej niż 3 miesiące, uczelnia zaprzestaje prowadzenia studiów na tym kierunku z końcem kolejnego semestru (art. 246 p.s.w.n.). W tym przypadku obowiązek ten nie jest w żaden sposób związany z wydaniem przez właściwego ministra jakiegokolwiek decyzji lub innego aktu o charakterze wykonawczym, lecz wynika bezpośrednio z przepisów ustawy.

Swoista dychotomia skutków aktu tego samego rodzaju w tym samym przedmiocie nie może dać się pogodzić z celami wyznaczonymi przez ustawodawcę całemu systemowi szkolnictwa wyższego i nauki, które wskazane zostały w preambule p.s.w.n. Jednoznacznie negatywnie ocenić więc należy wyżej zaprezentowane rozwiązanie w sposób wyraźny pogarszające sytuację prawną uczelni, które prezentują wyższą jakość prowadzonych badań i poddały się ewaluacji działalności naukowej. Rozróżnianie skutków prawnych tej samej kategorii aktów administracyjnych, będących wynikiem jednakowej procedury, nie da się ponadto pogodzić z zasadą równości wobec prawa.

⁴¹ Pozwolenie na utworzenie kierunku studiów wymagane jest w przypadku, gdy przypisany on jest do dyscypliny, w której uczelnia posiada kategorię B lub C albo nie posiada kategorii naukowej – z tym że w dwóch ostatnich przypadkach nie można, co do zasady, uzyskać pozwolenia na utworzenie studiów przygotowujących do wykonywania zawodu nauczyciela.

⁴² Co do zasady, zgodnie ze wskazanymi przepisami pozwolenia na utworzenie studiów nie wymaga się w przypadku, gdy kierunek ten jest przyporządkowany do dyscypliny, w której uczelnia posiada kategorie naukowe A+, A albo B+, jak też zawiera się w dziedzinie, w której PKA, wydając pozytywną ocenę kompleksową, wskazała jako tę, w której jakość kształcenia jest szczególnie wysoka (z wyłączeniem studiów przygotowujących do wykonywania zawodu nauczyciela). Przypadki, w których uczelnia może uzyskać pozwolenie albo prowadzić takie studia bez pozwolenia, określają ust. 5a–5d.

Wskazanie w treści art. 246 p.s.w.n., że uczelnia zaprzestaje prowadzenia kierunku, implikuje, iż dzieje się to z mocy samego prawa. Sprowadza się to do wniosku, że w stosunku do uczelni, o których mowa w art. 53 ust. 7–9 p.s.w.n., PKA posiada władztwo administracyjne, a uchwała w przedmiocie negatywnej oceny jakości kształcenia na prowadzonym przez taką uczelnię kierunku studiów aktualizuje jej prawa i obowiązki. Należy przy tym zaznaczyć, że jest to istotna zmiana przepisów w stosunku do wcześniejszych regulacji i uznać należy ją za celowe działanie ustawodawcy.

Zgodzić należy się wobec powyższego z rozważaniami zaprezentowanymi przez H. Izdebskiego⁴³, w myśl których rozstrzygnięcie w przedmiocie oceny stanowi albo decyzję administracyjną, zgodnie z przyjmowanym w doktrynie prawa administracyjnego domniemaniem w takich przypadkach formy decyzji administracyjnej⁴⁴, albo inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczący obowiązków lub uprawnień wynikających z przepisów prawa, w myśl art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Biorąc jednak pod uwagę aktualny stan prawny, uchwały prezydium PKA uznać należy za inny akt z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Dla udowodnienia powyższego przydatne będą kryteria, które wskazane zostały przez NSA w uchwale z 3 września 2013 r., I OPS 2/13⁴⁵.

Pierwsze dwa z nich: posiadanie przez dany akt władczego charakteru mimo braku posiadania statusu postanowienia lub decyzji oraz podjęcie go w indywidualnej sprawie nie powinny budzić żadnych wątpliwości. Komisja w świetle przepisów p.s.w.n. w sposób jednostronny i niezależny, opierając się na przyjętych kryteriach, zebranych materiałach oraz wiedzy eksperckiej, ocenia poziom jakości kształcenia w przypadku konkretnego programu studiów oznaczonej uczelni. Drugie kryterium mówi o odnośzeniu się do uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, co w ocenie NSA oznacza, że musi istnieć ścisły i bezpośredni związek między działaniem (zaniechaniem) organu administracji a możliwością realizacji uprawnienia (obowiązku) wynikającego z przepisu prawa przez

⁴³ Por. H. Izdebski, *Art. 242*, w: H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, wyd. 3, LEX/el. 2023.

⁴⁴ Zgodnie z którym za decyzję uznawać należy władcze, jednostronne rozstrzygnięcie kształtujące sytuację prawną jednostki przez przyznanie lub odmowę przyznania jej uprawnień, nałożenie obowiązków bądź stwierdzenie utraty uprawnień – por. wyrok NSA z 9 XI 2001 r., sygn. akt IV 1288/01, LEX nr 684961.

⁴⁵ ONSAiWSA 2014, nr 1, poz. 2.

podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem wydającym dany akt lub podejmującym daną czynność⁴⁶ – takim właśnie uprawnieniem, wynikającym z przepisów prawa, jest możliwość prowadzenia przez uczelnię studiów na danym kierunku. Ostatnim z kryteriów przytoczonych przez NSA jest publicznoprawny charakter aktu. Sąd podkreśla przy tym, że jeżeli chodzi o zakres podmiotowy, akty tego rodzaju mogą pochodzić od różnych podmiotów prowadzących „działalność administracji publicznej”, a więc od organów administracji w ujęciu funkcjonalnym. Z kolei w aspekcie przedmiotowym muszą zawierać element władztwa administracyjnego, tj. takiego działania, w którym o treści uprawnienia lub obowiązku przesądza jednostronnie organ wykonujący administrację publiczną, a adresat związany jest tym jednostronnym działaniem. Oba te aspekty realizują się w wydawaniu przez prezydium PKA uchwał, gdyż dbałość o jakość kształcenia prowadzonych studiów należy do zadań administracji publicznej i Komisja, jako organ administracji w znaczeniu funkcjonalnym, decyduje jednostronnie o uprawnieniach uczelni, chociażby odnoszących się do przeprowadzenia kolejnej oceny, nie wspominając już o wymienionym wyżej, bezpośrednim skutku negatywnej oceny dla określonych w ustawie uczelni.

2.3. Sądowa kontrola rozstrzygnięć PKA

Ostatnim zagadnieniem, na które należy w niniejszym opracowaniu zwrócić uwagę, jest możliwość sądowej kontroli uchwał prezydium PKA. Sprawa ta budziła wątpliwości także pod rządami wcześniej obowiązujących ustaw⁴⁷. Orzecznictwo sądów administracyjnych stało na stanowisku, że rozstrzygnięcia te nie podlegają sądowej kontroli⁴⁸. W obliczu konstrukcji prawnej łączącej negatywną ocenę najpierw z obowiązkiem wszczęcia przez właściwego ministra postępowania w przedmiocie cofnięcia pozwolenia, a następnie jedynie możliwości zainicjowania przez niego takiego postępowania, brak było argumentów dla forsowania odmiennego poglądu.

⁴⁶ Por. T. Woś, *Art. 3*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. T. Wosia, wyd. 6, LEX/el. 2016.

⁴⁷ Por. wyrok TK powoływany w przypisie 26.

⁴⁸ Zob. wyrok NSA z 7 II 2007 r., sygn. akt I OSK 1177/06, LEX nr 362469; postanowienie NSA z 10 X 2008 r., sygn. akt I OSK 1040/08, LEX nr 513997 i postanowienie NSA z 26 IX 2007, sygn. akt I OSK 1342/07, LEX nr 1016022.

Kwestia zaskarżenia rozstrzygnięć Komisji powróciła jednak pod rządami p.s.w.n., która – jak wykazano wyżej – znacząco zmieniła status prawny PKA, nadając tej instytucji władztwo administracyjne poprzez powiązanie z wydaniem negatywnej oceny programowej konkretnych skutków, wynikających wprost z przepisów ustawy.

NSA w postanowieniu z 9 maja 2023 r.⁴⁹, po raz pierwszy badając dopuszczalność skargi na uchwałę prezydium PKA w przedmiocie negatywnej oceny programowej, wydanej na podstawie przepisów p.s.w.n., stwierdził, że w przypadku podlegającym kontroli sądu nie mamy do czynienia z uczelnią wskazaną w art. 53 ust. 7–9 p.s.w.n., tj. posiadającą kategorię naukową A+, A albo B+. Wobec powyższego wydanie uchwały o negatywnej ocenie dla prowadzonego kierunku studiów otwiera jedynie możliwość wszczęcia przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego postępowania w przedmiocie cofnięcia pozwolenia na utworzenie tego kierunku studiów. W tak zarysowanym zakresie uchwała prezydium PKA o negatywnej ocenie programowej ma, zgodnie z art. 258 ust. 1 pkt 2 p.s.w.n., jedynie charakter opinii, która będzie poddana ocenie w trakcie postępowania administracyjnego prowadzonego przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego i nauki. Postępowanie toczące się w takim zakresie przez PKA nie ma charakteru postępowania administracyjnego, a uchwała o negatywnej ocenie kierunku studiów jako nie wywołująca bezpośrednich skutków prawnych dla uczelni nie może być uznana za decyzję lub akt podlegający, na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., kontroli sądowoadministracyjnej.

Zdaje się zatem, że NSA dostrzegł dychotomię konsekwencji, jakie wywołuje uchwała prezydium PKA, twierdząc przy tym, że w przypadku, gdy nie wywołuje bezpośrednio skutków prawnych, nadal nie może stać się przedmiotem skargi do sądu administracyjnego.

Nie da się jednak nie zauważyć, że kontrola sądowa będąca efektem zaskarżenia decyzji właściwego ministra będzie w tym przypadku iluzoryczna. Jedynymi bowiem (choćby wysoce szczegółowymi i skomplikowanymi) dowodami w sprawie będą materiały pozyskane w trakcie oceny, a proces wnioskowania i spełnienie szczegółowych kryteriów oraz standardów wskazanych w statucie PKA wykraczać będzie poza zakres kontroli sądu administracyjnego. Żadne bowiem przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie wskazują konkretnych elementów, jakie powinna zawierać uchwała czy poprzedzające ją postępowanie. To

⁴⁹ Sygn. akt III OSK 510/23, op. cit.

z kolei powoduje, że sąd administracyjny nie posiada wzorca kontroli legalności poczynionych przez Komisję ustaleń.

Powyższe przekłada się także na możliwość weryfikacji decyzji ministra – rola sądu ograniczy się w tym wypadku jedynie do sprawdzenia, czy decyzja posiada elementy wskazane w k.p.a. oraz czy jej uzasadnienie realizuje szereg zasad postępowania administracyjnego na czele z zasadą przekonywania. Nie będzie natomiast możliwe zbadanie poprawności przeprowadzonej przez Komisję procedury oceny, gdyż ta regulowana jej statutem znajdzie się poza kognicją sądu wynikającą z art. 3 p.p.s.a.

Kończąc rozważania dotyczące sądowej kontroli uchwał prezydium PKA, przeanalizować jeszcze należy możliwość ich zakwalifikowania jako „innego aktu lub czynności...”, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Zgodnie z przyjętymi w judykaturze⁵⁰ i w doktrynie⁵¹ kryteriami za inne akty i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa uznać należy te, które spełniają jednocześnie następujące warunki: mają władczy i publicznoprawny charakter, podejmowane są w sprawach indywidualnych, istnieje ścisły związek między działaniem (lub zaniechaniem) określonego działania podmiotu administrującego a możliwością realizacji uprawnienia (obowiązku) wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z wydającym akt lub podejmującym daną czynność.

Władczy i publicznoprawny charakter uchwał przejawia się zarówno w obowiązku podchodzenia uczelni do ewaluacji ustalonej na mocy przepisów p.s.w.n., jak i poprzez jednostronne rozstrzygnięcie Komisji co do wyniku procesu akredytacji. Warto jednak w tym miejscu nadmienić, że uchwała nie jest klasycznym aktem władzy, ale aktem wiedzy, który potwierdzić ma jedynie ustalony w toku postępowania stan faktyczny⁵². Każda ze spraw zakończonych uchwałą prezydium ma swój indywidualny charakter – ocena dokonywana jest na konkretnym kierunku (poziomie, profilu i formie) prowadzonym przez wskazaną uczelnię. Występowanie obu tych przesłanek nie budzi wątpliwości.

⁵⁰ Zob. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 3 IX 2013 r., sygn. akt I OPS 2/13, ONSAiWSA 2014, nr 1, poz. 4.

⁵¹ A. Kabat, Art. 3, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 9, LEX/el. 2024.

⁵² A. Jakubowski, Art. 245, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, pod red. A. Jakubowskiego, Warszawa 2023, Legalis, nb 2.

Najtrudniejsza do wykazania będzie ostatnia z wymienionych przesłanek. Działaniem podmiotu administrującego jest w analizowanym przypadku bez wątpienia dokonywanie oceny, z kolei za uprawnienie wynikające z przepisu prawa uznać należy możliwość prowadzenia studiów na ocenianym kierunku. Uczelnie poddające się akredytacji nie są organizacyjnie powiązane z PKA. Należytego uzasadnienia wymagać będzie ścisły związek pomiędzy oceną jakości a możliwością prowadzenia studiów. W przypadku podmiotów, co do których negatywna ocena z mocy ustawy powoduje zaprzestanie prowadzenia studiów, sytuacja jest prosta – związek jest wyraźny i bezpośredni. Pytanie brzmi jednak, czy w przypadku uchwał wydanych dla podmiotów, które musiały uzyskać pozwolenie ministra, nie można wykazać ścisłego związku między negatywną oceną a możliwością prowadzenia studiów. Ścisły związek przejawiałby się w tym przypadku w naruszeniu interesu prawnego uczelni dotyczącego zasadności nadania jej uprawnień przez ministra⁵³, a także poddania się kolejnej ocenie w krótszym czasie⁵⁴. W tym miejscu należy wskazać, że prezydium PKA podejmuje uchwały nie tylko dotyczące oceny jakości kształcenia na danym kierunku (ocena programowa), lecz także zgodnie z art. 258 p.s.w.n. wyraża w ten sposób opinie dotyczące: wpisu uczelni niepublicznej do ewidencji, spełnienia warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu oraz związku studiów ze strategią uczelni i przeprowadzania oceny kompleksowej. Wszystkie z tych kwestii wpływają na sferę praw i obowiązków uczelni.

Podsumowanie

Powyższe rozważania prowadzą do następujących konkluzji. Ustawodawca powinien wprost określić charakter prawny Polskiej Komisji Akredytacyjnej w oparciu o znane nauce administracji pojęcia i kategorie podmiotów. Jeżeli jego wolą jest, aby ewaluacja jakości kształcenia stanowiła publicznoprawny obowiązek, który realizowany ma być przez państwową agencję, wyspecjalizowaną w tego rodzaju działalności i powoływaną przez organ centralny – Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, to konsekwentnie stwierdzić powinien w przepisach ustawy, że PKA jest organem administracji publicznej, któremu powierzone

⁵³ Por. art. 54 p.s.w.n.

⁵⁴ Por. art. 242 ust. 5 p.s.w.n.

zostały zadania z zakresu dbałości o jakość kształcenia studiów w Polsce. System ten powinien obejmować wszystkie rodzaje i przejawy działalności klasyfikowanej powyżej poziomu 5 Polskiej Ramy Kwalifikacji, dotyczyć więc powinien również studiów podyplomowych oraz kształcenia w szkołach doktorskich. Jeżeli natomiast intencją prawodawcy jest powierzenie kompetencji do oceny jakości kształcenia niezależnym instytucjom, to powinien on wprowadzić przepisy zobowiązujące uczelnie do poddawania się akredytacji, a jednocześnie utworzyć ramy prawne systemu weryfikacji jakości prowadzonej przez podmioty szkolnictwa wyższego działalności, w którym przewidziałby warunki dopuszczalności instytucji akredytujących do podejmowania czynności z tego zakresu w Polsce.

Naturalną konsekwencją uznania PKA za organ administracji publicznej byłoby przekazanie jej kompetencji w zakresie stwierdzania dopuszczalności prowadzenia studiów. W takim przypadku uchwały prezydium PKA pełniłyby funkcję decyzji administracyjnych, od których uczelniom przysługiwałoby odwołanie do ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego. Ten z kolei byłby wówczas organem drugiej instancji w myśl przepisów k.p.a., a od jego rozstrzygnięć przysługiwałaby skarga do sądu administracyjnego.

Odnośnie do kwestii regulacji procedury postępowania przed PKA najbardziej odpowiednim rozwiązaniem byłoby określenie podstaw procedur ewaluacyjnych w p.s.w.n., a następnie nadanie ministrowi kompetencji do ustalenia, w drodze rozporządzenia, po uzgodnieniu z PKA, szczegółowego trybu postępowania, czynności i kryteriów podlegających ocenie w każdym z prowadzonych przez Komisję postępowań. Rozwiązanie to, z jednej strony usunęłoby wątpliwości co do charakteru obowiązujących przepisów, a z drugiej pozwoliłoby na zachowanie względnej elastyczności przyjętych procedur.

BIBLIOGRAFIA

- Bednarczyk-Płachta A., *Art. 53, w: Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, P. Steca, LEX/el. 2017.
- Bernatek-Zagula I., *Prawne umocowanie Polskiej Komisji Akredytacyjnej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 4(16), s. 221–241.
- Brudlak J., *Pociągi odjeżdżają, a my zostajemy*, Forum Akademickie, 2024, <https://forumakademickie.pl/szkoly-wyzsze/pociagi-odjezdza-a-my-zostajemy/> (dostęp: 23 I 2025).

- Chmielecka E., *Systemy zapewnienia jakości kształcenia w świecie – kierunek zmian, w: Jakość kształcenia w perspektywie wejścia Polski do Unii Europejskiej. Materiały konferencyjne*, pod red. T. Kruszewskiego, Płock 2000, s. 155–168.
- Chmielnicki P., *Postępowanie akredytacyjne w szkolnictwie wyższym*, w: *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój, prawo, organizacja*, pod red. S. Waltosia, A. Rozmusa, Warszawa 2016, s. 689–718.
- Izdebski H., Art. 242, w: H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, wyd. 3, LEX/el. 2023.
- Jakubowski A., Art. 245, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, pod red. A. Jakubowskiego, Legalis 2023.
- Kabat A., Art. 3, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 9, LEX/el. 2024.
- Kruszyńska-Kośmicka M., *Kilka uwag w sprawie prawnych możliwości weryfikacji uchwał Polskiej Komisji Akredytacyjnej wydawanych w związku z kontrolą jakości kształcenia*, w: *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, pod red. B. Jaworskiej-Dębskiej, P. Kledzika, J. Sługockiego, Warszawa 2020, s. 686–694.
- Kwiecień-Miland M., *Polska Komisja Akredytacyjna w latach 2002–2018. Studium z zakresu statusu prawnego*, Warszawa 2020.
- Orzeszko P., Art. 48(a), w: *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, pod red. W. Sanktery, M. Wierzbowskiego, LEX/el. 2013.
- Ruczkowski P., *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, Kraków 2013.
- Ruczkowski P., *Status prawny Polskiej Komisji Akredytacyjnej i jej uchwał oraz ich wpływ na sferę zewnętrzną działania administracji w świetle koncepcji demokratycznego państwa prawnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 7–8, s. 92–105.
- Woś T., Art. 3, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. T. Wosia, wyd. 6, LEX/el. 2016.

Aleksander Pyrzyk*

Ochrona tymczasowa parku, ogrodu lub innej formy zaprojektowanej zieleni zabytkowej objętej postępowaniem o wpis do rejestru zabytków w świetle aktualnej wykładni przepisów

Temporary protection of parks, gardens and other forms of designed historic greenery covered by the proceedings for entry into the register of monuments in case of the current interpretation of the regulations

Abstract. The temporary protection of parks, gardens, or other forms of designed historic green spaces that are subject to proceedings for registration in the heritage register is currently regulated by Article 10a of the Act on the Protection of Monuments and the Care of Monuments. This provision, introduced by the 2017 amendment, has been the subject of numerous discussions, doctrinal disputes, and statements by the Commissioner for Human Rights. Over the years, the jurisprudence has developed a number of analyses of the interpretation of this provision, which has not been amended to this day. This article focuses on parks, gardens, and other forms of historic greenery that have been included in the proceedings for registration in the heritage register. Starting from a narrow issue allows for a better understanding of the importance of the problem being dealt with, drawing attention to a more universal issue – relating to the proceedings for the registration of other properties listed in Article 6(1)(1) of the Act of 23 July 2003 on the Protection of Monuments and the Care of Monuments.

The analysis of the application of Article 10a of the Act on the Protection of Monuments and the Care of Monuments is preceded by an explanation of the rationale for introducing the regulation. Then, the discussion turns to the practical functioning of this provision. The practice of applying temporary protection, along with numerous rulings by administrative courts, highlights both the strengths and weaknesses of the provision. Over the years, solutions have been found to the doctrinal disputes discussed in this article. Moreover, certain

* Jagiellonian University in Krakow, Poland | Uniwersytet Jagielloński, Kraków, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-6460-0596>, e-mail: aleksander.pyrzyk@gmail.com.

interpretative doubts or the lack of regulation on all issues crucial for the protection and preservation of heritage are also addressed, along with proposals for legislative changes in the future.

Keywords: protection of monuments – historic garden – temporary protection

Wprowadzenie

Nowelizacja z 22 czerwca 2017 r. Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹ w art. 10a wprowadziła przepis określany potocznie jako „ochrona tymczasowa” zabytku. Celem wprowadzonej nowelizacji było zabezpieczenie przed zniszczeniem obiektu pretendującego o wpis do rejestru zabytków, zanim ten będzie korzystał w pełni z ochrony, jaką przewiduje u.o.z.o.z. To właśnie obawa przed zniszczeniem danego obiektu, który został wytypowany do objęcia ochroną prawną w imię interesu społecznego, przyświecała ustawodawcy w stworzeniu tego przepisu. Przepis art. 10a u.o.z.o.z. wszedł w życie 9 września 2017 r., a jego funkcjonowanie na przestrzeni lat wciąż wiąże się z szeregiem kontrowersji.

Przepis ten stał się przedmiotem wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich², analiz doktryny, wreszcie – szeregu orzeczeń sądów administracyjnych. Na przestrzeni lat funkcjonowania pewne spory doktrynalne uległy dotarciu, a praktyka organów konserwatorskich doprowadziła do wypracowania rozwiązań związanych z wykładnią prawa. Niemniej przepis ten wciąż budzi spore emocje, a potrzeba uregulowania wypracowanej praktyki (rozwiązania wciąż pozaustawowego) oraz niedomówień, jakie przepis ten rodzi, wydają się kluczowe w kontekście następnej nowelizacji bądź zmiany u.o.z.o.z. Omawiany problem prawny został zawężony w ramach niniejszego opracowania do zabytków będących parkami, ogrodami i innymi formami zaprojektowanej zieleni (art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. g u.o.z.o.z.). Przybliżona praktyka funkcjonowania omawianego przepisu ma za zadanie zilustrować problematykę omawianego zagadnienia w celu zaproponowania zmian

¹ Ustawa z dnia 23 VII 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1292), dalej „u.o.z.o.z.”.

² Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18 VI 2019 r. (znak sprawy: IV.7002.11.2018.KP); wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 3 IV 2020 r. (znak sprawy: IV.7002.11.2018.KP); wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24 VI 2020 r. (znak sprawy: IV.7002.11.2018.KP); wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 1 XII 2020 r. (znak sprawy: IV.7002.11.2018.KP).

najkorzystniejszych. Skupienie się w niniejszym opracowaniu nad problematyką stosowania art. 10a u.o.z.o.z. z perspektywy parków, ogrodów i innych form zaprojektowanej zieleni jest wyłącznie punktem wyjścia dla dyskusji nad potrzebą zmian o wymiarze uniwersalnym dla całego systemu ochrony zabytków.

Powodem, dla którego ustawodawca postanowił wprowadzić ów przepis, była wieloletnia praktyka wojewódzkich konserwatorów zabytków, a raczej zespołów pracowników wykonujących pracę w wojewódzkim urzędzie ochrony zabytków, którzy w chwili wszczęcia postępowania o wpis do rejestru zabytków obserwowali coraz to częstsze przejawy prowadzące do unicestwienia przedmiotu potencjalnej stałej ochrony. Te wyjątkowo niekorzystne zachowania, które w dobie coraz szybszego przepływu informacji szybko stały się inspiracją dla innych uczestników procesu inwestycyjnego, spowodowały nasilenie się niekorzystnego procederu. Zazwyczaj sprawy te były bardzo zbliżone do siebie, dzięki czemu można pokusić się o stworzenie swoistego modelu działania, jaki miał miejsce. Historia rozpoczynała się od pojawienia się oferty na rynku nieruchomości. Ta bardzo często składała się ze zrujnowanego budynku mieszkalnego oraz ponadprzeciętnie dużej nieruchomości gruntowej, w innym wypadku był to równie zrujnowany obiekt mieszkalny, lecz położony w bardzo korzystnej lokalizacji. Nieruchomości te zazwyczaj łączył fakt, że w danym miejscu były od zawsze, tworząc wraz z upływem czasu tkankę danego miejsca. Obiekty te z punktu widzenia rynku nieruchomości łączyły również pewne cechy wspólne: niska cena lub wysoki potencjał inwestycyjny – często związany z perspektywą wyburzenia istniejącego obiektu i zintensyfikowania zabudowy. Po czasie dochodziło do zawarcia umowy sprzedaży, powstawał projekt budowlany, a nowy właściciel nieruchomości przystępował do prac związanych z przygotowaniem terenu pod inwestycję. Wówczas lokalna społeczność, przerażona wizją bezpowrotnej utraty lokalnego dziedzictwa, podejmowała wszelkie działania, które wskazywały na potrzebę ochrony danego obiektu. Presja społeczna stawała się impulsem do działania wojewódzkiego konserwatora zabytków (WKZ), który jako jedyny mógł uchronić dane miejsce przed bezpowrotną utratą. Zazwyczaj zlecał on Narodowemu Instytutowi Dziedzictwa (NID) przygotowanie opinii o zasadności dokonania wpisu do rejestru zabytków bądź taką opinię przygotowywał wraz z zespołem specjalistów zatrudnionych w wojewódzkim urzędzie ochrony zabytków. Następnie – w zależności od rezultatu przeprowadzonych badań – postanawiał wszcząć

postępowanie o wpis do rejestru zabytków. W kolejnym etapie inwestor, dowiedziawszy się o wszczęciu postępowania o wpis do rejestru zabytków, chcący za wszelką cenę wykonać planowaną inwestycję, dochodził do wniosku, że jedyną przeszkodą stojącą na jego drodze jest obiekt, który za krótką chwilę może zostać zabytkiem rejestrowym, dlatego decydował się na pozbawienie go cech zabytku lub na całkowite unicestwienie. Na teren objęty postępowaniem o wpis do rejestru zabytków zazwyczaj wjeżdżała koparka lub inny ciężki sprzęt budowlany, a przyszły zabytek w mgnieniu oka przestawał istnieć. Postępowanie o wpis do rejestru zabytków w związku z brakiem przedmiotowym zostawało umarzane, a w lokalnej społeczności pozostawał wyłącznie żal spowodowany utratą cennego obiektu, stanowiącego o tożsamości lokalnej. Opisany syntetycznie przebieg zdarzeń, z początku incydentalny, stał się praktyką inwestorów. Koszt szybkiego usunięcia potencjalnej „przeszkody”, jaką byłby przyszły zabytek, był wpisywany w koszt inwestycji. Praktyka ta stała się na tyle powszechna, że wprowadzenie ochrony danego obiektu pretendującego do objęcia go ochroną prawną było jedynym rozwiązaniem, które stało się koniecznością. W tym miejscu pojawia się pytanie o „moralną” zasadność dokonywania wpisu do rejestru zabytków, jaki miał miejsce w opisanym przypadku. Argumenty są dwojake i zależą od punktu widzenia. Z perspektywy inwestora powszechnym argumentem było podważenie dokonania wpisu do rejestru zabytków w chwili podejmowania czynności zmierzających do zrealizowania inwestycji wobec obiektu, który przez lata był zaniedbany i dotychczas nie korzystał z ochrony. Z punktu widzenia lokalnej społeczności podkreślana była powolność postępowania o wpis do rejestru zabytków, przez co zanim doszło do wydania decyzji ostatecznej, obiekt przestawał istnieć. Wynikało to przede wszystkim z braków personalnych w urzędach ochrony zabytków i jednoczesnego obciążenia kadry pracowniczej³. Rozwiązanie tego problemu nie tylko przyspieszyłoby postępowanie o wpis do rejestru zabytków, lecz także na wczesnym etapie doprowadziłoby do właściwego rozpoznania i określenia zabytkowego zasobu gminy, co przynajmniej częściowo wyeliminowałoby dokonywanie wpisu do rejestru zabytków na etapie procesu inwestycyjnego. Jednak dokonywanie wpisu do rejestru zabytków po rozpoczęciu procesu inwestycyjnego nie jest przypadkiem

³ J. Ślugocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 261–262.

odosobnionym na tle innych krajów. Praktyka wpisywania obiektów do rejestru zabytków w chwili rozpoczęcia procesu inwestycyjnego jest powszechna we wszystkich krajach z rozwiniętym systemem ochrony zabytków. W Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii, które stanowi jeden z przykładów konsekwentnej i ciągłej ochrony zabytków, takie przypadki nie są jednostkowe – pojawienie się inwestora na terenie historycznego obiektu powoduje tak duże poruszenie lokalnej społeczności, że prace zostają wstrzymane, a obiekt zostaje objęty ochroną prawną⁴. Problem ten uniwersalnie można sprowadzić do wyobraźni i natury człowieka – dopóki obiekt, z którego lokalna społeczność wywodzi swą tożsamość, spokojnie stoi, to nikt nie zastanawia się, czy jest on objęty ochroną, czy też nie. Dopiero realne zagrożenie budzi naturalny instynkt obrony, czego konsekwencją jest zaangażowanie wszystkich możliwych środków, aby obiekt ten objąć ochroną.

Omawiana w niniejszym opracowaniu problematyka ochrony tymczasowej, ustanowionej w art. 10a u.o.z.o.z., została celowo zawężona do ochrony parków, ogrodów i innych form zaprojektowanej zieleni, będących jednym z rodzajów zabytków wskazanych w wyliczeniu przykładowym⁵. Oprócz wyliczenia wskazanego w art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. g u.o.z.o.z. zamiennie będzie używane określenie „ogród historyczny”. Wypracowane ono zostało na łamach Karty Florenckiej⁶ i chociaż stanowi definicję *soft law* z prawa międzynarodowego publicznego, to w pełni oddaje problematykę omawianego zagadnienia. Zabytkowa zielen zaprojektowana jest zasobem zabytkowym innym niż większość zabytków wymienionych w art. 6 u.o.z.o.z. Zabytki te składają się z materii żywej, podlegającej ciągłym przemianom podyktowanym cyklem życia⁷, zatem wyodrębnienie tego rodzaju zabytku spośród innych zabytków „martwych” wydaje się działaniem uzasadnionym.

⁴ J. Sales, *Shades of Green: My Life as the National Trust's Head of Gardens. Negotiating change – Care, Repair, Renewal*, London 2018, s. 250.

⁵ „Przedmiot ochrony konserwatorskiej, jakim jest zabytek sztuki ogrodowej, ma specyficzny charakter. W przypadku założenia parkowego stopień zachowania oryginalnych nasadzeń nie jest czynnikiem decydującym o jego wartości, bowiem istotny w przypadku tego rodzaju zabytku jest przede wszystkim stopień zachowania formy, tj. oryginalny i czytelny sposób kształtowania przestrzeni parkowej i jej wpływ na kształt otaczającego krajobrazu” – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 6 VIII 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 24/20, LEX nr 3157687.

⁶ *The Florence Charter* 1981, <https://www.icomos.ch/fileadmin/downloads/organisation/assembly/statementonflorencecharterworkshopfinal22july2016.pdf> (dostęp: 11 II 2025).

⁷ J. Sales, op. cit., s. 231.

Również fakt, że mamy do czynienia ze stosunkowo dużym obszarem, na terenie którego lokowano wszelkie założenia parkowe, ogrodowe i inne formy zieleni zabytkowej, ten pozostaje miejscem intratnym pod wszelkie potencjalne inwestycje – w szczególności deweloperskie.

1. Zakres czasowy i przedmiotowy stosowania art. 10a u.o.z.o.z.

Przywołana nowelizacja z 2017 r.⁸ wprowadziła przepis art. 10a u.o.z.o.z. o treści:

1. Od dnia wszczęcia postępowania w sprawie wpisu do rejestru zabytku do dnia, w którym decyzja w tej sprawie stanie się ostateczna, przy zabytku, którego dotyczy postępowanie, zabrania się prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i podejmowania innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku.
2. Zakaz, o którym mowa w ust. 1, dotyczy także robót budowlanych objętych pozwoleniem na budowę albo zgłoszeniem, a także działań określonych w innej decyzji pozwalającej na ich prowadzenie.
3. Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się do zabytku służącego obronności i bezpieczeństwu państwa.

Rozpoczynając analizę niniejszego zagadnienia, należy podkreślić nomenklaturę użytą w omawianym przepisie. Ustawodawca wprost wskazuje na definicję zabytku w art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z. Jednak objęcie ochroną prawną następuje na podstawie: wpisu do rejestru zabytków, wpisu na Listę Skarbów Dziedzictwa, uznaniu za pomnik historii, utworzenia parku kulturowego, a także poprzez ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego⁹ – są to wszystkie formy sprawowania ochrony zabytków na jakie wskazuje ustawodawca. W przytoczonym zamkniętym wyliczeniu art. 7 u.o.z.o.z. nie znajdziemy punktu, który odnosiłby się bezpośrednio do art. 10a u.o.z.o.z. Wyliczenie z art. 7 u.o.z.o.z. wskazuje trwałe formy ochrony zabytków, w tym wpis

⁸ Ustawa z dnia 22 VI 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 1595).

⁹ Art. 7 u.o.z.o.z.

do rejestru zabytków (art. 7 pkt 1 u.o.z.o.z.), więc zrozumiałe wydaje się pominięcie w katalogu ochrony, jaka następuje z mocy prawa od chwili wszczęcia postępowania (art. 10a ust. 1 u.o.z.o.z.), obejmując ochroną prawną zabytek niewpisany (jeszcze) do rejestru zabytków. Zatem w świetle obowiązującego prawa formy ochrony zabytków można podzielić na trwałe formy ochrony zabytków, wyliczone w art. 7 u.o.z.o.z., oraz temporalne formy ochrony zabytków, ustanowione na czas trwania postępowania, a wyliczone w art. 10a u.o.z.o.z.

Przepis art. 10a ust. 1, wskazuje, że: „[p]rzy zabytku, którego dotyczy postępowanie, zabrania się [...]”. Zatem otrzymujemy informację wprost, że nie mamy do czynienia jeszcze z zabytkiem rejestrowym, ale już z zabytkiem – a nie zwykłym obiektem pozbawionym cech „zabytkowości”. To podkreślenie nazewnictwa jest istotne z punktu widzenia argumentacji, gdy w czasie postępowania administracyjnego, w którym przedmiotem rozpoznania jest nieruchomości objęta ochroną z art. 10a u.o.z.o.z., strona umniejsza znaczenie nieruchomości zabytkowej, wskazując, że ta zabytkiem nie jest. Również brak rozróżnienia nazewnictwa stał się przedmiotem dyskusji sądowoadministracyjnej. Przewarżająca część orzeczeń sądów administracyjnych słusznie używa definicji zaczerpniętej z literalnego brzmienia przepisu, określającej przedmiot ochrony tymczasowej jako *zabytek*¹⁰, lub określenia neutralnego, takiego jak *wpis obiektu do rejestru zabytków*¹¹, natomiast

¹⁰ Orzeczenia posługujące się określeniem *zabytek* w kontekście omawiania obiektu objętego postępowaniem o wpis do rejestru zabytków: postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 28 IX 2018 r., sygn. akt II OZ 919/18, LEX nr 2553504; wyrok WSA w Warszawie z 28 II 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1289/18, LEX nr 3074302; wyrok WSA w Warszawie z 28 II 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1288/18, LEX nr 3074287; wyrok WSA w Poznaniu z 3 IV 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 870/18, LEX nr 2654276; postanowienie NSA z 28 VIII 2019 r., sygn. akt II OSK 2054/19, LEX nr 2715109; wyrok NSA z 20 XI 2019 r., sygn. akt II OSK 2980/18, LEX nr 3367945; wyrok NSA z 21 IV 2020 r., sygn. akt II OSK 2279/19, LEX nr 3034285; wyrok NSA z 21 IV 2020 r., sygn. akt II OSK 2278/19, LEX nr 3034324; wyrok NSA z 26 V 2020 r., sygn. akt II OSK 2169/19, LEX nr 3487095; wyrok WSA w Warszawie z 29 IV 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 3110/19, LEX nr 3292730; wyrok WSA w Rzeszowie z 8 IX 2021 r., sygn. akt II SAB/Rz 39/21, LEX nr 3226228; wyrok WSA w Warszawie z 19 X 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 382/21, LEX nr 3319455; wyrok NSA z 23 II 2022 r., sygn. akt II OSK 584/19, LEX nr 3349632; postanowienie WSA w Warszawie z 7 V 2024 r., sygn. akt VII SA/Wa 703/24, LEX nr 3765090; wyrok NSA z 22 V 2024 r., sygn. akt II OSK 2019/21, LEX nr 3757621; postanowienie NSA z 13 VIII 2024 r., sygn. akt II OSK 1370/24, LEX nr 3752178; postanowienie NSA z 10 XII 2024 r., sygn. akt II OSK 2643/24, LEX nr 3821022.

¹¹ Orzeczenie posługujące się określeniem neutralnym: wyrok WSA w Gliwicach z 5 X 2023 r., sygn. akt II SA/Gl 743/23, LEX nr 3619394.

inne określenia, takie jak „zabytek” (celowo zapisany w cudzysłowie), *dany obiekt* (z celowym pominięciem określenia *zabytek*), lub *potencjalna substancja zabytkowa* – pojawiają się incydentalnie¹². Stosowanie literalnego brzmienia nazewnictwa obiektu objętego ochroną tymczasową jako zabytku, a nie „przyszłego zabytku”, w zgodzie z treścią przepisu wydaje się słuszne. Podkreślić należy, że obiekt wytypowany do wpisu do rejestru zabytków jest zabytkiem, wprawdzie nierejestrowym, ale przymiot zabytkowości posiada. Nie znaczy to jednak, że z mocy prawa jako zabytek będzie on korzystał z ochrony. Istnieją bowiem zabytki, które z ochrony nie korzystają, i te, które są „dziełem człowieka lub związane [są] z jego działalnością i stanowią świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową (art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z.), a które to ustawodawca obejmuje ochroną. W doktrynie w pierwszych latach obowiązywania art. 10a u.o.z.o.z. pojawiła się pewna niejednoznaczność, czy mamy do czynienia już z zabytkiem czy też z obiektem o cechach zabytku”¹³. Ta wątpliwość była zapewne podyktowana niepewnością rezultatu postępowania administracyjnego – zabytek zapewne zostanie wpisany do rejestru zabytków, natomiast obiekt o cechach zabytkowych w drodze toczącego się postępowania został zdeprecjonowany, a w rezultacie nie został objęty ochroną. Wydaje się jednak, że wyspecjalizowany organ konserwatorski, ze swoją kadrą o wiedzy specjalistycznej z zakresu zabytkoznawstwa, nierzadko posilający się niezależną opinią NID (aczkolwiek ta nie jest wymogiem formalnym), wszczynając postępowanie o wpis obiektu do rejestru zabytku, z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością wpisze wytypowany obiekt do tegoż rejestru. Również dokonywanie rozróżnienia na zabytek oraz obiekt o cechach zabytkowych (w domyśle nie zabytek) na etapie prowadzonego postępowania administracyjnego wydaje się niewłaściwe, ponieważ przesądzałoby rezultat toczącego się postępowania. Również w związku z zastosowanymi ograniczeniami co

¹² Orzeczenia posługujące się innym określeniem w kontekście omawiania obiektu objętego postępowaniem o wpis do rejestru zabytków: wyrok WSA w Warszawie z 14 VIII 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 574/19, LEX nr 2739863; wyrok WSA w Warszawie z 29 I 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1549/20, LEX nr 3230077; wyrok WSA w Warszawie z 21 IV 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 230/21, LEX nr 3265774; wyrok WSA w Warszawie z 13 X 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1269/21, LEX nr 3294506; wyrok WSA w Warszawie z 12 IV 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 2547/21, LEX nr 3354561.

¹³ K. Zalaśńska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 41.

do nieruchomości (o czym mowa poniżej) rozróżnienie takie mogłoby spowodować podważanie zasadności stosowania omawianej regulacji prawnej. Stworzenie pewnej fikcji prawnej, w której już na etapie wszczęcia postępowania mamy do czynienia z pełnoprawnym zabytkiem, a udowodnienie, że tak nie jest, może to założenie przekreślić – wydaje się słuszne z punktu widzenia nie tylko literalnego brzmienia przepisu, ale również funkcji omawianego rozwiązania. Podkreślenia wymaga fakt, że mamy do czynienia z materią niezwykle delikatną, której zachowanie leży w interesie społecznym. Zatem pewnego rodzaju dewaluowanie postępowania administracyjnego poprzez używanie odrębnego nazewnictwa może sprowadzać zarówno pośrednie, jak i bezpośrednie zagrożenie dla dóbr kultury.

Pewnym niedopatrzeniem ustawodawcy jest wskazanie w art. 10a u.o.z.o.z. wyłącznie na wpis zabytku do rejestru zabytków. Jednak w trakcie postępowania o wpis do rejestru zabytków, w szczególności zabytków obszarowych – jak parki, ogrody i inne formy zieleni zabytkowej, z racji ich powiązań widokowych, wielokrotnie jednocześnie dokonuje się wpisu do rejestru zabytków również ich otoczenia. Ustawodawca zdefiniował wprost *otoczenie* w art. 3 pkt 15 u.o.z.o.z., wskazując, że jest to „teren wokół lub przy zabytku wyznaczony w decyzji o wpisie tego terenu do rejestru zabytków w celu ochrony wartości widokowych zabytku oraz jego ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych.” Paradoksalnie, przez niedopatrzenie ustawodawcy, pomimo prawidłowego wszczęcia postępowania art. 10a u.o.z.o.z. nie będzie miał zastosowania wobec otoczenia¹⁴, które wielokrotnie jest kluczowym elementem dla zachowania autentyzmu chronionej kompozycji ogrodu historycznego. Niestety trudno mówić w tym wypadku o możliwości zastosowania wykładni rozszerzającej i wskazać, że wszczęcie postępowania obejmującego wpis do rejestru zabytków otoczenia, który z definicji zabytkiem nie jest, miałoby powodować automatyczne aktywowanie art. 10a u.o.z.o.z. Ograniczenie, jakie nakłada omawiany przepis, jest bardzo dotkliwe dla właściciela nieruchomości, powodując szereg ograniczeń. Te jednak są ustalone w imię ochrony interesu publicznego, jakim jest ochrona zabytków. Nie sposób jednak kreować nowych ograniczeń, które chociaż z logicznego punktu

¹⁴ Na temat wyłączenia art. 10a u.o.z.o.z. w otoczeniu zabytku por. E. Skorczyńska, *Skutki wszczęcia postępowania w sprawie wpisu do rejestru zabytków dla procesu inwestycyjnego (w świetle wykładni art. 10a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 2, s. 53–54.

widzenia w omawianym przypadku wydają się słuszne, to nie znajdują odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawa: niedopuszczalne jest bowiem tworzenie ograniczeń pozaustawowych w dysponowaniu nieruchomością. Zatem postulatem *de lege ferenda* powinno być wskazanie na zakres ochrony tymczasowej również otoczenia wokół lub przy zabytku – kluczowego dla ochrony m.in. ogrodów historycznych.

Zakres przedmiotowy ochrony tymczasowej określony zostaje w zawiadomieniu konserwatora zabytków o wszczęciu postępowania. Zawiadomienie powinno precyzyjnie określić przedmiot ochrony i zakres prowadzonego postępowania. Wskazanie numeru działek ewidencyjnych, jeżeli zakres postępowania ma być mniejszy, powinien zostać wyraźnie zaznaczony w zawiadomieniu. Jeżeli zakres prowadzenia postępowania nie został zawężony, a wskazano np. na całą działkę ewidencyjną, to zakres ochrony tymczasowej będzie obejmował cały obszar działki ewidencyjnej w jej granicach. Aby w sytuacjach nagłych (np. dewastacji terenu) móc szybko ustalić zakres ochrony, korzystnym rozwiązaniem byłoby dołączenie do zawiadomienia o wszczęciu postępowania o wpis do rejestru zabytków mapy obrazującej zakres prowadzonego postępowania. Oczywiście jest, że zakres postępowania wskazany w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania może być odmienny od zakresu ochrony ustalonego w finalnej decyzji administracyjnej, co ma miejsce szczególnie w przypadku założeń parkowych i ogrodowych. Niemniej zakres prowadzonego postępowania, ustalany w sposób uznaniowy, powinien być poparty stosowną wiedzą i badaniami przeprowadzonymi przez wyspecjalizowany organ konserwatorski, tak aby zminimalizować nadmiar ograniczeń, jakie niesie za sobą art. 10a u.o.z.o.z., w szczególności z racji braku możliwości zaskarżenia samego wszczęcia postępowania.

Jeżeli w chwili wszczęcia postępowania administracyjnego o wpis nieruchomości do rejestru zabytków działka ewidencyjna objęta postępowaniem uległa podziałowi, to należy uznać, że zakres ochrony tymczasowej obejmuje wszystkie nieruchomości powstałe z podziału działki wymienionej w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania. W tym miejscu problematyczne wydaje się ustalenie procedury podziału nieruchomości objętej postępowaniem o wpis do rejestru zabytków – ustalenie, czy taki podział powinien wymagać zgody konserwatora zabytków w świetle obowiązujących przepisów nie jest jednoznaczne. Art. 36 ust. 1 pkt 8 u.o.z.o.z. wskazuje, że pozwolenia WKZ wymaga dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru

zabytków. W tym wypadku mamy jednak do czynienia z zabytkiem nierejestrowym. Przepis art. 10a u.o.z.o.z. mówi o zakazie dotyczącym podejmowania innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku. Jednak sam podział nieruchomości nie jest działaniem faktycznym, prowadzącym bezpośrednio do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku – to dopiero działania takie jak wprowadzenie odmiennych programów konserwacji zabytku, postawienie ogrodzenia są działaniami niekorzystnymi dla jednolitego obszaru zabytkowego. Niemniej dopuszczenie do podziałów nieruchomości w trakcie toczącego się postępowania jest działaniem niekorzystnym dla zabytku, który ma w przyszłości korzystać z ochrony rejestrowej. To przeoczenie powinno zostać skorygowane poprzez wprowadzenie zakazu dokonywania podziału nieruchomości w trakcie toczącego się postępowania lub poprzez rozwińcie art. 36 ust. 1 pkt 8 u.o.z.o.z. – dodanie możliwości uzgadniania podziału nieruchomości przez WKZ, co pozwoliłoby uniknąć niekorzystnych podziałów nieruchomości, wbrew obowiązującym zasadom ochrony zabytków.

Zakres czasowy obowiązywania art. 10a u.o.z.o.z. co do zasady nie budzi większych wątpliwości. Jego obowiązywanie aktywuje się z mocy prawa wraz z chwilą wszczęcia postępowania administracyjnego¹⁵. Ustawodawca pomimo ingerencji w sferę własności nie przewidział wydania specjalnej decyzji, która powodowałaby ograniczenia prawa własności. Ten automatyzm działania przepisu art. 10a u.o.z.o.z. podyktowany jest potrzebą szybkiego działania prewencyjnego, które wynika z obawy przed zniszczeniem zabytku, zanim ten znajdzie się w rejestrze.

Aby powstała ochrona na mocy art. 10a u.o.z.o.z., potrzebne jest wszczęcie postępowania administracyjnego zmierzającego do wpisania zabytku do rejestru zabytków. Za chwilę wszczęcia postępowania w przypadku prowadzenia postępowania na wniosek strony uznaje się dzień doręczenia przez stronę wniosku o wpis do rejestru zabytków¹⁶, natomiast w przypadku postępowania wszczętego z urzędu uznaje się

¹⁵ Słusznie zauważa E. Skorczyńska, że w związku z brakiem rozstrzygnięcia w Kodeksie postępowania administracyjnego sposobu ustalenia daty wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu należy za datę uznać dzień dokonania pierwszej czynności urzędowej w danej sprawie, której postępowanie dotyczy, przez organ do tego uprawniony, działający w granicach przysługujących mu kompetencji, pod warunkiem że o czynności tej powiadomi stronę – E. Skorczyńska, op. cit., s. 55.

¹⁶ „W przypadku wszczęcia postępowania na żądanie strony, datą wszczęcia jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej (art. 61 § 3 k.p.a.)” – postanowienie NSA z 19 VI 2024 r., sygn. akt II OSK 1032/24, LEX nr 3733027.

chwile zawiadomienia wszystkich stron postępowania. Oczywiście nierzadko zdarza się, że krąg stron postępowania został błędnie ustalony. Dzieje się tak w wypadku omyłki urzędniczej bądź nieaktualnych danych znajdujących się w ewidencji gruntów i budynków lub w nieaktualizowanej treści księgi wieczystej. Orzecznictwo sądów administracyjnych stoi na słusznym stanowisku, że w przypadku wszczęcia postępowania o wpis do rejestru zabytków istotny jest fakt powzięcia informacji, że dany obiekt objęty jest postępowaniem o jego wpis do rejestru zabytków. W trakcie postępowania administracyjnego o wpis danego zabytku do rejestru zabytków mogą mieć również miejsce sytuacje, w których dochodzi do niszczenia zabytku przez osoby trzecie niebędące stroną postępowania administracyjnego. Przypisanie im odpowiedzialności karnej za dokonywanie naruszeń (o czym będzie mowa poniżej) będzie zależało od ich świadomości co do ustanowionej ochrony. Zatem należy uznać, że zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu ochrona tymczasowa zabytku rozpoczyna się od chwili wszczęcia postępowania, a jej zakres obowiązywania dotyczy wszystkich (*erga omnes*). Innym zagadnieniem może być świadomość obowiązywania ochrony, np. wobec braku skutecznego doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego. Często informacja o wszczęciu postępowania zmierzającego do wpisania do rejestru zabytków danego obiektu jest publikowana na stronie internetowej urzędu WKZ czy na tablicy informacyjnej wspomnianego urzędu. Jednak ustawodawca nie przewidział szczególnego obowiązku zapoznania się z tymi informacjami. Postulatem *de lege ferenda* powinno być obligatoryjne ujawnienie informacji w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości objętej postępowaniem o wpis do rejestru zabytków o toczącym się postępowaniu administracyjnym. Również oznakowanie nieruchomości objętej postępowaniem o wpis poprzez umieszczenie tablic informacyjnych dotyczących wszczęcia postępowania administracyjnego wydaje się działaniem słusznym, które powinno być uwzględnione w przyszłości, a które może pozwolić na zwiększenie świadomości zarówno właściciela nieruchomości, jak i osób trzecich oraz przyczynić się do zachowania zabytku w trakcie sprawowanej ochrony tymczasowej. Rozwiązanie wypracowane na chwilę obecną przez orzecznictwo sądowoadministracyjne w stosunku do ochrony wynikającej z art. 10a u.o.z.o.z. wydaje się właściwe. Judykatura słusznie wskazuje, że dla posiadania świadomości o zakazach wynikających z art. 10a u.o.z.o.z. wystarczy również zawiadomienie innego organu, który poucza o wspomnianym

zakazie¹⁷. Ponadto zdaje się, że powzięcie takiej informacji przez potencjalnego naruszcyciela przepisu (niekoniecznie właściciela nieruchomości) może zostać dokonane także w formie ustnej podczas prowadzenia np. czynności geodezyjnych na nieruchomości objętej postępowaniem o wpis do rejestru zabytków czy w innej drodze zakomunikowania tego faktu.

Automatyzm działania art. 10a u.o.z.o.z. wyraża się zarówno w jego początkowej, jak i w końcowej fazie. Przepis aktywizuje się automatycznie z chwilą wszczęcia postępowania administracyjnego¹⁸, natomiast przestaje działać również automatycznie, z mocy samego prawa w chwil, kiedy decyzja w danej sprawie stanie się ostateczna (wpisująca bądź odmawiająca wpisu do rejestru zabytków). Przejście przez administracyjny tok instancji do wydania decyzji ostatecznej może trwać bardzo krótko lub wiele lat. Strona (zazwyczaj niezadowolona ze wszczętego postępowania) wielokrotnie neguje długotrwałość ochrony tymczasowej przewidzianej w art. 10a u.o.z.o.z. Orzecznictwo sądowoadministracyjne słusznie stoi na stanowisku, że strona postępowania administracyjnego jest wyposażona w szereg możliwości kontroli przewlekłości postępowania administracyjnego, które mogą zmierzać do rozpoznania sprawy niezwłocznie i wydania decyzji administracyjnej. Jednak praktyka pokazuje pewne niezrozumienie stron postępowań administracyjnych, kiedy np. strona jest mylnie przekonana, że zaskarżenie decyzji WKZ do organu wyższego przekreśla ochronę tymczasową, co „paradoksalnie” *de jure* i *de facto* powoduje jej wydłużenie. Zmiana ochrony tymczasowej następuje w chwili, kiedy decyzja w sprawie wpisu do rejestru stanie się ostateczna – otaczając nieruchomość ochroną na podstawie u.o.z.o.z. bądź nie udzielając nieruchomości tej ochrony. W tym miejscu warto również wspomnieć o przypadku wydania decyzji administracyjnej z rygorem natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 108 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁹. Takie rozwiązanie z punktu widzenia zabytkowych ogrodów historycznych, ze względu na potrzebę prowadzenia

¹⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 18 I 2024 r., sygn. akt II SA/Kr 1358/23, LEX nr 3689243.

¹⁸ „Ustawodawca nie przewidział możliwości zakwestionowania skutku wszczęcia postępowania w sprawie wpisu do rejestru zabytków określonego w art. 10a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami” – postanowienie NSA z 19 VI 2024 r., sygn. akt II OSK 1032/24, LEX nr 3733027.

¹⁹ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 572), dalej „k.p.a.”.

prac pielęgnacyjnych, wydaje się po części słuszne. Jednak pojawia się pytanie, czy działanie to powoduje usunięcie ochrony tymczasowej i aktywowanie ochrony związanej z wpisem do rejestru zabytków, a zatem możliwość wydawania decyzji na np. prowadzenie prac przy zabytku. Rygor natychmiastowej wykonalności nie wiąże się z ostatecznością decyzji administracyjnej, ta może być zaskarżalna do organu wyższej instancji. Zatem z punktu widzenia omawianego art. 10a u.o.z.o.z., obejmującego ochroną prawną nieruchomości do czasu, w którym decyzja w sprawie wpisu stanie się ostateczna, ochrona tymczasowa pomimo wydania decyzji z rygorem natychmiastowej wykonalności nie ustępuje do czasu, w którym decyzja ta stanie się ostateczna. Zatem w niektórych przypadkach – ze względu na interes społeczny – wydanie decyzji administracyjnej z rygorem natychmiastowej wykonalności jest uzasadnione. W omawianym przypadku art. 10a będzie więc miał wciąż zastosowanie. Należy jednak uznać to rozwiązanie za częściowo korzystne. Decyzja z nadanym rygorem natychmiastowej wykonalności spowoduje zastosowanie przepisów u.o.z.o.z. regulujących m.in. wydawanie pozwoleń WKZ na prowadzenie prac np. przy zabytkowej zieleni, ale wyłącznie w takim zakresie, w jakim nie spowodują one naruszenia lub zmiany wyglądu zabytku²⁰. Działanie takie wydaje się pożądane w szczególności wobec ogrodów historycznych, w których z racji przewlekłości postępowania administracyjnego brak prowadzenia bieżących prac pielęgnacyjnych może prowadzić do zniszczenia lub nawet zatarcia struktury przestrzennej zabytku. Natomiast prowadzenie działań interwencyjnych, takich jak np. wycinka uschniętych drzew, powinno odbywać się wyłącznie w obrębie decyzyjności WKZ jako organu wyspecjalizowanego z pominięciem dualizmu decyzji innych organów administracji publicznej.

²⁰ Por. wyrok WSA w Warszawie z 13 X 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1269/21, LEX nr 3294506: „[w] związku z tym możliwe, a czasami wręcz pożądane będzie wyposażenie nieostatecznej decyzji o wpisie do rejestru zabytków w rygor natychmiastowej wykonalności. Spowoduje to bowiem nie tyle «zdjęcie» zakazów z art. 10a ustawy, co otworzenie możliwości zastosowania szerszej, bo stricte merytorycznej ochrony konserwatorskiej nad «potencjalnym» jeszcze zabytkiem. Zauważyć wypada, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności i traktowanie decyzji pierwszoinstancyjnej tak, jakby była to decyzja wykonalna, ma ten skutek, że względem zabytku będą mogły zostać wdrożone działania, które mogą prowadzić do ochrony substancji zabytkowej i działania na rzecz jej zachowania”.

2. Praktyka stosowania oraz ułomność art. 10a wobec ogrodów historycznych

Obowiązywanie ochrony tymczasowej z art. 10a u.o.z.o.z. do czasu wydania ostatecznej decyzji administracyjnej jest dla zabytków korzystne, pod warunkiem ich dobrej kondycji i stateczności. Jeżeli jednak mowa jest o ogrodach historycznych czy o innych formach zabytków, gdzie występuje materia dynamiczna, jaką jest roślinność, lub tam, gdzie statyka zabytku jest w jakikolwiek sposób zachwiana, to wraz z wydłużającym się postępowaniem administracyjnym przepis zapewniający ochronę zabytku może być dla niego szkodliwy, a cel, jakim jest zachowanie zabytku do czasu wydania decyzji ostatecznej wpisującej go do rejestru zabytków, może nie zostać zachowany. Dynamika założeń parkowych i ogrodowych wiąże się z nieustannym umieraniem i odradzaniem. U.o.z.o.z. chroni kompozycję ogrodu historycznego rozumianą jako układ przestrzenny. Doktryna konserwatorska wskazuje na kompozycję przestrzenną: układ alejek, posadowienie budowli i elementów małej architektury, miejsca nasadzeń kwiatowych itp., oraz kompozycję indywidualną rozumianą jako pojedyncze drzewa – solitery, grupy nasadzeń. Elementy te ulegają ciągłej erozji, degradacji czy obumieraniu, a trwałość kompozycji polega na ich ciągłym i konsekwentnym odtwarzaniu w ustalonych ramach, z zachowaniem charakteru miejsca. Jednak objęcie ochroną tymczasową nakłada na właściciela obiektu szereg ograniczeń, traktując poniekąd zielen zabytkową na równi z ruinami zamku, kamienicą przy poznańskim rynku czy stodołą w Chochołowie – pomimo że jest to materia zupełnie inna od materii żywej, jaką jest ogród historyczny. Problem, jaki wiąże się ze stosowaniem art. 10a u.o.z.o.z., pojawia się, kiedy na terenie objętym wpisem obumiera drzewo lub kiedy dochodzi do zmiany stosunków wodnych. Zdarzenia te mogą powodować zagrożenie dla materii, którą chcemy chronić, w takim samym stopniu jak działania zmierzające do jej mechanicznego zniszczenia. Brak działania dla ogrodu historycznego jest również niebezpieczny co podejmowanie czynności dla niego szkodliwych.

Ustawodawca w art. 10a u.o.z.o.z. wskazuje bezpośrednio, że zabrania się prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i podejmowania innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku. Można stwierdzić, że przepis ten w swym literalnym brzmieniu jest logicznie sformułowany, lecz praktyka jego stosowania na przestrzeni ośmiu lat

jego funkcjonowania wydaje się wciąż niedoprecyzowana. Logiczne jest, że w trakcie toczącego się postępowania administracyjnego o wpis do rejestru zabytków, które nierzadko w sytuacjach spornych potrafi trwać latami, potrzebne jest wykonanie pewnych prac zabezpieczających, naprawczych (koniecznych) czy związanych z bezpieczeństwem użytkowania danego zabytku. Przepis jasno wyraża się, że niedozwolone są te prace, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku. Zatem inne prace, które takiego naruszenia nie powodują, nie są zakazane, a zatem są dopuszczalne. Sprawy, z którymi spotkała się judykatura sądów administracyjnych, dotyczyły w przeważającej mierze wykonania koniecznej instalacji przeciwpożarowej na dworcach kolejowych²¹. W tym wypadku zupełnie zrozumiałą jest interes społeczny wykonania takiej instalacji, czyniącej zadość obowiązującym przepisom. Również prowadzenie prac zabezpieczających, naprawy czy innych czynności koniecznych, które nie dokonują ingerencji w substancję zabytku lub nie prowadzą do zmiany jego wyglądu, może mieć miejsce. W tym miejscu należy mieć w świadomości ust. 3 omawianego art. 10a, który wskazuje na wyłączenie przepisu wobec zabytku służącego obronności i bezpieczeństwu państwa.

Sprawa komplikuje się w przypadku potrzeby dokonania czynności, które ingerują w substancję zabytku, a także prowadzą do zmiany jego wyglądu, a są konieczne ze względu na inne dobra chronione prawem lub wiążą się z potrzebą zachowania samego przedmiotu postępowania. Takim przykładem jest uschnięte drzewo na terenie założenia parkowego objętego ochroną tymczasową, które może zagrażać innym drzewom bądź obiektom małej architektury czy nawet budynkom. W warunkach obowiązywania ochrony, jaką otrzymuje zabytek rejestrowy, pożądane jest szybkie usunięcie drzewa i w zależności od kompozycji albo wykonanie nasadzeń zastępczych przez posadzenie tożsamego gatunku w miejscu ubytku kompozycyjnego, albo pozostawienie miejsca pustego. Decyzja taka w każdej sytuacji powinna zostać podparta uzasadnionym projektem konserwatora praktyka – w tym wypadku architekta krajo-brazu specjalizującego się w ochronie zielni historycznej. Co jednak należy zrobić w sytuacji uschnięcia drzewa na terenie zabytku, wobec którego toczy się postępowanie o wpis do rejestru zabytków? Ustawodawca wprost zakazuje prowadzenia prac konserwatorskich czy

²¹ Por. wyroki NSA z: 26 V 2020 r., sygn. akt II OSK 2169/19, LEX nr 3487095; 21 IV 2020 r., sygn. akt II OSK 2278/19, LEX nr 3034324; 21 IV 2020 r., sygn. akt II OSK 2279/19, LEX nr 3034285.

restauratorskich (i innych). Wążąc interes społeczny, jakim jest zachowanie zabytku nierejestrowego do czasu objęcia go pełną ochroną, z interesem indywidualnym, jakim jest wycinka drzewa uschniętego, który również leży w interesie społecznym, słuszne wydaje się stwierdzenie, że takie działanie w tych szczególnych okolicznościach jest nie tyle pożądane, ile wręcz konieczne. Działanie takie należy jednak rozumieć jako interwencyjne – zabezpieczające, a nie konserwatorskie czy restauratorskie. Ustawodawca jednak nie przewidział zindywidualizowanej procedury wydawania decyzji zezwalających na prowadzenie prac przy zabytku objętym ochroną tymczasową. Praktyka wojewódzkich urzędów ochrony zabytków wypracowała pogląd, w świetle którego nie wydaje się decyzji zezwalającej np. na usunięcie drzewa z nieruchomości, ta bowiem może zostać wydana w oparciu o ostateczną decyzję wpisującą obiekt do rejestru zabytków. WKZ w zaistniałej sytuacji wydaje wyłączanie opinie, w której wskazuje na słuszność dokonania wycinki drzewa, kierując adresata opinii o wystąpienie z wnioskiem o zezwolenie na wycinkę drzewa do właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Praktyka ta powstała w związku z brakiem uregulowania kwestii wydawania pozwolenia na prowadzenie prac przy zabytku objętym ochroną tymczasową. Jednak wypracowane w tej materii działanie WKZ nie wydaje się słuszne. Art. 10a u.o.z.o.z. winien być rozumiany jako jeden z elementów ochrony zabytków, który należy łączyć z innymi przepisami u.o.z.o.z.²² Skoro przepis dodany nowelizacją z 2017 r. rozszerza katalog form ochrony zabytków, to logiczne wydaje się, że od chwili wszczęcia postępowania o wpis do rejestru zabytków nieruchomość ta podlega ochronie (tymczasowej), jaką przewiduje ustawa ją ustanawiająca. Zatem procedura wydania pozwolenia na prowadzenie prac przy zabytku czy usunięcie drzewa z terenu ogrodu historycznego powinna odbywać się zgodnie z przepisami u.o.z.o.z. z pominięciem potrzeby

²² Słusznie wskazuje WSA w Warszawie w wyroku z 13 X 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1269/21, LEX nr 3294506: „[n]ie można istoty art. 10a ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami sprowadzać do literalnego odczytywania jego treści, gdyż wykładnia literalna, jakkolwiek słuszna i pożądana, jest jednak wyłącznie wstępnym i niejedynym etapem ustalania znaczenia normy prawnej zawartej w danym przepisie prawa. Odczytanie więc wskazanej regulacji w ten sposób, że w wyniku tego zabiegu wyprowadzony zostaje wniosek, że wprowadza ona bezwzględny i nienaruszalny zakaz jakichkolwiek działań przy potencjalnym zabytku, jest z gruntu niewłaściwe. Nie jest to ani cel tego przepisu, ani też istota regulacji. W ramach wykładni funkcjonalnej i celowościowej należy poszukiwać takich rozwiązań prawnych, które oddadzą cel całej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami”.

ubiegania się np. o pozwolenie na wycinkę drzewa do wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Przy czym zakres stosowania przepisów ustawy musi być skorygowany o przepis szczególny, jakim jest art. 10a u.o.z.o.z. Tworzenie konstrukcji, w których WKZ wydaje opinię, wskazując na obowiązek wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji zezwalającej na prowadzenie prac, spowodza niebezpieczeństwo dla zabytku nierejestrowego, ponieważ może dojść do sytuacji, w której zostanie wydana decyzja administracyjna na prowadzenie prac sprzecznych z opinią wydaną przez WKZ, a co gorsze, właściciel obiektu objętego ochroną tymczasową, zasłaniając się taką decyzją, przystąpi do wykonania prac – w świetle funkcjonowania w obrocie dwóch sprzecznych ze sobą decyzji administracyjnych. Doprecyzowanie przepisów w tej materii stanowi kolejny postulat *de lege ferenda*, jaki pojawia się w niniejszym opracowaniu. Stworzenie przez ustawodawcę sytuacji, w której z jednej strony penalizuje się brak zabezpieczenia zabytku przed uszkodzeniem (art. 110 ust. 1 u.o.z.o.z.), a z drugiej – zabrania się prowadzenia wszelkich prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i podejmowania innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku (art. 10a u.o.z.o.z.), jest pewną wewnętrzną sprzecznością w obrębie jednej ustawy. Jednak w razie zaistnienia konfliktu w tej materii, powinno przyjmować się wykładnię na korzyść podjętych kroków zabezpieczających zabytek nierejestrowy jako działań niewymienionych w katalogu działań niedozwolonych z art. 10a u.o.z.o.z., te nie przyczyniają się bowiem do uszczerbku lub zmiany wyglądu zabytku, ale do jego utrwalenia. W każdym wypadku, aby stwierdzić legalność działań, należy odnieść je indywidualnie do omawianego przepisu u.o.z.o.z.

W razie braku uregulowania kwestii wydawania pozwoleń przez WKZ zgodnie z przepisami u.o.z.o.z. i kontynuowania (skądinąd dziwnego) procederu wydawania opinii, a następnie wnoszenia o wydanie pozwolenia np. na wycinkę drzew czy usunięcia złomów drzew przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) mimo objęcia nieruchomości od chwili wszczęcia postępowania przepisami u.o.z.o.z., wydaje się, że najkorzystniejszym rozwiązaniem pozostaje wydanie decyzji administracyjnej z rygiorem natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 108 § 1 k.p.a. w przedmiocie wpisu zabytku do rejestru zabytków. Zastosowanie tej konstrukcji umożliwia WKZ wydawanie decyzji w zwykłym trybie wnioskowym przewidzianym w u.o.z.o.z. z tym wyjątkiem, że niemożliwe jest uzgodnienie projektu lub rozpatrzenie wniosku, który

mógłby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku w zw. z art. 10a u.o.z.o.z. do czasu wydania ostatecznej decyzji. Rozwiązanie polegające na nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnej należy uznać za najkorzystniejsze wyjście z nieścisłości ustawodawcy, które z racji przewlekłości postępowania administracyjnego powinno być stosowane z większą stanowczością przez organ konserwatorski, szczególnie wobec ogrodów historycznych²³.

Sytuacja, w której w obrocie prawnym pozostają decyzje administracyjne sprzeczne ze sobą w zakresie ochrony zabytków, była przedmiotem dyskusji od początku obowiązywania art. 10a u.o.z.o.z. z perspektywy najbardziej drażliwej, a więc wydania decyzji uzgadniającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę w trakcie toczącego się postępowania o wpis do rejestru zabytków. Jednym z kluczowych elementów dyskusji był spór, czy wszczęcie postępowania w przedmiocie wpisu do rejestru zabytków stanowi zagadnienie wstępne w trakcie toczącego się postępowania administracyjnego o wydanie pozwolenia na budowę²⁴. Jak wspomniano na początku, wielokrotnie w trakcie toczącego się postępowania o wydanie pozwolenia na budowę dochodzi do sytuacji, w której organ konserwatorski, działając samodzielnie bądź pod pewną presją społeczną, postanawia (często słusznie) wszcząć postępowanie o wpis do rejestru zabytków nieruchomości, na której przewiduje się inwestycję budowlaną. W pierwszych latach obowiązywania przepisu art. 10a u.o.z.o.z. w doktrynie wyraźnie ukształtowały się dwa poglądy. Pierwszy wskazywał, że wszczęcia postępowania

²³ Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że przewlekłość postępowania w przypadku ogrodów historycznych, z racji zajmowania się materią żywą, której kompozycja winna być rozpatrywana wraz ze zmieniającymi się porami roku, jest nierzadko działaniem korzystnym z punktu widzenia poprawnego rozpoznania dobra chronionego prawem. Słusznie J. Sales podkreśla: „[s]am pogląd, że ogrody można ocenić lub odpowiednio oceniać na podstawie krótkiego spotkania, świadczy o zasadniczym niezrozumieniu ich natury. Każdy ogród składa się z zintegrowanego systemu procesów mniej lub bardziej kontrolowanych przez ogrodników i podlegających zmianom, pogodzie, a także wypadkom, szkodom i chorobom. W zależności od jego charakteru konieczne jest poznanie każdego ogrodu w różnych warunkach i porach roku, zanim zaczniemy rozumieć jego cechy i wartości” (J. Sales, op. cit., s. 27). Dalej Sales wskazuje „[d]o sporządzenia wiarygodnej relacji teoretycznej wydawało się oczywiste, że obok badań archiwalnych potrzebne będą badania terenowe, aby ujawnić pełny rozwój historyczny tego miejsca – zamierzony, przypadkowy, społeczny, biologiczny i środowiskowy. Pomiarowe badania całego terenu, w tym poziomów obiektów stałych i ich pozostałości, drzew i krzewów, dróg i cieków wodnych, były oczywistym pierwszym krokiem” (J. Sales, op. cit., s. 87).

²⁴ Por. E. Skorczyńska, op. cit., s. 56.

w przedmiocie wpisu do rejestru zabytków nie można traktować jako zagadnienia wstępnego, a postępowanie administracyjne zmierzające do wydania pozwolenia na budowę może się toczyć normalnym trybem, natomiast decyzja, którą wyda organ budowlany, nie będzie mogła zostać skonsumowana w przyszłości²⁵. Drugi pogląd, obecnie dominujący, a z którym zgodny jest również tok wyводу niniejszego opracowania, wskazuje, że skoro wszczęcie postępowania w sprawie wpisania nieruchomości do rejestru zabytków powoduje brak możliwości skonsumowania decyzji w praktyce poprzez wstrzymanie wykonania decyzji zezwalających na wykonanie robót budowlanych, to tym bardziej wszczęcie takiego postępowania powinno stanowić przeszkodę w wydaniu takiej decyzji²⁶. WSA w Gliwicach słusznie podkreślił obowiązek wykładni przepisu art. 10a u.o.z.o.z. w zgodzie z u.o.z.o.z. oraz z ustawą Prawo budowlane²⁷. Zatem skoro uzyskanie pozwolenia na budowę wymaga uzyskania pozwolenia WKZ uzgadniającego projekt budowlany, to brak takiego uzgodnienia uniemożliwia wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę²⁸. Również zwrócić należy uwagę, że sytuacja,

²⁵ Por. np. wyroki WSA w Warszawie z: 14 VIII 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 574/19, LEX nr 2739863; 29 I 2021 r. sygn., akt VII SA/Wa 1549/20, LEX nr 3230077.

²⁶ Wyrok NSA z 23 II 2022 r., sygn. akt II OSK 584/19, op. cit.; wyrok WSA w Gliwicach z 5 X 2023 r., sygn. akt II SA/GI 743/23, op. cit.

²⁷ Ustawa z dnia 7 VII 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 418).

²⁸ Por. wyrok WSA w Gliwicach z 5 X 2023 r., sygn. akt II SA/GI 743/23, op. cit.: „[s]kład orzekający opowiada się za drugim z przywołanych stanowisk. Otóż istotnie potencjalne zatwierdzenie projektu budowlanego oraz udzielenie pozwolenia na budowę pozostaje bez wpływu na ochronę udzieloną z mocy art. 10a u.o.z.o.z. Inwestor bowiem mimo dysponowania taką decyzją musi powstrzymać się od podjęcia i prowadzenia robót budowlanych. Zatem wydawać by się mogło, że wszczęcie postępowania w sprawie wpisu obiektu (terenu) do rejestru zabytków nie powinno stanowić przeszkody dla procedowania w materii udzielenia pozwolenia na budowę. Jednak przy wykładni tego przepisu należy mieć na uwadze także inne uregulowania ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy Prawo budowlane. W tym względzie zwrócić należy uwagę na art. 36 ust. 1 pkt 1 u.o.z.o.z., który informuje, że pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, w tym prac polegających na usunięciu drzewa lub krzewu z nieruchomości lub jej części będącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni. Kluczowym jest jednak to, że takie pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków winno być uzyskane przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 39 ust. 1 u.p.b.). Jak wskazuje Artur Kosicki w komentarzu do tego uregulowania: «Przepis ust. 1 komentowanego artykułu zapewnia zgodność rozwiązań komentowanej ustawy z odrębnymi uregulowaniami w zakresie ochrony dóbr kultury i zabytków. [...] Oznacza to, że decyzję właściwego do spraw ochrony zabytków organu inwestor musi uzyskać zanim wystąpi o pozwolenie

w której w obrocie prawnym funkcjonowałaby decyzja uzgadniająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenia na budowę bez wymaganego uzgodnienia projektu z WKZ, już po dokonaniu wpisu nieruchomości do rejestru zabytków, powodowałaby niebezpieczeństwo zrealizowania inwestycji niezgodnej z prawem. Niebezpieczeństwo to z punktu widzenia ustawy Prawo budowlane wydaje się „nieduże” – obiekt może nie zostać odebrany przez nadzór budowlany. Jednak z perspektywy u.o.z.o.z. samo przystąpienie do wykonywania robót budowlanych, bez zgody WKZ, może doprowadzić do zniszczenia zabytku, a następnie do jego skreślenia z rejestru zabytków (art. 13 ust. 1 u.o.z.o.z.). To właśnie ta perspektywa powinna być największą przestrogą dla organów udzielających pozwolenia na budowę na nieruchomości, wobec której wszczęto postępowanie o wpis do rejestru zabytków²⁹.

3. Penalizacja i egzekwowanie art. 10a u.o.z.o.z.

Zakres egzekwowania ochrony tymczasowej w początkowej fazie stosowania przepisu art. 10a u.o.z.o.z. powodował dosyć spore zamieszanie, z którego na przestrzeni lat wypracowano rozwiązanie zgodne z pierwszymi opracowaniami naukowymi w tej tematyce³⁰. Przedmiotowy

na budowę, a czasami nawet zanim dojdzie do opracowania projektu budowlanego, w którym kwestie przedstawione w stanowisku tego organu muszą być uwzględnione» (A. Kosicki (w:) *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2023, art. 39). Wymóg uprzedniego uzyskania pozwolenia organu ochrony konserwatorskiej wynika więc m.in. z konieczności uwzględnienia w dokumentacji projektowej wskazań mających zapewnić właściwą ochronę obiektu lub obszaru wpisanego do rejestru zabytków. Wykładnia art. 10a ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm.) wymaga podejścia systemowego, a więc odniesienia jego treści do innych uregulowań, w tym przypadku ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 z późn. zm.), a w szczególności art. 39 ust. 1. Zestawienie tych przepisów pozwala na wyprowadzenie wniosku, że wszczęcie postępowania w przedmiocie wpisu obiektu (obszaru) do rejestru zabytków stanowi przeszkodę dla wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, gdyż wynik tego pierwszego warunkuje zakres wymagań formalnych wniosku i wpływa na zakres rozstrzygnięcia”.

²⁹ Poglądu tego nie podziela NSA w wyroku z 18 III 2025 r., sygn. akt II OSK 424/24, LEX nr 3849657. Tym samym judykatura w omawianym zagadnieniu uległa głębszemu podziałowi (nawet w obrębie samego NSA) – por. wyrok NSA z 23 II 2022 r., sygn. akt II OSK 584/19, op. cit. Brak konsekwencji w orzecznictwie pokazuje, jak pilna jest nowelizacja omawianego przepisu.

³⁰ Por. E. Skorczyńska, op. cit., s. 61.

artykuł nie stanowi samoistnej podstawy penalizacji. Oprócz wymienionego katalogu czynności niedozwolonych nie odnajdziemy w nim kar za dokonane naruszenia. Przepis ten, jak słusznie się wskazuje, należy rozumieć jako element systemu ochrony zabytków, który wiąże się z innymi przepisami u.o.z.o.z. Dlatego dokonanie naruszeń wskazanych w art. 10a u.o.z.o.z. podlega m.in. pod przepisy art. 108 ust. 1 u.o.z.o.z. W przepisie tym ustawodawca wskazuje na niszczenie lub uszkodzanie zabytku. Nie rozróżnia przy tym zabytków ze względu na formę ustanowionej ochrony, zatem ścigane są wszelkie działania prowadzące do niszczenia lub uszkodzania zabytku zarówno rejestrowego, jak i nierejestrowego – a zatem objętego ochroną w związku ze wszczęciem postępowania o wpis do rejestru zabytków w katalogu z art. 10a u.o.z.o.z.

Praktyka pokazuje jednak, że ściganie za popełnienie przestępstwa przeciwko zabytkom nierejestrowym napotyka na pewne ograniczenia, które wiążą się ze swoją „egzotyką” omawianego zagadnienia dla organów ścigania, które często nie są świadome istoty oraz zakresu chronionego dobra. Pierwszym problemem, jaki pojawia się na etapie zbierania materiału dowodowego, jest pytanie o obszar objęty ochroną tymczasową. Wydaje się jednak, że zakres wyznaczonej ochrony nie powinien budzić wątpliwości. Jeżeli organ konserwatorski wskazał na obszar działki ewidencyjnej, bez wskazania jej węższego zakresu, to ochrona rozciąga się na cały obszar nieruchomości. Sytuacja pozornie komplikuje się, gdy postępowanie doprowadziło do wydania decyzji WKZ wpisującej nieruchomość do rejestru zabytków, wskazując w załączniku graficznym zakres wyznaczonej ochrony. Decyzja ta, zaskarżona do organu wyższego, wciąż nie posiada przymiotu ostateczności – zatem w dalszym ciągu obowiązuje ochrona tymczasowa w zakresie ustalonym w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania. Sprawa znów pozornie komplikuje się na etapie wydania decyzji przez organ wyższy – ten może uchylić decyzję WKZ i przekazać ją do ponownego rozpatrzenia WKZ – w postanowieniu może orzec, że zakres ochrony został wyznaczony nieprawidłowo, a organ, rozpatrując sprawę ponownie, powinien wyznaczyć zakres ochrony w szerszym bądź w węższym zakresie. Z punktu widzenia penalizacji nie ma to znaczenia – zakres ochrony wciąż pozostaje w tym samym zakresie obszarowym co wyznaczony we wszczęciu postępowania. Sytuacja jest odmienna wyłącznie, gdy organ wyższy uchyli decyzję WKZ i odmówi dokonania wpisu – wówczas postępowanie kończy się wydaniem

decyzji ostatecznej, a ochrona ustanowiona w art. 10a u.o.z.o.z. automatycznie przestaje obowiązywać.

Również problematyczny wydaje się pewien spór kompetencyjny, jaki powstaje w chwili kontaktu organów ścigania z WKZ. System ochrony zabytków w Polsce przewiduje delegowanie kompetencji WKZ na miejskiego konserwatora zabytków lub podział obszarowy na powiatowych konserwatorów zabytków lub delegatury urzędu WKZ. W chwili naruszenia organy ścigania zazwyczaj kontaktują się z najbliższym miejscowo urzędem WKZ, wskazanym według podziału terenowego. Ten jednak dotyczy zabytków rejestrowych, natomiast wiedzę na temat stanu zachowania w chwili wszczęcia postępowania i zakresu ochrony posiada jednostka WKZ zajmująca się wpisem do rejestru zabytków – której siedziba niekoniecznie musi być tożsama z jednostką zajmującą się nadzorem nad zabytkami rejestrowymi. Błąd w komunikacji może w tym wypadku doprowadzić do pewnego dwugłosu w tej samej sprawie. Wiedza jednostki zajmującej się kontrolą zabytków rejestrowych może być niepełna w porównaniu z wiedzą jednostki zajmującej się wpisem. Zatem organy ścigania powinny kontaktować się z jednostkami wyspecjalizowanymi – zajmującymi się wpisem do rejestru zabytków. Zagadnienie to nie zostało jednak w żaden sposób uregulowane, a wypracowanie odpowiedniego rozporządzenia przerwałoby pewną niespójność podczas działania w sytuacjach nagłych.

Problemem, jaki pojawia się po zauważeniu naruszeń, jest pytanie, czy dane działanie naruszyło art. 10a u.o.z.o.z., a zatem czy doszło do prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i podejmowania innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku. Ocena tych naruszeń powinna zostać dokonana przez wyspecjalizowany organ konserwatorski, który swą fachową wiedzą jest w stanie ocenić, czy zastały stan faktyczny mieści się w katalogu naruszeń – a więc czy doszło do uszkodzenia, pewnej zmiany czy zepsucia jakiegoś elementu zabytku nierejestrowego lub zmiany jego wyglądu pomiędzy stanem z dnia wszczęcia postępowania a stanem zastanym w chwili dokonania naruszenia. Ocena niedozwolonej materialnej zmiany zabytku nierejestrowego nie powinna budzić większych trudności w ocenie organu konserwatorskiego. Katalog art. 10a u.o.z.o.z. wskazuje również na działania niematerialne (określone jako „podejmowanie innych działań”), których pośrednie działanie przyczynia się do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku. W tym miejscu należy upatrywać się wydania

zgody lub decyzji administracyjnej zezwalającej na dokonywanie pewnych naruszeń lub spowodowanie określonego rodzaju zagrożenia na zabytek nierejestrowy. Przykładem wobec założeń parkowych i ogrodowych może być presja utworzenia drogi publicznej (ale również szlaku pieszego, szlaku spacerowego czy szlaku turystycznego, ścieżki rowerowej i innych) na terenie założenia objętego postępowaniem o wpis³¹. Wydanie zgody na utworzenie szlaku, a tym samym spowodowanie zagrożenia na zabytek, gdy w wyniku naporu osób trzecich dochodzi do zmiany jego wyglądu (tworzenia wtórnych nawierzchni czy nawet udeptywania terenu) bądź do naruszenia substancji (np. dewastacji roślin przez uszkodzanie ich systemu korzeniowego, zmiany pierwotnego układu komunikacyjnego założenia parkowego, zaśmieciania, przejawów wandalizmu i innych), należy również uznawać za działania nielegalne i zagrożone karą przewidzianą w art. 108 ust. 1 u.o.z.o.z. Natomiast jeżeli organ zarządza również nieruchomością, wobec której jednocześnie toczy się postępowanie o wpis do rejestru zabytków, wówczas zezwolenie na prowadzenie szlaków komunikacyjnych, czy to poprzez wydanie decyzji administracyjnej czy innego rodzaju dorozumiane zgody, ale również dokonanie zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – należy rozumieć jako spowodowanie niebezpieczeństwa na zabytek, co stanowi naruszenie art. 110 ust. 1 u.o.z.o.z.

Podsumowanie

Od chwili nowelizacji z 2017 r. u.o.z.o.z. art. 10a u.o.z.o.z. wciąż budzi kontrowersje. Wprawdzie na przestrzeni lat judykatura sądów administracyjnych wypracowała słuszną wykładnię wielu elementów przepisu, a kluczowe spory doktrynalne wydają się zażegnane, to jednak w dalszym ciągu niedoskonałość przepisów powoduje potrzebę ich nieustannej wykładni. Podniesione w niniejszym opracowaniu zagadnienia problematyczne powinny zostać poddane dyskusji naukowej, aby wypracować możliwie najkorzystniejsze rozwiązanie dla przyszłej

³¹ Szerzej na temat problematyki dróg publicznych oraz innych ciągów komunikacyjnych na terenie ogrodów historycznych por. A. Pyrzyk, *Droga publiczna a założenie parkowe – konstytucyjna i administracyjnoprawna problematyka ochrony dziedzictwa*, w: *Człowiek, samorząd i państwo wobec zagrożeń zabytków w trakcie pokoju i w czasie wojny*, pod red. P. Dobosza, A. Kozienia, J. Kotulskiej, A. Pyrzyka, T. Waltosia, Kraków 2024, s. 217 i n.

nowelizacji ustawy. Art. 10a u.o.z.o.z. powstał w odpowiedzi na etycznie nieakceptowalną praktykę inwestorów, dążących za wszelką cenę do realizacji inwestycji nawet kosztem dobra publicznego, jakie miało zostać w niedługim czasie objęte ochroną. Słuszność wprowadzonej regulacji jest niepodważalna. Jednak przepis ten powinien zostać po latach zweryfikowany, tak aby nie budzić żadnych wątpliwości z jego wykładnią oraz umożliwić podejmowanie kroków koniecznych, mających za cel zachowanie chronionego dobra do czasu zakończenia postępowania wpisującego zabytek do rejestru zabytków.

Potrzeba wprowadzenia rozporządzenia wskazującego na dokładny i jednolity sposób określenia przedmiotu ochrony tymczasowej, jak również właściwego oznakowania zabytku, wobec którego toczy się postępowanie o wpis powinny być pierwszymi działaniami, jakie powinien podjąć właściwy minister stojący na czele resortu kultury. Dalsze zmiany ustawy powinny skupić swą optykę na udoskonaleniu przepisu, tak aby ten nie pozostawiał swobody interpretacyjnej, a swym zakresem ochrony obejmował również elementy przedmiotowo istotne dla ochrony zabytku. Udoskonalanie przepisu powinno łączyć się z jego korektą w miejscach sporów interpretacyjnych przy uwzględnieniu poglądów wypracowanych przez judykaturę. Poszerzenie przepisu powinno objąć możliwość wykonywania prac koniecznych przy zabytku pod pełną kontrolą WKZ. Nowelizacja przepisu powinna również rozstrzygnąć spór doktrynalny, jaki powstał w przypadku wydawania pozwoleń na budowę na terenie objętym ochroną, ze wskazaniem na brak możliwości skonstruowania decyzji w praktyce. Wydawanie decyzji administracyjnej, której w założeniu nie można zrealizować ze względu na ochronę z art. 10a u.o.z.o.z., powinno zostać zakazane na poziomie ustawowym, tak aby nie dopuszczać do funkcjonowania w obrocie prawnym dwóch sprzecznych ze sobą decyzji administracyjnych, nie wspominając o niewłaściwym wydatkowaniu środków publicznych przez zaangażowanie przeciążonej administracji publicznej do wydania decyzji, których realizacja jest niedozwolona na mocy przepisów szczegółowych.

Omawiany przepis art. 10a u.o.z.o.z. powstał w myśl paremii: *leges bonae ex malis moribus procreantur* (dobre ustawy rodzą się ze złych obyczajów), lecz praktyka pokazuje, że wspomniane złe obyczaje – wprawdzie mocno ograniczone – wciąż pojawiają się w trakcie stosowania ustawy. Nieustanne dążenie do prawa doskonałego powinno nas kierować w stronę eliminacji niedomówień oraz niedociągnięć. Prawo, które dotyczy dobra chronionego w interesie społecznym, jakim są zabytki,

powinno być doskonałe, a przynajmniej powinno nieustannie dążyć do doskonałości. Wypracowane rozwiązania warto udoskonalać, aniżeli całkowicie modyfikować. Dorobek judykatury w tej materii pozostaje nieocenionym źródłem wiedzy, w jaki sposób należy udoskonalać przepisy, aby te chroniły zabytki dla przyszłych pokoleń. Problemy, z jakimi spotkało się sądownictwo, czy spory doktrynalne, w jakie samo się wpędziło, powinny zostać dostrzeżone i rozstrzygnięte przez ustawodawcę.

BIBLIOGRAFIA

- Kosicki A., *Art. 39*, w: *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, pod red. A. Plucińskiej-Filipowicz, M. Wierzbowskiego, LEX/el. 2023.
- Pyrzyk A., *Droga publiczna a założenie parkowe – konstytucyjna i administracyjnoprawna problematyka ochrony dziedzictwa*, w: *Człowiek, samorząd i państwo wobec zagrożeń zabytków w trakcie pokoju i w czasie wojny*, pod red. P. Dobosza, A. Kozienia, J. Kotulskiej, A. Pyrzyka, T. Waltosia, Kraków 2024, s. 217–250.
- Sales J., *Shades of Green: My Life as the National Trust's Head of Gardens. Negotiating Change – Care, Repair, Renewal*, London 2018.
- Skorczyńska E., *Skutki wszczęcia postępowania w sprawie wpisu do rejestru zabytków dla procesu inwestycyjnego (w świetle wykładni art. 10a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 2, s. 52–62.
- Sługocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017.
- Zalasińska K., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020.

Damian Kazimierski*

Czy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest pracownikiem? Analiza zawodowego statusu głowy państwa w świetle art. 22 Kodeksu pracy

Is the President of the Republic of Poland an employee?
Analysis of the employment status of the head of state
in the light of Article 22 of the Labour Code

Abstract. The President of the Republic of Poland holds a unique role in the Polish constitutional order, and is called the most important person in the state. In connection with being the head of state, the president carries out tasks within the framework of a certain type of employment, the assessment of which in the light of labour law is the task of this publication. The fulfilment of the features of the employment relationship expressed in Article 22 of the Labour Code (Kodeks pracy) is considered as the most important criterion, and the assessment of their validity in the context of the type of the President's employment is the subject of the following sections of the article. While some of the prerequisites *prima facie* appear to be fulfilled (receiving a salary, performing a job), others may pose problems for the researcher. Undoubtedly, the greatest of these is the identification of the president's subordination within his or her possible employment relationship. By examining the constitutional position and its impact on the personal status of the person, as well as by comparing the president's position to that of the members of the organs of corporations, the author concludes that it is not impossible to consider the president an employee. Referring to the jurisprudence concerning CEOs of companies and persons managing public authorities, the publication posits that the president's employer would be his or her auxiliary apparatus in the form of the Chancellery of the President of the Republic (Kancelaria Prezydenta RP). The final paragraphs of the text present selected cases of the employee nature of the president's status in other countries – France, the United States and Brazil.

Keywords: President of the Republic of Poland – employment status – state-system employment – head of a state

* University of Warsaw, Poland | Uniwersytet Warszawski, Polska, <https://orcid.org/0009-0006-0509-3375>, e-mail: damian.kazimierski@wp.pl.

Wprowadzenie

Pozycja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ma charakter szczególny. Prawnicy i politolodzy traktują często w kategoriach błędu ustrojodawcy dość eklektyczne ukształtowanie prerogatyw i zadań najważniejszej osoby w państwie. Wskazują także na problemy w wykładni przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, które ustanawiają egzekutywę podzieloną między prezydenta i radę ministrów z premierem na czele². Jednocześnie prezydentowi powierzone jest prowadzenie polityki zagranicznej, jednak zadanie to współdzieli z rządem, w tym z ministrem właściwym do spraw zagranicznych. Wyposażony jest także w szczególne narzędzie w postaci możliwości zawetowania ustaw przyjmowanych przez legislaturę, która jednak stosunkowo niewysoką większością 3/5 głosów w Sejmie (276 posłów) może to weto odrzucić. Głowa państwa polskiego jednocześnie ma niezwykle silny mandat społeczny pochodzący z powszechnych wyborów (musi uzyskać aprobatę ponad połowy głosujących) i zaskakująco małe prerogatywy. Prezydent Polski w swojej pozycji stanowi konglomerat cech przynależnych władzy wykonawczej i czysto reprezentacyjnych cech głowy państwa. Niedopatrzenia ustrojodawcy są szczególnie widoczne w sytuacji tzw. kohabitacji, czyli sytuacji, w której prezydent wywodzi się z innej opcji politycznej niż premier i rząd, co ma miejsce po powołaniu trzeciego rządu D. Tuska podczas drugiej kadencji prezydenta A. Dudy.

To szczególne ukształtowanie polskiej egzekutywy rodzi, prócz oczywistych problemów natury politycznej, problemy z jasnym określeniem pozycji piastuna tego organu w zakresie jego praw powiązanych ze sprawowaną funkcją. Podczas badań nad tą kwestią można dojść do przekonania, że pozycja „zawodowa” Prezydenta RP nie jest ukształtowana jednoznacznie. O ile posłowie i senatorowie, a także urzędnicy na najwyższych szczeblach władzy państwowej objęci są

¹ Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej „Konstytucja RP” lub „Konstytucja”.

² A. Jamróz, *Status konstytucyjny Prezydenta RP w świetle funkcji określonych w art. 126 Konstytucji (propozycje wykładni)*, w: *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, pod red. S. Bożyka, Białystok 2013, s. 83; P. Skalski, *Dualny model egzekutywy w Konstytucji RP z 1997 r. Delimitacja zadań i kompetencji Prezydenta RP i Rady Ministrów (wybrane problemy)*, w: *Dwudziestolecie Konstytucji RP. Potrzebna rewizja czy stagnacja? Księga rocznicowa*, pod red. K. Stępnia, Warszawa 2017, s. 164–183; B. Szczurowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji*, Warszawa 2016, s. 53 i n.; zob. także J. Zajadło w rozmowie z C. Łasiczką, *Błąd strukturalny w konstytucji? „Czas na przemyślenie relacji urzędu prezydenta z rządem”*, 8 II 2024, Radio TOK FM.

regulacjami pracowniczymi – warto wspomnieć tu chociażby o Ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora³ – o tyle prezydent nie jest objęty żadnym aktem prawnym, który przesądzałby to, czy wykonywanie jego funkcji kwalifikuje go jako pracownika. Nie jest zatem pewne, czy należy stosować w stosunku do niego przepisy ustaw mające zastosowanie do osób zatrudnionych – przede wszystkim kwestie ubezpieczeń społecznych i praw pracowniczych, których *gros* ustawodawca zapisał w Kodeksie pracy⁴.

Historia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej jest dość krótka i przerwana półwiecznym okresem, gdy taki urząd w polskim systemie politycznym nie istniał. Biorąc pod uwagę wyjątkowość tej funkcji, którą piastuje jedna osoba przez pięcioletnią kadencję, należy stwierdzić, że kwestie praw prezydenta jako pracownika lub ubezpieczonego nie miały szansy sprawdzić się jeszcze w rzeczywistości, gdyż krąg zainteresowanych jednostek jest zbyt wąski, aby wystąpiła potrzeba weryfikowania przysługujących mu praw w „życiu codziennym”. Sytuacje, w których należało sięgnąć do przepisów prawnopracowniczych, miały miejsce przede wszystkim w odniesieniu do parlamentarzystów, ponieważ jest ich znacząco więcej⁵. Ponadto pewien odsetek parlamentarzystów to kobiety w wieku produkcyjnym, co rodzi potrzebę uregulowania kwestii ich ewentualnego czasowego zwolnienia od pracy z powodu ciąży. Działoby się to najpewniej w trybie art. 131 ust. 1 Konstytucji, który reguluje procedurę powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków głowy państwa w sytuacji, gdy prezydent jest przejściowo niezdolny do sprawowania urzędu. Dotychczas w Polsce urząd prezydenta sprawowali wyłącznie mężczyźni. Nie można jednak wykluczyć, że w przyszłości prezydentka Polski może zająć w ciąży, która przyniesie za sobą szereg problemów natury prawnej. Czy prezydentce będzie przysługiwać urlop macierzyński? Czy w tym okresie otrzyma wynagrodzenie lub zasiłek? Tym samym problem prawnopracowniczej pozycji Prezydenta RP może wyjść z akademickich rozważań i stać się realnym zagadnieniem prawnym, które będzie miało wpływ na niezbyt szerokie, ale jednak istotne grono osób.

³ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 907.

⁴ Ustawa z 26 VI 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 277 ze zm.), dalej „k.p.”.

⁵ Warto tu wskazać, że oprócz faktu, że kadencja zarówno Sejmu, jak i Senatu trwa o rok krócej od kadencji prezydenta, to Sejm w podobnej formie istniał także przed 1989 r., kiedy przywrócono urząd prezydenta.

Istotna wydaje się także kwestia ewentualnego zabezpieczenia w przypadku wystąpienia całkowitej niezdolności do pracy. Kwestię zabezpieczenia ekonomicznego samego prezydenta zapewnia uposażenie wypłacane byłemu prezydentowi, więc renta nie byłaby mu potrzebna do zaspokojenia potrzeb bytowych. Jednakże potrzeby bliskich Prezydenta RP w razie jego śmierci nie znajdują już tak prostego zaspokojenia, gdyż ich status nie mieści się w hipotezie art. 65 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁶. Problem ten nie dotyczy małżonka, który na mocy art. 6 ust. 23 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁷ podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu rentowemu i emerytalnemu, a także wypadkowemu i chorobowemu w całości finansowanym z budżetu Kancelarii Prezydenta RP (KPRP)⁸.

Przesądzenie statusu zawodowego głowy państwa pozwoliłoby również na opisanie w ramach prawnych kwestii urlopu wypoczynkowego (lub rozwiązania zbliżonego) prezydenta. Media, a także KPRP informują o tym, że kilka razy w roku prezydent udaje się na wypoczynek. Tej funkcji służą także między innymi Rezydencja Prezydenta RP na Mierzei Helskiej⁹ czy Zamek w Wiśle¹⁰. Niemniej status prawny wyjazdu głowy państwa w celach wypoczynkowych jest dość niejasny, chociaż z punktu widzenia zdrowia czy samopoczucia piastuna organu całkiem zrozumiały.

Przy rozstrzygnięciu kwestii, czy osoba jest pracownikiem, dość powszechnie wskazuje się na potrzebę badania spełnienia przez rozpatrywaną sytuację cech stosunku pracy wymienionych w art. 22 k.p.¹¹

⁶ Ustawa z dnia 17 XII 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. 2024, poz. 1631 ze zm.).

⁷ Ustawa z dnia 13 X 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 350).

⁸ Zob. B. Przybyszewska-Szter, *Wybrane zagadnienia dotyczące statusu prawnego oraz ubezpieczeń społecznych Małżonka Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2022, nr 18, s. 165–166.

⁹ Informacja o Rezydencji Prezydenta RP na Mierzei Helskiej – dostępna na stronie internetowej KPRP pod adresem: <https://www.prezydent.pl/kancelaria/rezydencje-kprp/hel> (dostęp: 17 III 2025).

¹⁰ Informacja o Rezydencji Prezydenta RP Zamek w Wiśle – Narodowy Zespół Zabytkowy – dostępna na stronie internetowej KPRP pod adresem: <https://www.prezydent.pl/kancelaria/rezydencje-kprp/rezydencja-prezydenta-rp-zamek-w-wisle-narodowy-zespol-zabytkowy> (dostęp: 17 III 2025).

¹¹ Zob. przede wszystkim wyrok Sądu Najwyższego (SN) z 9 XII 1999 r., sygn. akt I PKN 432/99, OSNP 2001, nr 9, poz. 310; postanowienie SN z 15 X 2019 r., sygn. akt I PK 264/18, LEX nr 3560756; postanowienie SN z 22 XII 2020 r., sygn. akt II PK 116/19, LEX nr 3224764.

W literaturze i w orzecznictwie zwykło się zatem odwoływać do tzw. typologicznej metody ustalania istnienia stosunku pracy¹², która polega na rozpatrywaniu, czy spełnione zostały kolejne wskazane przez ustawodawcę cechy. Warto w tym miejscu przytoczyć pełną treść przepisu art. 22 k.p.: „Przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem”.

Mamy zatem do czynienia z czterema przesłankami, które należy zbadać w celu stwierdzenia, czy Prezydent RP jest pracownikiem. Jednocześnie kolejne partie niniejszego opracowania nie będą ściśle odpowiadały kolejności wskazanej w przytoczonym przepisie, gdyż z pożytkiem dla przejrzystości wyводу będzie uszeregowanie tych przesłanek od *prima facie* spełnionych do tych budzących najwięcej wątpliwości. Tak więc najpierw zostanie rozpatrzony fakt (i) wykonywania pracy, następnie (ii) otrzymywanie wynagrodzenia, (iii) kwestia wyznaczonego miejsca i czasu świadczenia pracy oraz (iv) zagadnienie podporządkowania prezydenta pracodawcy.

Już teraz można jednak wskazać największą trudność przedstawionego wyżej badania, a zatem próbę ukazania ewentualnego prezydenckiego pracodawcy odgrywającego istotną rolę w stosunku pracy. Otóż spoczywa na nim szereg obowiązków (w tym związanych z ubezpieczeniami społecznymi), a ponadto stanowi on niejako zwornik całego stosunku wiążącego prezydenta, bez względu na to, czy jest to stosunek zatrudnienia o charakterze pracowniczym czy też niepracowniczym.

1. Wykonywanie pracy

O ile zdefiniowanie pojęcia *praca* nastrocza trudności socjologom i filozofom starającym się opisać tę niezwykle ważną sferę aktywności ludzkiej, o tyle prawnik w przeważającej większości przypadków nie powinien mieć problemu ze stwierdzeniem, czy jednostka świadczy pracę czy też nie. Co prawda sam k.p. nie zawiera definicji pracy, jednak zgodnie z dyrektywą wykładni przyznającą prymat wykładni językowej

¹² Zob. m.in. P. Grzebyk, *Analiza orzecznictwa sądowego w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy. Zatrudnienie pracownicze a zatrudnienie cywilnoprawne*, Warszawa 2015; A. Zwolińska, *Obowiązek wykonywania pracy przez pracownika*, Warszawa 2021.

pojęć niezdefiniowanych zgodnie z ich rozumieniem powszechnym¹³ właściwe jest sięgnięcie do potocznego rozumienia pracy. Na potrzeby rozważań można przyjąć, że praca to 'celowa działalność ludzka, nakierowana na przetwarzanie dóbr przyrody, przedmiotów lub/i informacji za pomocą narzędzi w celu zaspokojenia, w sposób bezpośredni lub pośredni, materialnych i niematerialnych potrzeb'¹⁴.

Zgodnie z tą definicją niewątpliwie zadania i funkcje, które w państwie sprawuje prezydent, pozwalają stwierdzić, że wykonuje on pracę. Nadane mu mocą ustawy zasadniczej prerogatywy i powierzone w Rzeczypospolitej zadania służą z pewnością zaspokojeniu niematerialnych potrzeb społeczeństwa, jakimi są udział w procesie legislacyjnym, reprezentowanie państwa, a także tradycyjne uprawnienia głowy państwa, jak choćby nadawanie tytułów naukowych czy odznaczeń państwowych. Praca prezydenta powinna przy tym być zakwalifikowana do sektora usług, a zatem tej części gospodarki, która skupia się nie na wytwarzaniu dóbr materialnych, lecz na świadczeniu usług.

2. Otrzymywanie wynagrodzenia

Ważnym, a nawet wręcz konstrukcyjnym elementem stosunku pracy jest otrzymywanie za wykonaną pracę ekwiwalentnego wynagrodzenia. Jest to cecha charakterystyczna zatrudnienia pracowniczego, którego głównym społecznym celem jest zapewnienie środków utrzymania. Odróżnia je to od pozostałych przejawów aktywności polegającej na wytwarzaniu dóbr lub świadczeniu usług, którym przypisywane są odmienne zadania – uczenie się (np. w przypadku stażystów i praktykantów) lub pomoc innym (np. oferowana przez nieotrzymujących wszakże wynagrodzenia wolontariuszy).

I w tym przypadku nie powinno budzić wątpliwości spełnienie tej przesłanki przez „zawód” prezydenta. Głowa państwa otrzymuje miesięczne wynagrodzenie oraz inne dodatki do niego na podstawie Ustawy z 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe¹⁵. Zgodnie z art. 2a ust. 1 tej ustawy wynagrodzenie Prezydenta RP „składa się z wynagrodzenia zasadniczego

¹³ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 72 i n.

¹⁴ K. Olechnicki, P. Załęcki, hasło *Praca*, w: *Słownik socjologiczny*, Toruń 2002, s. 160–161.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 624.

odpowiadającego 9,8-krotności kwoty bazowej oraz dodatku funkcyjnego odpowiadającego 4,2-krotności kwoty bazowej”. Kwota bazowa określana jest w każdorocznym budżecie państwa. W celu obliczenia dokładnej kwoty wynagrodzenia i dodatku należy pomnożyć ją przez mnożnik wskazany w ustawie lub w innym podstawowym akcie prawnym. W 2025 r. miesięczne wynagrodzenie Prezydenta Rzeczypospolitej wynosiło zatem ok. 18,5 tys. zł, a dodatek funkcyjny 7,9 tys. zł¹⁶.

Oprócz ok. 27 tys. zł wynagrodzenia z dodatkiem funkcyjnym prezydentowi przysługuje prawo do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej z budżetu państwa, którą objęty jest także małżonek oraz członkowie rodziny, pozostający na prezydenckim utrzymaniu¹⁷. Niezależnie od innych posiadanych lokali mieszkalnych prezydent może także na czas sprawowania funkcji obejmować lokale służące zaspokojeniu potrzeb reprezentacyjnych i mieszkaniowych¹⁸. Zgodnie z informacjami zamieszczonymi na stronie internetowej KPRP¹⁹, korzysta ona z 6 rezydencji, m.in. z warszawskich pałaców – Prezydenckiego przy ul. Krakowskie Przedmieście, Belwederu przy ul. Belwederskiej, a także z ośrodków w Wiśle, w Juracie i w Ciechocinku.

Oczywiście przeważającym celem dysponowania przez KPRP wymienionymi budynkami jest przyjmowanie prezydenckich gości oraz bieżąca obsługa administracyjna działań prezydenta i pierwszej damy, jednak służą także zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych jego rodziny.

3. Wykonywanie pracy w miejscu i w czasie oznaczonym

Pewne trudności sprawić może określenie czasu i miejsca wykonywania pracy przez najważniejszą osobę w państwie. Zgodnie z art. 128 k.p. przez czas pracy należy rozumieć czas pozostawiania przez pracownika w dyspozycji pracodawcy. W wielu zawodach, zwłaszcza w zaliczanych do grupy zawodów „białych kołnierzyków” (ang. *white collars*), do której należałoby zaliczyć prezydenta jako ewentualnego pracownika, czas

¹⁶ Obliczenia własne na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy budżetowej na rok 2025 z 9 I 2025 r. (Dz.U. 2025, poz. 63).

¹⁷ Art. 5a ust. 1 i ust. 2 ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

¹⁸ Art. 5b ust. 2 ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

¹⁹ Strona internetowa Kancelarii Prezydenta RP, www.prezydent.pl, zakładka *Rezydencje KPRP* (dostęp: 17 III 2025).

wykonywania funkcji nie daje się wyraźnie oddzielić od czasu wolnego. Ma to miejsce zwłaszcza wśród osób zajmujących kierownicze stanowiska, którzy jako dyrektorzy lub prezesi spółek świadczą pracę polegającą na reprezentacji i aktywności publicznej. Potoczne rozumienie pracy takich osób, a zatem fizyczne znajdowanie się w biurze i praca przy komputerze, zajmuje raptem część faktycznej aktywności tego typu osób. Niewątpliwie praca prezydenta także nastroczałaby takiego kłopotu.

Jednym z zadań prezydenta jest bowiem reprezentowanie państwa na arenie międzynarodowej, przyjmowanie zagranicznych gości i uczestniczenie w życiu publicznym kraju. Są to zadania, których granice czasu wykonywania trudno jest jednocześnie oznaczyć. Są one jednak dość istotne, ponieważ gdyby uznać Prezydenta RP za pracownika, objęty byłby ochroną wynikającą z minimalnego dobowego okresu wypoczynku, wynoszącego na mocy art. 132 k.p. 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku. Co prawda przepis ten nie dotyczy pracowników zarządzających (§ 2), ale nawet gdyby prezydenta za takiego pracownika uznać, nadal pozostaje przepis § 3, który nakazuje równoważyć okres wypoczynku okresowi wykonywania pracy.

Pomocny może okazać się art. 140 k.p., który pozwala, w przypadkach uzasadnionych rodzajem pracy, stosować do pracownika system zadaniowego czasu pracy. Przez taki rozumie się system, w którym pracodawca wyznacza pracownikowi zadania, które ten ma wykonać, nie ewidencjonując czasu, jaki został poświęcony na ich wykonanie²⁰. Można byłoby uznać, biorąc pod uwagę pozycję prezydenta w polskim systemie ustrojowym, że zadania te wyznacza mu przede wszystkim Konstytucja oraz zwyczaj konstytucyjny, polegający na podziale zadań między najwyższe organy państwowe. Wspomnieć tu można tytułem przykładu sytuację z 2009 r., którą opinia publiczna prześmiewczo nazwała „sporem o krzesło”²¹, z okresu kohabitacji prezydenta L. Kaczyńskiego i premiera D. Tuska, wywodzących się z różnych obozów politycznych. Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył poddany spór dotyczący podziału zadań z zakresu polityki zagranicznej państwa, przesadzając, że prezydent ma prawo reprezentować kraj na szczytach organizacji międzynarodowych, jednak w swoich wypowiedziach powinien działać

²⁰ E. Maniewska, K. Jaśkowski, *Art. 140*, w: *Kodeks pracy. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024.

²¹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 20 V 2009 r., sygn. akt Kpt 2/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 78.

w zgodzie z linią polityki rządu²². Podobne spory o podział konstytucyjnych zadań i kompetencji można zauważyć obecnie podczas sporu o istnienie lub nie „prezydenckich ambasadorów”, których powołanie miałoby, według opinii prezydenta, należeć do jego wyłącznych kompetencji²³.

Prezydent jako pracownik w dużej mierze sam wyznaczałby sobie zadania, ponieważ część prezydenckich funkcji, zwłaszcza wymienionych w art. 144 ust. 3 Konstytucji jako prerogatywy, zależy w swojej realizacji od chęci piastuna tego organu. O ile Konstytucja ściśle wyznacza termin na podpisanie lub odmowę podpisania ustawy przedłożonej przez parlament, ogłoszenie terminu wyborów lub nakazuje po upływie kadencji powoływanych urzędników wyznaczyć kolejnych, o tyle realizacja części zadań zależy od woli prezydenta – np. wygłaszanie orędzia, stosowanie prawa łaski, zarządzanie referendum czy nadawanie obywatelstwa²⁴. W ten sposób może się okazać, że obok zadań, których obowiązek wykonania można porównać do obowiązku nałożonego na każdego innego pracownika w ramach stosunku pracy, występują zadania, którymi prezydent może, ale wcale nie musi się zająć.

W kontekście tych rozważań należy stwierdzić, że chociaż wyznaczenie ścisłego czasu pracy prezydenta nastrocza trudności, to nie jest

²² A. Łukasiewicz, *Spór o krzesło w UE nierozstrzygnięty*, Rzeczpospolita, 28 III 2009, <https://www.rp.pl/kraj/art15708441-spor-o-krzeslo-w-ue-nierozstrzygniety> (dostęp: 17 III 2025); P. Smitowicz, *Przydatny „spór o krzesło”*, Newsweek, 20 V 2009, <https://www.newsweek.pl/opinie/przydatny-spor-o-krzeslo/ssvps9j> (dostęp: 17 III 2025); J. Widacki, *Spór o coś więcej niż krzesło*, Tygodnik Przegląd, 31 VIII 2015, <https://www.tygodnikprzeklad.pl/spor-o-cos-wiecej-niz-krzeslo/> (dostęp: 17 III 2025).

²³ R. Biskupski, *Prezydent Duda będzie bronił ambasadorów. Zwłaszcza swoich współpracowników*, „Rzeczpospolita”, 14 III 2024, <https://www.rp.pl/dyplomacja/art39994591-prezydent-duda-bedzie-bronil-ambasadorow-zwlaszcza-swoich-wspolpracownikow> (dostęp: 17 III 2025); K. Broda, *Mastalerek o zmianie ambasadora Magierowskiego: Tusk chciałby mieć uprawnienia prezydenta*, Dziennik Gazeta Prawna, 13 VI 2024, <https://www.gazeta-prawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/9526142,mastalerek-o-zmianie-ambasadora-magierowskiego-tusk-chcialby-miec-upr.html> (dostęp: 17 III 2025).

²⁴ W tym kontekście warto zwrócić uwagę na szereg wyroków próbujących wyznaczyć charakter prawny postanowień prezydenta RP – w tym postanowień o odmowie nadania obywatelstwa lub powołania na stanowisko sędziego – w kontekście możliwości ich zażarzania do sądów administracyjnych. Zob. m.in. uchwałę 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 9 XI 1998 r., sygn. akt OPS 4/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 6; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 czerwca 2022 r., sygn. akt VI SA/Wa 672/22, LEX nr 3362105. W obu tych orzeczeniach sąd stwierdził, że wykonywanie (bądź nie) prerogatyw prezydenta nie podlega kontroli sądów administracyjnych, gdyż stanowi decyzję prezydenta realizującego „w pełni uznaniową władzę Państwa”.

niemożliwe opisanie go w kategoriach używanych przez k.p., zwłaszcza poprzez odwołanie do sytuacji pracowników, którzy jednoosobowo lub kolegialnie stanowią najwyższe organy zakładów pracy – np. członkowie zarządu lub prezesi spółek. Prezydent, podobnie jak owa kadra zarządzająca, sam wyznacza sobie harmonogram wykonywania zadań, ich kolejność oraz to, czy samodzielnie się nimi zajmie czy też przekaze je do wykonania przez jego aparat pomocniczy w postaci urzędników KPRP.

Przechodząc do zagadnienia miejsca pracy, *prima facie* zauważalny jest analogiczny problem, z którym spotkać się można było przy analizie czasu pracy. Pobieżne przesłedzenie kanałów informacyjnych, z których korzysta administracja prezydencka – np. kont w mediach społecznościowych czy oficjalnej strony internetowej prezydent.pl, pozwala zauważyć, że aktywność prezydenta nie ogranicza się do pracy przy biurku w Belwederze, a obejmuje *de facto* niemal cały glob²⁵. W tym zakresie jednak element wskazania miejsca pracy pracownika, do którego zadań należy tak częste przemieszczanie się i wykonywanie zadań w różnych miejscach, było już przedmiotem analiz sądów, które wypowiadały się o relacjach przemieszczania się pracownika w ramach wykonywania zadań i przepisów o podróży służbowej. Warto tu wskazać uchwałę 7 sędziów Sądu Najwyższego z 19 listopada 2008 r., sygn. akt II PZP 11/08, w której SN stwierdził, że pracownicy, do których stałych zadań należy przemieszczanie się i świadczenie pracy w różnych miejscach, nie są w podróży służbowej, a miejsce ich pracy należy określić na tyle szeroko, na ile umożliwia to rzeczywistość, nieincydentalna specyfika zawodu. W przypadku Prezydenta RP można stwierdzić, że chociaż centrum jego aktywności stanowi terytorium Polski (co wydaje się dość oczywiste, biorąc pod uwagę, że prezydent nazywany jest głową państwa polskiego), to do rzeczywistych i częstych jego zadań należy przemieszczanie się w celach służbowych („służbowych” w rozumieniu zarówno zadań pracowniczych, jak i – bliżej etymologii – sprawowania funkcji publicznej). Reasumując, miejsce wykonywania pracy prezydenta należałoby określić niezwykle szeroko (porównywalnie w Polsce jedynie do innych najważniejszych dla polityki zagranicznej osób, jak

²⁵ Zob. wpisy w zakładce *Wizyty zagraniczne* na stronie www.prezydent.pl – z 26 VII 2024 r. informujący o spotkaniu w Paryżu, z 11 VII 2024 r. informujący o udziale w szczycie w Waszyngtonie, z 26 VI 2024 r. informujący o przemówieniu wygłoszonym w Szanghaju; z 15 V 2024 r. relacjonujący wizytę prezydenta w Katarze (dostęp: 17 III 2025).

prezes Rady Ministrów lub minister spraw zagranicznych), nie jest to jednak określenie całkiem arbitralne. Gdyby należało jednoznacznie określić w umowie o pracę (która oczywiście w przypadku prezydenta nie występuje) miejsce wykonywania pracy, należałoby stwierdzić, że jest to każde miejsce, w którym interesy Rzeczypospolitej wymagają obecności głowy państwa.

4. Podporządkowanie pracownicze

Niewątpliwie największą trudność podczas rozważań nad prawnopracowniczym statusem Prezydenta RP sprawia ocenienie kwestii podporządkowania go komuś lub czemuś, co nazwać by można jego pracodawcą. Jest to szczególnie istotne, gdyż zarówno doktryna, jak i orzecznictwo wskazują, że podporządkowanie jest konstrukcyjną i najważniejszą cechą istnienia stosunku pracy²⁶. Problem ten pojawił się w przywołanych rozważaniach jako nie mniej istotny, to pracodawca bowiem, zgodnie z art. 22 k.p., wyznacza miejsce i czas wykonywania przez pracownika jego zadań służbowych. Odwołanie do koncepcji zadaniowego czasu pracy było pomocne przy tamtych ocenach, jednak nadal ponad tym problemem tkwi problem szerszy: Kto owe zadania wyznacza? Komu podległy jest prezydent?

Sama myśl o podległości prezydenta może wydawać się szczególnie kontrowersyjna dla osoby niezajmującej się prawem pracy. Zarzut bycia niesamodzielnym lub zależnym od innej osoby lub swojego ugrupowania politycznego traktowane jest jako jedna z najcięższych dezawuujących cech. Sama Konstytucja w art. 126 nazywa prezydenta „**najwyższym** [podkreślenie – D.K.] przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej”, powierzając mu zadanie stania na straży suwerenności państwa, a w art. 134 nadaje mu się najwyższe zwierzchnictwo nad polską armią. Takie przepisy ustawy zasadniczej mogłyby zostać uznane za przesłankę odrzucenia tezy o podległości prezydenta komukolwiek, a zatem niemożliwe byłoby uznanie prezydenta za pracownika, który musi wszakże (w przeciwieństwie do samozatrudnionego) być w stosunku podporządkowania pracodawcy.

²⁶ T. Duraj, *Ewolucja pracowniczego podporządkowania jako cechy konstrukcyjnej stosunku pracy w świetle przepisów prawa pracy*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, t. 24, nr 3, s. 159–179.

Jest to jednak stanowisko przedwczesne i nieoddające w pełni specyfiki prezydenckiego statusu. Nie ulega wątpliwości, że jako głowa państwa uosabia jego suwerenność i niepodległość innym państwom. *Uosabianie*, chociaż dość patetyczne i często używane dla określenia godności tegoż urzędu, odnosi się, mimo etymologii od „osoby”, raczej do urzędu niż do piastuna organu. O ile dość oczywiste wydaje się to w odniesieniu do innych urzędników państwowych²⁷, o tyle przy głowie państwa warto podkreślić, że stwierdzenie istnienia pracowniczego podporządkowania nie dzieje się z uszczerbkiem dla majestatu państwa i jego najważniejszych reprezentantów²⁸.

Niemniej określenie, nawet jeśli ustrojowo i logicznie dopuszczalne, czy Prezydent RP rzeczywiście pozostaje w stosunku podporządkowania wciąż nie jest łatwe. Jak słusznie zauważa J. Stelina, naukowo zajmujący się zatrudnieniem prawnoustrojowym, specyfika urzędu prezydenta powoduje, że jest on niejako na szczycie hierarchii i nie sposób znaleźć jego bezpośredniego zwierzchnika, kogoś, kto wydawałby polecenia i organizował pracę prezydentowi²⁹. W tym zakresie można założyć, że najważniejsza osoba w państwie jest podobna najważniejszym pracownikom osób prawnych – prezesom zarządów spółek lub dyrektorom jednostek organizacyjnych. Oni także są na szczycie zawodowej hierarchii i, w potocznym rozumieniu, nie mają nad sobą „szefa”.

Zgodnie z linią orzecniczą SN sam fakt bycia na szczycie hierarchii służbowej w spółce prawa handlowego, a także faktyczne zarządzanie osobą prawną nie muszą stanowić przeszkody w stwierdzeniu pracowniczego podporządkowania³⁰. Poprzez odwołanie do pojęcia podporządkowania autonomicznego możliwe jest opisanie cech stosunku wiążącego członka zarządu ze spółką, w której organie sprawuje on swoje funkcje. Warunkiem uznania stosunku pracy jest bowiem, zdaniem SN, podporządkowanie uchwałą organu właścicielskiego

²⁷ J. Stelina, *Stosunki pracy osób pełniących funkcje organów państwa*, Warszawa 2016, s. 129.

²⁸ Zainteresowanych historycznym i filozoficznym ujęciem ustrojowej roli głowy państwa w rozdzieleniu od osoby sprawującej ten urząd należy odesłać do E. Kantorowicz, *Dwa ciała króla. Studium ze średniowiecznej teologii politycznej*, Warszawa 2007.

²⁹ J. Stelina, op. cit., s. 72.

³⁰ Zob. m.in. wyroki SN z: 11 II 2015 r., sygn. akt I UK 211/14, LEX nr 1631899; 16 XII 2016 r., sygn. akt II UK 517/15, LEX nr 2191456; 12 V 2011 r., sygn. akt II UK 20/11, OSNP 2012, nr 11–12, poz. 145; zob. też A. Musiała, *Zatrudnienie członka zarządu spółki kapitałowej – podporządkowanie pracownicze – obejście umową o pracę prawa ubezpieczeniowego. Glosa do wyroku SN z dnia 12 maja 2011 r., II UK 20/11, OSP 2012, nr 5, s. 53.*

(w przedmiotowej sprawie – zgromadzenia wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością) oraz wypełnianie „obowiązków płynących z Kodeksu spółek handlowych ciężących z jednej strony na spółce, z drugiej zaś na członku zarządu”³¹.

Sądy administracyjne także brały pod rozwagę specyfikę zatrudnienia członków organów właścicielskich spółek handlowych, aprobując odnosząc się do możliwości uznania ich za pracowników. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył w 2005 r., że k.p. nie określa *expressis verbis* sposobu, w jaki realizowane musi być pracownicze podporządkowanie, a zatem nic nie stoi na przeszkodzie, żeby prezes jednoosobowego zarządu znajdował się w stosunku podporządkowania. NSA w uzasadnieniu stwierdził, że: „[p]odporządkowanie pracownicze polegać więc może na związaniu członka jednoosobowego zarządu spółki zadaniami spółki oraz koniecznością poddania się przez niego regułom organizacyjnym obowiązującym w danej spółce, miejscem i warunkami pracy, porządkiem wewnętrznym itp.”³².

Sąd poszedł nawet dalej, stwierdzając, że późniejsze objęcie przez tego członka 100% udziałów nie przesądza o zmianie w jego statusie, uzasadniając utratę statusu pracownika. Zatem, zdaniem NSA, zlanie w jednej osobie właściciela kapitału i świadczącego pracę nie stoi na przeszkodzie znajdowania się go w stosunku podporządkowania. Na marginesie należy zauważyć, że mniej liberalny w tym zakresie był SN, który w wyroku z 16 grudnia 2016 r. uznał za istotny fakt, że pracownica-współniczka nie dysponowała wyłącznie swoim kapitałem, gdyż istnieli inni wspólnicy³³.

Niemniej w odniesieniu do Prezydenta RP problematyka w postaci zlania kapitału i pracy z oczywistych przyczyn nie jest aktualna. Pozostają jednak w mocy rozważania sądów dotyczące daleko posuniętej autonomii pracownika, który nie traci jednak przymiotu podporządkowania pracodawcy. Nie ulega bowiem wątpliwości, że głowa państwa nie jest absolutnie niezależna i nie organizuje sobie w pełni sposobu i zakresu wykonywania zadań. Podobnie jak prezes zarządu związany jest przepisami Kodeksu spółek handlowych i działa w ramach wyznaczonych przez ten akt prawny, tak prezydent związany jest przepisami Konstytucji i to one wyznaczają mu zakres działań. SN w cytowanym powyżej wyroku z 2011 r. stwierdził, że przepisy Kodeksu spółek handlowych

³¹ Wyrok SN z 12 V 2011 r., sygn. akt II UK 20/11, op. cit.

³² Wyrok NSA z 20 XII 2005 r., sygn. akt II FSK 114/05, LEX nr 194937.

³³ Wyrok SN z 16 XII 2016 r., sygn. akt II UK 517/15, LEX nr 2191456.

w odniesieniu do członka zarządu będącego pracownikiem nie tylko wyznaczają ramy jego pracy, ale także wiążą (w kontekście relacji z członkiem zarządu) także samą spółkę. Podobnie w sytuacji prezydenta – Konstytucja organizuje mu zakres działań i wskazuje pewien ogólny ich kierunek, ale także organizuje mu relacje z innymi organami administracji państwowej, które nie są swobodnie przez ich piastunów kształtowane. Prezydent wykonuje zadania w sytuacji prawnego podporządkowania postanowieniom Konstytucji, co ślubuje, składając przysięgę przed Zgromadzeniem Narodowym przed objęciem urzędu, także po reelekcji, jeśli kontynuuje swoją funkcję przez kolejną kadencję. Zakres jego działań jest ściśle określony i wyklucza dowolność, zgodnie z art. 7 Konstytucji, który ustanawia zasadę, że organy władzy państwowej działają jedynie w granicach wyznaczonych przez prawo.

Niezwykle istotne jest istnienie aparatu dyscyplinowania prezydenta za działania, które podejmuje on wbrew przepisom. Za delikt konstytucyjny, wykonywanie swojej funkcji niezgodnie z prawem, może być on pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunał Stanu, który władny jest złożyć go z urzędu, a także pozbawić praw wyborczych, odznaczeń i tytułów honorowych oraz możliwości obejmowania kierowniczych urzędów³⁴. Wyciągnięcie konsekwencji za nieprawidłowe wykonywanie funkcji, chociaż potencjalne i nigdy w historii Polski nie zrealizowane, stanowi element związania głowy państwa obowiązującym prawem, a także pozbawia ją pełnej niezależności w sprawowaniu urzędu. Jako stan całkowicie odmienny wskazać można status Prezydenta RP w konstytucji kwietniowej z 1935 r., która wprost w art. 2 stanowiła, że na Prezydencie Rzeczypospolitej spoczywa odpowiedzialność jedynie wobec Boga i historii³⁵. W takim stanie prawnym nie sposób byłoby mówić o podporządkowaniu głowy państwa jakimkolwiek „ludzkim” poleceniom.

Jak zaznaczono we wstępie – zakres kompetencji prezydenta jest przedmiotem sporów, które toczą się w życiu publicznym kraju od niemal 30 lat. Nie oznacza to jednak, że prezydent nie ma wyznaczonych zadań, które (podobnie jak cele i statut spółki prawa handlowego wyznaczają zakres działalności członka zarządu) wskazują mu sposób sprawowania urzędu. Konstytucja wyznacza terminy na dokonanie pewnych czynności, wskazuje, w których sprawach musi on uzyskać

³⁴ Art. 25 Ustawy z dnia 26 III 1982 r. o Trybunale Stanu (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 762 ze zm.) w zw. z art. 198 Konstytucji RP.

³⁵ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 IV 1935 r. (Dz.U. 1935 Nr 30, poz. 227).

aprobatę prezesa Rady Ministrów dla swoich działań, a w których może autonomicznie podejmować decyzje. *Expressis verbis* stanowi o tym art. 126 ust. 3 Konstytucji – „Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”. Choć jego pozycja jest nieporównywalna do jakiegokolwiek innego stanowiska w Rzeczypospolitej, nie przesądza to o tym, że jest on w pełni niezależnym podmiotem, niezwiązanym w żaden sposób poleceniami. Polecen tych nie wyznacza mu co prawda przełożony, ale akt prawny najwyższy w hierarchii, praktyka i zwyczaj konstytucyjny, a także ogólne cele urzędu, które są raczej przedmiotem rozważań teoretyków państwa i filozofów prawa niż jego praktyków, niemniej wywierają niesłabnący wpływ na sposób korzystania z uprawnień przez głowę państwa. Należy tu odwołać się do przysięgi, którą po swoim wyborze składa nowo wybrany „pierwszy obywatel”. Słyszymy w niej m.in. o zobowiązaniu się do chronienia godności Narodu, niepodległości, a także sprawowania urzędu w taki sposób, aby „dobro Ojczyzny oraz pomyślność obywateli [były dla niego] zawsze najwyższym nakazem”³⁶.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że specyfika urzędu prezydenta nie stoi na przeszkodzie uznania go za znajdującego się w stosunku podległości, której ramy wyznaczają akty prawne oraz ogólne założenia sposobu wykonywania najważniejszej funkcji w państwie. Za nielegalne działania związane ze sprawowaniem godności podlega odpowiedzialności konstytucyjnej, a za działania oceniane w skutkach jako negatywne – ponosi odpowiedzialność (przynajmniej w czasie swojej pierwszej kadencji) w postaci ryzyka nieuzyskania reelekcji w kolejnych wyborach. Pierwszy sposób dyscyplinowania prezydenta jako pracownika należy do gestii Zgromadzenia Narodowego oraz Trybunału Stanu, a drugi – do obywateli wypowiadających się przy wyborczych urnach.

Kto zatem jest pracodawcą prezydenta? Z filozoficznoprawnego punktu widzenia najlepiej odpowiadałoby rzeczywistości odwołanie do hipostazy Narodu lub Państwa, jako podmiotów, które wywierają decydujący wpływ na ukształtowanie statusu prezydenta. To Naród (w rozumieniu politycznym) jest ustrojodawcą³⁷ i twórcą urzędu prezydenta, to z jego woli prezydent sprawuje swój urząd³⁸ i to jego

³⁶ Art. 130 Konstytucji RP.

³⁷ Zob. preambuła Konstytucji RP.

³⁸ Zob. art. 127 ust. 1 i art. 130, a także art. 4 ust. 1 Konstytucji RP.

pomyślność jest dla niego najwyższym nakazem, na równi z dobrem Państwa. Właśnie Państwa prezydent jest przedstawicielem³⁹. O ile takie określenie pracodawcy prezydenta brzmi sensownie w teoretyczno-prawnym czy filozoficznym znaczeniu, o tyle całkowicie nieprzydatne jest na gruncie k.p., który w art. 3 definiuje pracodawcę jako podmiot, który zatrudnia pracowników. Państwo, a tym bardziej Naród nie są w stanie zarządzać pracownikami, a zatem nie sposób uznać ich za pracodawców zgodnie z tzw. zarządczą koncepcją pracodawcy⁴⁰. Inne koncepcje definiowania pracodawcy także nie znajdują zastosowania do idei Narodu lub Państwa.

Za właściwe uznać należy przyjęcie, że pracodawcą prezydenta jest KPRP, która organizuje mu pracę, zapewnia ramy organizacyjne do sprawowania funkcji, a także dokonuje obsługi jego przedsięwzięć⁴¹. Pozostawałoby to w zgodzie z porównaniem statusu Prezydenta RP do pozycji prezesów spółek handlowych. Co oczywiste nie poddano pod rozstrzygnięcie sądów kwestii pracodawcy prezydenta, jednak w zakresie tym można odnieść jego sytuację jeszcze dokładniej do sytuacji „zatrudnianych przez państwo” prezesów sądów lub prezesów naczelnych urzędów państwowych. W wyroku z 19 września 1996 r. SN stwierdził, że nie jest możliwe uznanie Skarbu Państwa za pracodawcę, a funkcję pracodawcy w stosunku do prezesa sądu rejonowego sprawuje ten sąd, to on bowiem jako jednostka organizacyjna zatrudnia pracowników⁴². Podobnie pracodawcą żołnierza jest jego jednostka wojskowa⁴³, a pracownika agencji rządowej – owa agencja⁴⁴. Analogicznie należy uznać, że powoływana przez prezydenta KPRP, jako jednostka organizująca środowisko pracy, powinna być uznana za jego pracodawcę. Tym samym to na KPRP spoczywałby szereg obowiązków związanych z ewentualnym stosunkiem pracy prezydenta – np. te dotyczące ubezpieczeń społecznych. O zdolności KPRP do bycia pracodawcą byłego Prezydenta RP aprobująco wypowiedział się SN w uchwale z 2017 r.⁴⁵ Właściwe byłoby

³⁹ Zob. art. 126 ust. 1, art. 133 ust. 1 Konstytucji RP.

⁴⁰ E. Maniewska, K. Jaśkowski, *Art. 3, w: Kodeks pracy. Komentarz aktualizowany*, op. cit.

⁴¹ Por. § 1 ust. 4 Statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej, stanowiący załącznik do Zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 IV 2021 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. 2024, poz. 398).

⁴² Wyrok SN z 19 I 1996 r., sygn. akt I PRN 101/95, OSNP 1997, nr 7, poz. 112.

⁴³ Wyrok SN z 9 I 2024 r., sygn. akt III PSKP 27/23, OSNP 2024, nr 8, poz. 78.

⁴⁴ Postanowienie SN z 20 III 2018 r., sygn. akt I PK 12/17, LEX nr 2518843.

⁴⁵ Uchwała SN z 1 II 2017 r., sygn. akt III PZP 11/16, OSNP 2017, nr 6, poz. 65.

zatem uznanie, że to właśnie KPRP, mimo że przez samego prezydenta powoływana, jest jego formalnym pracodawcą z racji stanowienia organizacyjnego jego działań, a także bieżącego dysponowania środkami przekazanymi przez budżet państwa na rzecz sprawowania jej funkcji. Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku prezydenta Francji, co jest przedmiotem analizy w następnej części publikacji.

Prezydent powołuje Szefa swojej Kancelarii, który stoi na jej czele i kieruje jej pracami⁴⁶. Wziąwszy pod uwagę kompetencje mu przysługujące, trzeba stwierdzić, że do jego najważniejszych zadań należy takie ukształtowanie pracy Kancelarii, aby zapewnić prezydentowi sprawne sprawowanie urzędu. Na mocy § 5 statutu KPRP do zadań i kompetencji Szefa KPRP należy wydanie regulaminu organizacyjnego, który określa organizację wewnętrzną, zadania i tryb pracy poszczególnych jednostek organizacyjnych, wchodzących w skład Kancelarii. Poza tą kompetencją, w której jest on dość niezależny od prezydenta, w pozostałych zadaniach jest on związany wymogiem uzyskania zgody głowy państwa. Nie sposób zatem uznać, że Szef KPRP jest zwierzchnikiem prezydenta, niemniej jego status przypomina obowiązki osoby zarządzającej zakładem pracy – zwłaszcza w kontekście zadań polegających na organizowaniu stanowiska pracy. Do podobnej konkluzji prowadziłyby analiza przytoczonej uchwały SN z 2017 r., dotyczącej statusu kancelarii byłego Prezydenta RP jako pracodawcy.

5. Zatrudnienie głowy państwa na tle porównawczym

Rozważając kwestię, czy Prezydent RP znajduje się w stosunku pracy, warto zwrócić uwagę, jak sytuacja głowy państwa kształtuje się w innych krajach o republikańskim systemie rządów. Dokładne przesłедzenie tej specyfiki w skali świata wykracza poza ramy narzucone formą niniejszego artykułu, toteż ograniczyć należy się do kilku tylko przykładów, wierząc, że temat pracowniczego statusu głowy państwa znajdzie w Polsce dokładniejsze opracowanie.

Niewątpliwie największe zainteresowanie budzą prezydenckie zarobki, które potrafią wywołać niemałe poruszenie w społeczeństwie, a sam fakt, czy głowa państwa jest pracownikiem, nie ma już tak istotnego znaczenia. Niemniej podczas poszukiwania odpowiedzi na pytanie

⁴⁶ Statut KPRP, § 2 ust. 1.

o wynagrodzenie prezydenta, można wywnioskować, czy wypłacane jest ono w związku ze stosunkiem pracy. Tak miało to miejsce w przypadku prezydenta Francji, którego zarobki zainteresowały Xaviera Berné'a, który w ramach działalności edukacyjnej upowszechnia wiedzę o dostępie obywateli do informacji publicznej⁴⁷. Otrzymane po zapytaniu dokumenty płacowe, zatytułowane „Bulletin de paie” (polskim odpowiednikiem jest pasek płacowy lub karta wynagrodzenia), zawierały prócz kwot wynagrodzenia także informacje o tym, że Emmanuel Macron zatrudniony jest w pełnym wymiarze etatu, a stanowisko zawodowe zostało określone jako „prezydent republiki” (franc. *président de la République*). Co ciekawe, w rubryce zatytułowanej „Employeur” (pol. pracodawca) znajduje się fraza „Présidence de la République”, którą co prawda zwykło się tłumaczyć jako „urząd prezydenta Republiki (Francuskiej)” – w rozumieniu stanowiska, a nie aparatu pomocniczego⁴⁸. Niemniej we Francji brakuje odpowiednika KPRP, a analogiczne zadania wykonywane są pod nazwą „présidence”. Tym samym można stwierdzić, że we Francji kwestia osoby pracodawcy prezydenta kształtuje się podobnie do wysuniętej w niniejszym artykule interpretacji polskiego stanu prawnego.

W Stanach Zjednoczonych, kraju z prezydenckim systemem politycznym, prawo przesądza, że prezydent i wiceprezydent są pracownikami władzy wykonawczej. Przepisy dotyczące kar za wykorzystanie informacji poufnych (Civil penalties for insider trading⁴⁹) wprost wskazują, że pojęcie *pracownik władzy wykonawczej* (ang. *executive branch employee*) obejmuje zarówno prezydenta, jak i wiceprezydenta Stanów Zjednoczonych. Niemniej zgodnie z przepisami dotyczącymi pracowników rządu federalnego⁵⁰ za pracownika (na potrzeby regulacji dotyczących pracowników władzy wykonawczej) uważa się osobę, która kumulatywnie spełnia trzy przesłanki: (i) została mianowana w służbie cywilnej przez wymienione, uprawnione osoby (lista zawiera m.in. prezydenta), (ii) na podstawie ustawy lub aktu wykonawczego jest zaangażowana w wykonywanie funkcji federalnych oraz (iii) podlega nadzorowi

⁴⁷ M. Landau, *Voici à quoi ressemble le bulletin de paie d'Emmanuel Macron*, BFM Business, 16 V 2024, https://www.bfmtv.com/economie/economie-social/voici-a-quoi-ressemble-le-bulletin-de-paie-d-emmanuel-macron_AN-202405160686.html (dostęp: 17 III 2025).

⁴⁸ Pełna treść „Bulletin de paie” dostępna pod adresem: www.madada.fr (dostęp: 17 III 2025).

⁴⁹ 15 U.S. Code § 78u–1(h)(2).

⁵⁰ 5 U.S. Code § 2105–(a).

podczas wykonywania swojej funkcji przez jedną z wymienionych osób zdolnych do mianowania pracownika. Jak zatem można się przekonać, prezydent Stanów Zjednoczonych nie jest pracownikiem służby cywilnej, za to jest uważany za pracownika władzy wykonawczej.

Za pracownika federalnego uznawany jest także prezydent Brazylii. Prezydentowi Republiki Federalnej Brazylii oprócz comiesięcznego wynagrodzenia, obecnie wynoszącego ok. 31 tys. reali⁵¹ brutto (ok. 22 tys. zł), przysługują także dodatki na prowadzenie biura oraz możliwość mieszkania w rezydencji prezydenta Palacio de Planalto w stolicy państwa – Brasili. Ponadto, jak podaje K. Trnka, prezydent Brazylii jako pracownik federalny otrzymuje wraz z innymi zatrudnionymi w administracji rządowej premie w postaci trzynastych pensji⁵². Ukształtowanie prezydenckiej pozycji jako pracownika niewątpliwie w Brazylii wydaje się najdokładniejsze spośród przypadków rozpatrywanych w niniejszym artykule.

Tytułem dowodu na doniosłość kwestii statusu pracownika osób zajmujących najwyższe państwowe stanowiska można wskazać sytuację, która miała miejsce w Nowej Zelandii w 2018 r. Jacinda Ardern, premierka Nowej Zelandii, poinformowała, że po porodzie planuje skorzystać z możliwości odpoczynku w ramach urlopu macierzyńskiego⁵³. W czerwcu tego roku urodziła dziecko i zgodnie z ustaleniami ze swoim zastępcą, Winstonem Petersem, przez sześć tygodni po porodzie to on wykonywał obowiązki szefa rządu. Przykład nowozelandzkiej premierki odbił się szerokim echem, zwłaszcza wśród środowisk feministycznych, które widziały w niej przykład kobiety łączącej najwyższe stanowisko z życiem osobistym. Prawnikowi może ten przypadek ponadto posłużyć jako dowód na aktualność rozważań nad statusem zatrudnienia prezydenta.

⁵¹ Y. Viera, *Lula não tem maior salário: quanto ganham os presidentes da América Latina?*, UOL, 6 IV 2024, <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2024/04/06/quanto-ganham-os-presidentes-da-america-latina.htm> (dostęp: 17 III 2025).

⁵² K. Trnka, *Pozycja prezydenta w systemach parlamentarnym i prezydenckim na przykładzie Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federacyjnej Brazylii*, w: *Współczesne polityczno-prawne systemy państw Europy, Azji i Ameryki Łacińskiej*, pod red. K. Complaka, P. Gutierrez, J. Rosiak, Wrocław 2017, s. 76.

⁵³ A. Bartkiewicz, *Premier pisze historię: Idzie na urlop macierzyński*, Rzeczpospolita, 15 VI 2018, <https://www.rp.pl/polityka/art1901841-premier-pisze-historie-idzie-na-urlop-macierzynski> (dostęp: 17 III 2025).

Podsumowanie

Urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest niewątpliwie urzędem o jednostkowej i nieporównywalnej do innych stanowisk randze w państwie. Funkcja głowy państwa wykracza znacząco poza zadania z zakresu legislacji czy bieżącego wykonywania władzy w państwie. Reprezentuje on państwo, jest jego przedstawicielem, a także symbolicznym zwornikiem Narodu w rozumieniu politycznym. Prezydent – jako osoba najważniejsza w państwie i występująca niejako w roli przypisanej wcześniej monarchom – wydaje się wyłączony z tak przyziemnych kwestii jak otrzymywanie wynagrodzenia i korzystanie z urlopu. Niewątpliwie jednak, choćby urząd prezydenta był wyposażony w wielokrotnie większą władzę i prestiż, osoba po wygraniu wyborów wciąż zachowuje potrzebę odpoczynku i zaspokojenia swoich potrzeb materialnych. Tym samym istotne jest przeprowadzenie interpretacji ustrojowej pozycji głowy państwa pod kątem norm prawa pracy.

J. Stelina zauważyła, że prezydent jest osobą w stosunku zatrudnienia o charakterze konstytucyjnym i ustrojowoprawnym oraz że brakuje przepisów, które wyraźnie stwierdzałyby stosowanie wobec jednoosobowych organów państwa regulacji prawa pracy lub prawa służbowego⁵⁴. Mimo to właściwe wydaje się pochylenie nad problemem i prześledzenie, czy pozycja Prezydenta RP odpowiada cechom stosunku pracy wymienionym w art. 22 k.c. Jak wskazano powyżej, jest to temat na tyle istotny i mogący budzić kontrowersje, że jego naukowe rozważenie może okazać się ważnym elementem dalej idących konsekwencji dla statusu osoby pełniącej najważniejsze stanowisko w państwie. Nie można bowiem wykluczyć, że przywołany wcześniej kasus premierki Nowej Zelandii stanie się udziałem kobiety, która zostałaby prezydentką Polski. Istotnym zagadnieniem może okazać się także kwestia ewentualnych wypadków w czasie wykonywania prezydenckich zadań. Oczywiście nawet w sytuacji niezdolności do pracy prezydent nie utraciłby środków do życia, ponieważ zgodnie z Ustawą z 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁵ otrzymywałby środki pieniężne również w sytuacji opróżnienia urzędu w wyniku stwierdzenia przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia. W krótkiej historii III Rzeczypospolitej Polskiej nie było jeszcze takiej sytuacji.

⁵⁴ J. Stelina, op. cit., s. 129.

⁵⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 207.

Prześledzenie kolejnych przesłanek uznania zatrudnionego za pracownika pozwala stwierdzić, że nie jest niemożliwe uznanie prezydenta za takiego. Największe trudności sprawia stwierdzenie pracowniczego podporządkowania prezydenta, który korzysta z dość sporej autonomii wykonywania swojej funkcji. Niemniej, mimo bycia „pierwszym obywatelem” i najważniejszą osobą w państwie, nadal nie jest w pełni samodzielny – związany jest ustrojowym ukształtowaniem kompetencji, a także ponosi odpowiedzialność zarówno karną i konstytucyjną, jak i odpowiedzialność polityczną w postaci oceny jego dokonań w czasie pierwszej kadencji, po której upływie ubiega się zwykle o „przedłużenie umowy o pracę” na kolejne pięć lat.

Możliwe, że dokładne uregulowanie pozycji zatrudnienia Prezydenta RP wymagałoby interwencji ustawodawcy, który uchwaliłby przepisy regulujące dokładne warunki wykonywania pracy przez prezydenta, ewentualnie stwierdzając, że nie jest on pracownikiem. Podobne plany były przedmiotem rozważań, także w ramach projektów ustaw⁵⁶. Niewątpliwie ukróciłyby to wszelkie spory i kontrowersje wokół prezydenckiego statusu, jak ma to miejsce w państwach przedstawionych w niniejszym opracowaniu. Niemniej w obecnym stanie prawnym możliwa do obronienia jest teza o tym, że Prezydent Polski jest pracownikiem. Może się zatem okazać, że żartobliwe komentarze A. Kwaśniewskiego i L. Wałęsy o założeniu związku zawodowego byłych prezydentów RP⁵⁷ nie są tak dalekie od rzeczywistej możliwości.

BIBLIOGRAFIA

- Bartkiewicz A., *Premier pisze historię: Idzie na urlop macierzyński*, Rzeczpospolita, 15 VI 2018, <https://www.rp.pl/polityka/art1901841-premier-pisze-historie-idzie-na-urlop-macierzynski> (dostęp: 17 III 2025).
- Biskupski R., *Prezydent Duda będzie bronił ambasadorów. Zwłaszcza swoich współpracowników*, Rzeczpospolita, 14 III 2024, <https://www.rp.pl/dyplomacja/art-39994591-prezydent-duda-bedzie-bronil-ambasadorow-zwlaszcza-swoich-wspolpracownikow> (dostęp: 17 III 2025).
- Broda K., *Mastalerek o zmianie ambasadora Magierowskiego: Tusk chciałby mieć uprawnienia prezydenta*, Dziennik Gazeta Prawna, 13 VI 2024, <https://www.gazeta->

⁵⁶ Zob. A. Dral, *Sytuacja prawna osób zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach państwowych – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2009, nr 1, s. 53.

⁵⁷ *Od Solidarności do wolności. Konferencja międzynarodowa*, pod red. N. Smolar, Warszawa–Gdańsk, 2005, s. 10.

- prawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/9526142,mastalerek-o-zmianie-ambasadora-magierowskiego-tusk-chcialby-miec-upr.html (dostęp: 17 III 2025).
- Dral A., *Sytuacja prawna osób zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach państwowych – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2009 nr 1, s. 35–55.
- Duraj T., *Ewolucja pracowniczego podporządkowania jako cechy konstrukcyjnej stosunku pracy w świetle przepisów prawa pracy*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, t. 24, nr 3, s. 159–179.
- Grzebyk P., *Analiza orzecznictwa sądowego w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy. Zatrudnienie pracownicze a zatrudnienie cywilnoprawne*, Warszawa 2015.
- Jamróż A., *Status konstytucyjny Prezydenta RP w świetle funkcji określonych w art. 126 Konstytucji (propozycje wykładni)*, w: *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, pod red. S. Bożyka, Białystok 2013, s. 77–104.
- Kantorowicz E., *Dwa ciała króla. Studium ze średniowiecznej teologii politycznej*, Warszawa 2007.
- Landau M., *Voici à quoi ressemble le bulletin de paie d'Emmanuel Macron*, BFM Business, 16 V 2024, https://www.bfmtv.com/economie/economie-social/voici-a-quoi-ressemble-le-bulletin-de-paie-d-emmanuel-macron_AN-202405160686.html (dostęp: 17 III 2025).
- Łukasiewicz A., *Spór o krzesło w UE nierozstrzygnięty*, Rzeczpospolita, 28 III 2009, <https://www.rp.pl/kraj/art15708441-spor-o-krzeslo-w-ue-nierozstrzygniety> (dostęp: 17 III 2025).
- Maniewska E., Jaśkowski K., *Art. 3*, w: *Kodeks pracy. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024.
- Maniewska E., Jaśkowski K., *Art. 140*, w: *Kodeks pracy. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Musiąła A., *Zatrudnienie członka zarządu spółki kapitałowej – podporządkowanie pracownicze – obejście umową o pracę prawa ubezpieczeniowego. Glosa do wyroku SN z dnia 12 maja 2011 r., II UK 20/11, OSP 2012, nr 5, s. 345–348*.
- Olechnicki K., Załęcki P., *hasło Praca*, w: *Słownik socjologiczny*, Toruń 2002, s. 160–161.
- Przybyszewska-Szter B., *Wybrane zagadnienia dotyczące statusu prawnego oraz ubezpieczeń społecznych Małżonka Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2022, nr 18, s. 159–168.
- Skalski P., *Dualny model egzekutywy w Konstytucji RP z 1997 r. Delimitacja zadań i kompetencji Prezydenta RP i Rady Ministrów (wybrane problemy)*, w: *Dwudziestolecie Konstytucji RP. Potrzebna rewizja czy stagnacja? Księga rocznicowa*, pod red. K. Stępnia, Warszawa 2017, s. 164–183.
- Śmiłowicz P., *Przydatny „spór o krzesło”*, Newsweek, 20 V 2009, <https://www.newsweek.pl/opinie/przydatny-spor-o-krzeslo/ssvps9j> (dostęp: 17 III 2025).
- Od Solidarności do wolności. Konferencja międzynarodowa*, pod red. N. Smolar, Warszawa–Gdańsk, 2005.
- Stelina J., *Stosunki pracy osób pełniących funkcje organów państwa*, Warszawa 2016.
- Szczurowski B., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji*, Warszawa 2016.

- Trnka K., *Pozycja prezydenta w systemach parlamentarnym i prezydenckim na przykładzie Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federacyjnej Brazylii*, w: *Współczesne polityczno-prawne systemy państw Europy, Azji i Ameryki Łacińskiej*, pod red. K. Complaka, P. Gutierrez, J. Rosiak, Wrocław 2017, s. 61–77.
- Viera Y., *Lula não tem maior salário: quanto ganham os presidentes da América Latina?*, UOL, 6 IV 2024, <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2024/04/06/quanto-ganham-os-presidentes-da-america-latina.htm> (dostęp: 17 III 2025).
- Widacki J., *Spór o coś więcej niż krzesło*, Tygodnik Przegląd, 31 VIII 2015, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/spor-o-cos-wiecej-niz-krzeslo/> (dostęp: 17 III 2025).
- Zwolińska A., *Obowiązek wykonywania pracy przez pracownika*, Warszawa 2021.

Mateusz Duba*

Ogrody zoologiczne jako zakłady administracyjne

Zoological garden as administrative institutions

Abstract. Posing the question of the position of zoological gardens within the systematics of administrative law allows for a deeper analysis and an attempt to classify them within the administrative legal system, focusing on their qualification as administrative establishments. Zoological gardens, which have been operating for over two hundred years, have undergone functional transformations, and today operate within the framework of nature conservation. Administrative law distinguishes nature protection as a core task of local and regional governments, with the administrative establishments they create serving to fulfill these tasks. The literature discusses issues related to defining administrative establishments and the difficulties involved in qualifying certain activities as public establishments. The blending of private and public law causes additional legal challenges. A particular difficulty for the doctrine lies in classifying or at least recognizing the existence of atypical administrative entities, whose essence is the performance of public tasks by non-public entities, under a specific concept developed within administrative law.

The analysis conducted concludes that contemporary zoological gardens operate in several legal forms, the most common being the classical administrative establishment. Other legal forms, such as enterprises, foundations, and institutions, are also used. The most interesting and atypical form is what is termed a private-law public service establishment, which, as mentioned earlier, poses a challenge to the science of administrative law.

The article concludes that the current state of affairs necessitates the introduction of new concepts. The analysis here facilitates conclusions regarding the doctrinal reform of the definition and typology of administrative establishments understood in the broad sense.

Keywords: administrative institutions – zoological gardens – service-providing administrative institution – private-law institution of public services – nature protection

* Kozmiński University in Warsaw, Poland | Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie, Polska, <https://orcid.org/0009-0007-9445-4212>, e-mail: mateuszduba@gmail.com.

Wprowadzenie

Ogród zoologiczny, w swojej legalnej definicji, to „urządzony i zagospodarowany teren wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nim związanymi, gdzie są przetrzymywane oraz eksponowane publicznie przez co najmniej 7 dni w roku, żywe zwierzęta gatunków dziko występujących, z wyjątkiem: (a) cyrków, (b) sklepów ze zwierzętami, (c) miejsc, w których eksponowanych jest publicznie nie więcej niż 15 gatunków tych zwierząt i łącznie nie więcej niż 50 okazów gadów, ptaków i ssaków, (d) azyli dla zwierząt”¹. Ogrody mogą funkcjonować w formach prawa prywatnego, np. jako spółki prawa handlowego, bądź publicznego, np. jako samorządowe jednostki budżetowe. W Polsce działa 25 ogrodów zoologicznych, zarówno publicznych, jak i prywatnych². Założenie ogrodu uzależnione jest od decyzji Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i od spełnienia warunków zawartych w ustawie o ochronie przyrody³. Ogrody, realizują zadania wskazane w ustawie o ochronie przyrody na podstawie swojego statutu, nie będąc, co do zasady, nastawione na osiągnięcie zysku, ale na gromadzenie i trwałą ochronę dóbr przyrody – pełnią więc funkcje o wysokim znaczeniu społecznym.

Realizowania tej funkcji z pewnością nie można odmówić także ogrodom zoologicznym działającym jako podmioty prywatne. Przy okazji rozważań dotyczących statusu ogrodów zoologicznych aktualizuje się problem podniesiony przez doktrynę – i wciąż nierozwiązany – próby definicji pojęcia „zakład administracyjny”⁴. Sytuacja, w której dwa podobne podmioty – szczególnie jeśli jeden jest prywatny, drugi zaś publiczny – wykonujące te same funkcje, działające na niemalże identycznych zasadach, obierające ten sam cel i prowadzące analogiczną działalność, zdaje się sprawiać autorom szczególną trudność. Pytanie kluczowe, jakie

¹ Art. 5 pkt 11 Ustawy z dnia 16 IV 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1478 ze zm.), dalej „u.o.p.” lub „ustawa o ochronie przyrody”.

² Na podstawie wykazu z oficjalnej strony internetowej Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska: <https://www.gov.pl/web/gdos/wykaz-ogrodow-zoologicznych-w-polsce> (dostęp: 19 I 2025).

³ Art. 67–69 ustawy o ochronie przyrody.

⁴ Zob. A. Jakubowski, *W kwestii aktualności koncepcji zakładu administracyjnego (zakładu publicznego)*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, pod red. J. Jagielskiego, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2018, s. 528–534; M. Hadel, *Zakład publiczny w ujęciu Stanisława Kasznicy – refleksje ogólne oraz w zakresie jurysdykcji administracyjnej nad aktami zakładowymi z perspektywy trzeciej dekady XXI w.*, w: *Profesor Stanisław Kasznica – skazany na zapomnienie i odkrywany na nowo dla polskiej nauki*, pod red. M. Błachuckiego, L. Staniszweskiej, Warszawa 2024, s. 387–388.

trzeba zadać, brzmi: Który z tych podmiotów to zakład administracyjny i gdzie przebiega granica definicyjna w tym zakresie? Przedmiotem niniejszego artykułu jest więc umiejscowienie ogrodu zoologicznego w strukturze administracji publicznej. Istotą problemu jest kwestia, czy opierając się na analizie formalno-materialnej ogrodu zoologicznego, możemy w ogóle mówić o nim w kontekście zakładu administracyjnego.

1. Charakterystyka ogrodu zoologicznego

Na ziemiach polskich koncepcja „ogrodów zwierząt” rozwijała się już od wieków średnich. Najpopularniejszą formą były zwierzynce łowieckie, a więc odgrodzone połacie lasu, terenu, w którym żyły zwierzęta łowne⁵. Rozwój zwierzynców umożliwiony był przez względy kulinarne, a więc aspekt gospodarczy, ale i przez względy funkcjonalne – zwierzynce umożliwiały ochronę dzicyzny przed drapieżnikami oraz kłusownictwem, a także pozwalały na przeprowadzanie „łżejszych” polowań⁶. Rozwój kultury kolekcjonowania przyniósł zmiany również w Polsce. Coraz częściej zakładano ogrody, które na celu miały właśnie prezentację zwierząt, zadziwienie zwiedzającego oraz budowanie wizerunku kolekcjonera⁷. Przełom nastąpił u schyłku XVIII wieku. Pojawiły się pierwsze ogrody zoologiczne we współczesnym tego słowa znaczeniu, a walory badawcze i edukacyjne zaczęły wychodzić na pierwszy plan. W Polsce najstarszym takim ogrodem był założony w 1833 r. w Podhorcach przez Stanisława Konstantego Pietruszkę – był on jednak obiektem prywatnym. Pierwszymi zaś publicznymi ogrodami zoologicznymi były poznańskie oraz wrocławskie, założone kolejno w 1874 i 1865 r.⁸ Dzisiejsze ogrody kontynuują działalność opartą na edukacji, nauce i hodowli zwierząt⁹. Niezwykle ważne w kontekście ich działalności jest to, że zwierzęta stanowiące populację ogrodu zoologicznego mogą pochodzić

⁵ K. Łukaszewicz, *Ogrody zoologiczne. Wczoraj – dziś – jutro*, Warszawa 1975, s. 72.

⁶ Ibidem, s. 74.

⁷ A. Jakóbczyk-Gola, *Ogrody zwierząt. Staropolskie zwierzynce i menażerie*, Warszawa 2021, s. 115.

⁸ Ibidem, s. 143–144.

⁹ Por. § 3 załącznika do uchwały nr III/1280/2017 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 6 VII 2017 r., dalej „ZalUWa”; § 3 ust. 1 pkt a–h załącznika nr 2 do zarządzenia nr 793/2007 Prezydenta Miasta Krakowa z 4 IV 2007 r., dalej „ZalZKr”; § 3 załącznika do uchwały nr XL/292/22 Rady Miejskiej w Lubinie z 22 XI 2022 r., dalej „ZalUL”; art. 69 oraz art. 71 ustawy o ochronie przyrody.

jedynie z trzech źródeł, stanowiących *numerus clausus*¹⁰. K. Gruszecki wskazuje, że według ustawy o ochronie przyrody, ogród zoologiczny jest powoływany przede wszystkim w celu realizacji ochrony zwierząt *ex situ*¹¹. Ustawodawca uwypukla doniosłość i znaczenie dla społeczeństwa, jakie niesie za sobą istnienie tego typu placówek. Dowodzi temu także umiejscowienie ogrodów zoologicznych w legalnych klasyfikacjach działalności jako „działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją”, a ściślej mówiąc „pozostała działalność związana z kulturą”¹².

Aby ogród zoologiczny mógł realizować swoje cele, musi najpierw powstać. Jak na wstępie wspomniano, do utworzenia ogrodu wymagana jest zgoda Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska – ustawa o ochronie przyrody nie przewiduje jednak ograniczeń co do podmiotu założycielskiego. Ogród może funkcjonować zarówno jako podmiot prawa publicznego, jak i prywatnego. Na potrzeby dalszej analizy można wyróżnić, według kryterium założyciela, ogrody prywatne, których funkcjonuje osiem, i publiczne (siedemnaście). Jedenaście z nich funkcjonuje jako jednostki budżetowe. Samorządy, dla których jest to ekskluzywna forma organizacji, poprzez ogrody zoologiczne realizują ich ustawowe zadania własne. Kompetencję dla tego ustawodawca umieszcza w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹³ w zw. z art. 12 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴. Gmina wykonuje swoje zadania własne, tworząc przy tym jednostki organizacyjne temu służące. Istotny dla działalności ogrodu zoologicznego jest art. 7 ust. 1 pkt 1, 8, 9, 10 ustawy o samorządzie gminnym, którego punkty stanowią materialną przesłankę utworzenia i prowadzenia ogrodu zoologicznego. W przypadku samorządu województwa stosuje się odpowiednio ustawę o samorządzie województwa¹⁵. Wśród innych form, jakie samorządy wy-

¹⁰ Art. 71 ustawy o ochronie przyrody.

¹¹ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 498.

¹² Klasyfikacja według Polskiej Klasyfikacji Działalności: Sekcja R, Dział 91, Grupa 91.0, Podklasa 91.04.Z; https://klasyfikacje.stat.gov.pl/static/pkd_25/pdf/KlasyfikacjaPKD2025.pdf, strona 66 (dostęp: 19 I 2025).

¹³ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1465 ze zm., dalej „u.s.g.” lub „ustawa o samorządzie gminnym”.

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1530 ze zm., dalej „u.f.p.” lub „ustawa o finansach publicznych”.

¹⁵ Por. art. 14 ust. 1 pkt 1, 3, 8, 11 oraz art. 18 pkt 19 lit. f Ustawy z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 566 ze zm.), dalej „u.s.w.” lub „ustawa o samorządzie województwa”.

korzystują w celu prowadzenia ogrodu zoologicznego, są spółki prawa handlowego, ściślej: spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Ustawodawca kompetencje do tworzenia spółek przez samorządy uregulował w art. 9 Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁶. Aktualnie funkcjonują cztery takie ogrody zoologiczne, będące własnością gmin miejskich. Wśród innych form prowadzenia publicznego ogrodu zoologicznego odnaleźć można jednostkę organizacyjną państwowego instytutu badawczego – wyjątkowo więc jest to jedyny ogród państwowy, nie zaś samorządowy, oraz działalność fundacyjną, w której fundatorem jest gmina miejska¹⁷. W przypadku ogrodów prywatnych wyróżnić można cztery formy jego prowadzenia. Trzy spośród nich to spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, cztery są formą działalności gospodarczej podlegającej wpisowi do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej oraz jeden funkcjonuje jako fundacja.

Z powyższego wynika, że zarówno administracja publiczna, jak i prywatni przedsiębiorcy korzystają z podobnych form organizacyjno-prawnych – wyjątek stanowią jednostki budżetowe, które w swojej istocie mogą być tworzone tylko przez administrację. Ogrody, niezależnie od podmiotu założycielskiego, realizują te same funkcje i cele – przede wszystkim ochrony przyrody. Umożliwienie prowadzenia ogrodów zoologicznych przez administrację jest warunkiem koniecznym do zrealizowania jej konstytucyjnego obowiązku ochrony środowiska¹⁸. Obowiązek ten skierowany jest, jak wskazuje L. Garlicki, „[d]o wszystkich organów i instytucji państwowych i samorządowych, niezależnie

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 679, dalej „u.g.k.” lub „ustawa o gospodarce komunalnej”.

¹⁷ Jeśli mówimy o ogrodach publicznych w rozumieniu: „organ administracji publicznej jest założycielem”, to przedmiotowa Fundacja Miejski Park i Ogród Zoologiczny w Krakowie jest publiczna. Kwalifikacja na podstawie innego kryterium w dalszej części pracy. Szerzej o fundacji jako podmiocie administrującym zob. *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011, s. 518–520. W tym kontekście zob. Interpelację nr 377 do ministra finansów w sprawie statusu prawnego fundacji na przykładzie Fundacji Miejski Park i Ogród Zoologiczny w Krakowie z 22 XII 2005 r., <https://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/37C2A464> (dostęp: 19 I 2025) oraz Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 377 w sprawie statusu prawnego fundacji na przykładzie Fundacji Miejski Ogród Zoologiczny w Krakowie z 4 I 2006 r., <https://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/05F7C7D1> (dostęp: 19 I 2025).

¹⁸ Art. 74 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja”.

od miejsca zajmowanego w systemie podziału władz”¹⁹. Ponadto, jeżeli „dotyczy wszelkiego rodzaju działań (tak władczych, jak i organizatorsko-inspiracyjnych), byle dały się one przyporządkować ogólniejszej (politycznej) koncepcji”²⁰, to prowadzenie ogrodu zoologicznego jak najbardziej się w tej koncepcji mieści. Wyraz realizacji tej normy widoczny jest w zadaniach własnych samorządów, mieszczących się w przytaczanych już ustawach o samorządach gminnym i wojewódzkim. Jednak konstytucyjny obowiązek ochrony środowiska nałożony zostaje także na obywateli²¹. Wymieniony konstytucyjny przepis zawiera odesłanie ustawowe – do ustawy o ochronie przyrody, która w art. 4 stanowi, że obowiązek dbałości o przyrodę dotyczy „organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych”²².

Podsumowując, zarówno administracja publiczna, jak i obywatele źródło swojej powinności dbania o przyrodę znajdują w przepisach prawa – te zaś umożliwiają ich realizację właśnie poprzez prowadzenie ogrodów zoologicznych.

2. Zakład administracyjny

Zakład administracyjny, lub też użyteczności publicznej / publiczny, jest częścią administracji świadczącej. To za jego pomocą organy administracji wykonują swoje zadania w celu trwałego zapewnienia obywatelom określonych potrzeb. Koncepcja instytucji zakładu została włączona do polskiego systemu prawnego i dziś stanowi jeden z filarów polskiej administracji publicznej. Chociaż zakłady administracyjne pojawiały się już od XVIII w.²³, to ustawodawca nie uregulował prawnie tego pojęcia, a w doktrynie do dzisiaj nie ma konsensusu co do definicji, podziału i generalnej systematyki zakładu administracyjnego²⁴. Niemniej takie próby były i nadal są podejmowane.

¹⁹ L. Garlicki, M. Derlatka, Art. 74, pkt 6, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, pod red. M. Zubika, Warszawa 2016, LEX/el.

²⁰ Ibidem.

²¹ Art. 86 Konstytucji.

²² Art. 4 ustawy o ochronie przyrody.

²³ Zob. Z. Czarnik, J. Poślusznny, *Zakład publiczny*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011, s. 440.

²⁴ Zob. A. Jakubowski, *W kwestii aktualności...*, s. 539–540.

Zacząć należy od koncepcji S. Kasznicy²⁵. Zakład w jego rozumieniu był formą instytucji publicznej, a więc „zespołem osób i środków rzeczowych, utworzonym przez państwo lub inny związek publiczno-prawny, stanowiący organizacyjną jedność techniczną, a przeznaczony do tego, aby trwale służyć pewnemu szczególnemu, ściśle określonymu celowi publicznemu”. Tym, co według autora odróżniało zakład od innych form instytucji publicznych, był sposób wyznaczania organów zakładu – poprzez narzucanie ich przez związek macierzysty. Ponadto S. Kasznica odróżniał zakład od urzędu poprzez kryterium wykonywanej działalności. Urząd był nastawiony na wydawanie aktów administracyjnych, zakład zaś na działalność twórczą w postaci wytwarzania pewnych dóbr lub dostarczania pewnych usług²⁶.

Nie sposób w tym miejscu pominąć rozważań T. Bigo. Pojmował on pojęcie zakładu administracyjnego jako „kompleks środków osobowych i materialnych, należący do państwa względnie innego podmiotu administracji publicznej, a wydzielony pod względem organizacyjnym w jedną całość techniczną [...], służący celowi administracji publicznej”²⁷.

Jednym z pierwszych współczesnych teoretyków w przedmiotowym temacie był M. Elżanowski. Jako elementy charakteryzujące zakład wskazywał trwałe wydzielenie środków osobowych oraz rzeczowych i oddanie ich w zarząd określonych osób, w celu realizacji wskazanych prawem funkcji państwa socjalistycznego. Uznawał prawnie zagwarantowaną względną samodzielność zakładu w zakresie realizowanych przez niego zadań – akcentował fakt, że nie musi wyróżniać się odrębną podmiotowością prawną. Dodatkowo jako kolejny element typował państwowość zakładu, a podążając dalej – wykonywanie zadań państwa w sferze socjalno-kulturowej. Według tego autora co do zasady zakład jest jednostką budżetową lub zakładem budżetowym, a stosunek prawny korzystania ze świadczeń jest stosunkiem administracyjnoprawnym²⁸.

E. Ochendowski ujmował zakład administracyjny jako jednostkę organizacyjną, niebędącą organem państwowym ani organem samorządu, która została powołana do wykonywania zadań publicznych

²⁵ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 97–100.

²⁶ Ibidem, s. 97.

²⁷ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 178.

²⁸ Por. M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 67.

i jest uprawniona do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych. Dodatkowo jednostkę tę cechują wyposażenie w zespół środków osobowych i rzeczowych, realizacja zadań publicznych i korzystanie z władztwa zakładowego²⁹.

Z kolei J. Filipek zwracał przede wszystkim uwagę na brak normatywnego wzorca. Podkreślał, że pojęcie zakładu administracyjnego stworzyła nauka prawa administracyjnego, uwypuklając znaczenie teoretycznych uogólnień cech zakładu występujących w różnych regulacjach prawnych. Autor uznawał za szczególnie nieprzydatne kryterium podmiotowości prawnej albo wyodrębnienia organizacyjnego. Uważał, że jeśli przepisy regulujące powstanie, reorganizację i likwidację włączają zakłady administracyjne do prawa wewnętrznego administracji, to niemożliwe staje się przyznanie im samodzielności i niezależności w stosunku do organów tejże. Analizował także stosunek zależności zakładowej i – według autora – nie ma znaczenia sposób, w jaki ten stosunek powstaje w celu odróżnienia zakładu od innych podmiotów³⁰.

Skierowaną ku syntetyczności koncepcję zakładu przyjął J. Boć – jako jednostki organizacyjnej, której powołaniem jest świadczenie usług niematerialnych na podstawie nawiązanego z użytkownikami stosunku administracyjnego³¹.

Natomiast M. Wierzbowski oraz A. Wiktorowska przez zakład rozumie „względnie samodzielną jednostkę organizacyjną wyposażoną w trwale wyodrębnione środki rzeczowe i osobowe, której podstawowym celem jest ciągłe, bezpośrednie świadczenie usług socjalno-kulturalnych o szczególnym znaczeniu społecznym”³². Autorzy wskazywali także na możliwość zaliczenia zakładów administracyjnych do podmiotów administrujących – a więc takich, które na podstawie prawa zaangażowane są w realizację zadań i kompetencji ze sfery administracji publicznej³³.

²⁹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 2013, s. 262.

³⁰ Por. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 1995, s. 169–174.

³¹ J. Boć, *Zakłady administracyjne*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2007, s. 165.

³² M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Zakład administracyjny*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. J. Jagielskiego, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2022, s. 196.

³³ J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń, 15–16 listopada 2005, Toruń 2005, s. 206–207.

Definiowanie organizacyjno-funkcjonalne zdaje się niewystarczające dla pełnego wyobrażenia zakładów administracyjnych. Mając to na uwadze, Z. Czarnik i J. Posłuszny podjęli się próby definicji, ale w ujęciu materialnym – jako specyficznej relacji między świadczeniodawcą a użytkownikiem³⁴. Według autorów, „zakładem administracyjnym można nazwać stosunek prawny, którego przedmiot obejmuje zadania publiczne z zakresu administracji świadczącej, realizowany w określonej strukturze prawnej, z wykorzystaniem władczych form działania prowadzących do powstania swoistych stosunków administracyjnoprawnych”³⁵.

Chociaż nie ma ustawowej definicji zakładu administracyjnego, to ustawodawca zdawał sobie sprawę z konsekwencji, jakie rodzi taki stan prawny. Z tego powodu próba ujęcia przedmiotowego terminu w konkretne legalne ramy pojęciowe została podjęta w projekcie ustawy – przepisy ogólne prawa administracyjnego³⁶. Ustawodawca zakład administracyjny – w projekcie ujęty jako „publiczny” – rozumiał jako „jednostkę organizacyjną stanowiącą zespół osób, rzeczy i praw majątkowych, utworzoną na podstawie ustawy, wyodrębnioną z aparatu administracji państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, wykonującą samodzielnie, ale pod nadzorem właściwego organu administracji publicznej, zadania publiczne z zastosowaniem form właściwych władzy publicznej, uprawnioną do podejmowania działań władczych wobec osób będących jej użytkownikami albo znajdujących się na jej terenie z innych powodów”³⁷.

W tym miejscu należy zaznaczyć także, że orzecznictwo utrzymało rozumienie zakładu jako „jednostki organizacyjnej niebędącej organem państwowym ani organem samorządu, która została powołana do wykonywania zadań publicznych i jest uprawniona do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych”³⁸, dysponującej władztwem zakładowym, przejawiającym się w „rozstrzyganiu w sprawach dopuszczania do korzystania z usług zakładu, w określeniu obowiązków

³⁴ Z. Czarnik, J. Posłuszny, op. cit., s. 498–499.

³⁵ Ibidem, s. 455.

³⁶ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji, druk nr 3942, Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C-6C714261B99C1257849003B79D6/\\$file/3942.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C-6C714261B99C1257849003B79D6/$file/3942.pdf) (dostęp: 19 I 2025).

³⁷ Art. 5 ust. 1 pkt 10 projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego.

³⁸ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 20 IV 2021, sygn. akt III OSK 4379/21, Legalis nr 2561669.

użytkowników oraz w możliwości pozbawienia użytkownika usług zakładu, jeżeli nie respektuje on zasad korzystania z tych usług³⁹.

Poznawszy poglądy doktryny i orzecznictwa na instytucję zakładu administracyjnego, możliwe jest ustalenie pewnych cech konstytutywnych zakładu. Zabieg ten pozwoli na dalszą analizę ogrodu zoologicznego pod kątem jego miejsca w systemie prawa administracyjnego. Autorzy nie wymieniają ogrodów jako klasycznego przykładu zakładu, stąd też powstała potrzeba analizy, czy zawierają one zestaw cech, które pozwolą na przypisanie ich do tego rodzaju podmiotów administracji.

3. Ogród zoologiczny jako zakład administracyjny

M. Wierzbowski oraz A. Wiktorowska uznali, że zakładem administracyjnym są – co do zasady – jednostki budżetowe, stąd też w pierwszej kolejności podjęta zostanie próba analizy i kwalifikacji ogrodów zoologicznych działających właśnie w formie jednostki budżetowej jako zakład administracyjny⁴⁰. Uwaga zostanie skupiona na jedenastu podmiotach: Ogrodzie Zoologicznym w Poznaniu, Ogrodzie Zoologicznym w Nowym Tomyślu, Ogrodzie Zoologicznym w Lubinie, Ogrodzie Zoobotanicznym w Toruniu, Ogrodzie Zoologicznym im. Stefana Milera w Zamościu, Miejskim Ogrodzie Zoologicznym im. Antoniny i Jana Żabińskich w Warszawie, Ogrodzie Zoologicznym Opole, Akcent ZOO w Białymstoku, Gdańskim Ogrodzie Zoologicznym, Ogrodzie Zoologicznym w Sosnowcu oraz Śląskim Ogrodzie Zoologicznym w Chorzowie.

Większość definicji zakładu administracyjnego koncentruje się na stwierdzeniu, że jest to jednostka organizacyjna, niebędąca ani organem państwowym, ani organem samorządu. To właśnie poprzez zakłady administracyjne organy administracji publicznej realizują zadania, dlatego cecha ta jest istotą funkcjonowania analizowanych ogrodów – *a contrario* nie mogą być organem, jeśli są jednostkami budżetowymi

³⁹ Uchwała Sądu Najwyższego z 18 XII 1992, sygn. akt III AZP 30/92, Legalis nr 27919. Por. także: wyrok NSA z 12 VI 2001 r., sygn. akt I SA 2521/00, Legalis nr 51677; postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 23 III 2022 r., sygn. akt II SA/Wa 239/22, Legalis nr 2707854; uchwała NSA z 13 X 2003 r., sygn. akt OPS 5/03, Legalis nr 60999; postanowienie WSA w Gdańsku z 31 III 2023 r., sygn. akt III SA/Gd 853/22, Legalis nr 2909500.

⁴⁰ M. Wierzbowski, M. Wiktorowska, op. cit., s. 197.

samorządów⁴¹. Oznacza to tym samym, że źródło finansowania zakładu pochodzi z budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Sferę finansów jednostek budżetowych reguluje ustawa o finansach publicznych. Zakład administracyjny w swej istocie ma wpisane pokrywanie wydatków bezpośrednio z budżetu i odprowadzanie do niego dochodów, a podstawą jego gospodarki finansowej jest roczny plan finansowy⁴².

Ponieważ jednostka budżetowa nie posiada osobowości prawnej⁴³, czyli nie może samodzielnie kształtować swojej sytuacji prawnej, mienie takiej jednostki należy, w analizowanym przypadku, do organów samorządów. Konieczne do funkcjonowania zakładu jest więc udostępnienie w zarząd i w użytkowanie mienia zakładom przez organy wyrażone w statutach ogrodów *explicite*⁴⁴ lub *per facta concludentia*⁴⁵.

Rozumując dalej, w pojęcie zakładu immanentnie wpisany jest nadzór nad nim. Wyraz nadzoru widoczny jest w samym fakcie upoważnienia poszczególnych organów administracji publicznej do nadawania i zatwierdzania statutu lub regulaminu zakładu, powoływania jego organów czy zatwierdzania wyniku ich wyborów. Statuty większości ogrodów *explicite* wymieniają organ nadzorczy, w pozostałych zaś przypadkach ta rola wynika z postanowień uprawniających konkretne organy do stanowienia, chociażby zatwierdzania statutu lub regulaminu, oraz z samego faktu, jakim jest powołanie jednostki do życia⁴⁶.

Mówiąc o cechach konstytutywnych zakładów, nie można pominąć ich funkcji realizowania zadań publicznych. Pojęcie to jest wpisane w istotę administracji publicznej – jest to obowiązek podjęcia aktywnej działalności przez organ administracji publicznej, któremu zadanie zostało prawnie powierzone. Przywoływane wyżej ustawa

⁴¹ Por. § 1 ZaUWa; § 1 ZaUL; § 1 załącznika do uchwały nr XXVI/368/VII/2016 Rady Miasta Poznania z 15 III 2016 r., dalej „ZaUP”; § 2 załącznika do uchwały nr LI/488/2018 Rady Miejskiej w Nowym Tomyślu z 28 V 2018 r., dalej „ZaUNowoty”; § 5 załącznika do uchwały nr XLV/509/06 Rady Miejskiej w Zamościu z 26 VI 2006 r., dalej „ZaUZ”.

⁴² Zob. § 9 ZaUWa; § 10 ZaUCH; § 6 ZaUL; § 8 ZaUP.

⁴³ Por. art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

⁴⁴ Zob. § 11 ust. 1 ZaUWa.

⁴⁵ Zob. § 3 ZaUNowoty. W statucie Parku Miejskiego w Nowym Tomyślu, którego przedmiotem działalności jest również działalność ogrodu zoologicznego, nie ma *explicite* wyrażonego upoważnienia do korzystania z mienia miasta Nowy Tomyśl, jest jednak paragraf, który w sposób dorozumiany przekazuje zakładowi administracyjnemu w zarząd i użytkowanie teren Parku im. Feliksa Szołdrskiego oraz Ogrodu Zoologicznego. Zapis ten jest konieczny, aby zakład mógł realizować swoje zadania.

⁴⁶ Por. § 4, § 5 ust. 2 ZaUP.

o samorządzie gminnym oraz ustawa o samorządzie województwa zlecały tymże jednostkom pewne zadania własne, co do których wykonania zostały zobligowane. Ustawodawca przewidział także gamę narzędzi, m.in. w ustawie o gospodarce komunalnej, ustawie o finansach publicznych, którymi organy mają prawo się posłużyć w celu realizacji zadań. Jak zostało to już wyartykułowane, jednym z takich zadań jest ochrona przyrody – i to zadanie wykonują ogrody zoologiczne jako zakłady administracyjne. Realizacja tej funkcji znajduje odzwierciedlenie, co do zasady, już w pierwszych jednostkach redakcyjnych statutów ogrodów, ponadto całe rozdziały tych dokumentów poświęcone zostają przedmiotowi i zakresowi ich działalności⁴⁷.

Jak podnosi doktryna, zadania publiczne przypisane zakładom o charakterze ogrodów zoologicznych mają szczególne znaczenie społeczno-kulturalne, a jest ono związane z ochroną przyrody. Ustawowe ograniczenia co do zwierząt mogących być wychowankami ogrodów swoje *ratio legis* upatrują właśnie w funkcji ochronnej *ex situ* – nie zaś, wracając do czasów przeszłych, w funkcji estetycznej i pokazowej. Ogrody mają za zadanie chronić to, co już żyje, a bez ogrodu żyć by nie mogło. Szczególne znaczenie wybrzmiewa także poprzez nałożony przez Konstytucję obowiązek ochrony przyrody. Przydział ogrodów do pewnej sfery kulturalnej przewidział także prawodawca, klasyfikując działalność ogrodów w Polskiej Klasyfikacji Działalności jako działalność związaną z kulturą. Nie można zapomnieć również o innych działaniach ogrodów zoologicznych, które zwiększają prestiż szczególnego charakteru ich zadań: ogrody działają w sferze edukacyjnej, promując wiedzę o środowisku naturalnym i ochronie przyrody⁴⁸, a także w sferze nauki i badań⁴⁹.

Z powyższymi ustaleniami nierozzerwalnie związany jest także fakt, że usługi świadczone przez ogrody zoologiczne są usługami niematerialnymi, a ich świadczenie wskazywane jest jako kolejny element statuujący zakład administracyjny. Usługi te, jak wspomniano wyżej, polegają na ekspozycji, edukacji oraz nauce. Ogród może zaoferować atrakcyjne wizualnie, niespotykane w rodzimej biosferze, egzotyczne

⁴⁷ Por. § 1 ust. 5 i 6 oraz § 3 ZaUWa; § 6 ust. 2-5 ZaUNowyT; § 2 ust. 3, § 5 ust. 1 ZaLUCh; § 1 pkt 2, 3, 5 oraz § 3 ust. 1 ZaLUG; § 1 pkt 1-3 oraz § 3 ust. 2 ZaLUB; § 1 ust. 1 lit. c, e, f oraz § 3 ust. 1 ZaLUL; § 3 ZaLUZ; § 1 ust. 2 pkt 3 oraz § 3 ust. 2 ZaLUP; § 1 pkt 4-6 oraz § 3 ZaLUT; § 3 ZaLUO; § 1 ust. 1 pkt 8 oraz § 2 ust. 1 pkt 1 lit. g ZaLUS.

⁴⁸ Zob. § 5 ust. 1 pkt 5, 8 ZaLUCh; § 3 lit. e ZaLUZ; § 3 pkt 1, 8, 9, 10 ZaLUT; § 3 pkt 1, 6, 7 ZaLUO.

⁴⁹ Zob. § 3 ust. 1 pkt 5 ZaUWa; § 3 ust. 2 pkt 7, 8 ZaLUP; § 3 ust. 1 lit. g ZaLUL; § 3 ust. 1 pkt 4 ZaLUG.

gatunki zwierząt. Z pewnością nie można przypisać temu waloru „materialnego”. Podobnie w przypadku usług z zakresu edukacji – wiedzy *sensu stricto*, którą potencjalny destynatariusz uzyska, nie można zmierzyć ani zważyć, czy działalności naukowej, badawczej – jej efekty z całą pewnością nie mają przymiotu „materialnych”. W odróżnieniu od chociażby przedsiębiorstw handlowych, w szerokim tego słowa znaczeniu, które przecież świadczą nic innego jak fizyczne, możliwe do organoleptycznego zbadania rzeczy. Nie inaczej zrozumiał to ustawodawca, regulując kwestie związane z przedmiotami dopuszczonymi do obrotu w rozumieniu Kodeksu cywilnego⁵⁰. Zauważyć należy, że ustawodawca rozdzielił przedmioty materialne, nazywając je rzeczami, od tzw. dóbr niematerialnych, do których zaliczane są wytwory ludzkiego umysłu, będące zespołem zobiektywizowanych i skonkretyzowanych idei, pojęć i wyobrażeń. Wytwory ludzkiej aktywności umysłowej w postaci własności intelektualnej naukowej lub edukacyjnej *sensu largo* jest niczym innym jak dobrem niematerialnym. W konsekwencji: usługi świadczone przez ogrody zoologiczne są niczym innym jak usługami niematerialnymi.

Konstytutywną cechą zakładu administracyjnego jest także możliwość korzystania z tzw. władztwa zakładowego oraz nawiązywania z destynatariuszami stosunku administracyjnoprawnego w ramach tzw. zależności zakładowej. Władztwo zakładowe rozumiane jest jako ogół uprawnień administracyjnych przysługujących organom zakładu administracyjnego – krąg uprawnień i obowiązków leżących po stronie zakładu. Władztwo to nie jest samoistnym władztwem państwowym, lecz – co podkreśla cechę „względnej samodzielności” – częścią tego władztwa, wynikającą z upoważnienia organów zakładu do działania na podstawie i w ramach ustaw⁵¹. Samo władztwo zakładowe występuje w dwojakiej formie – jako zakładowe administracyjne oraz *sensu stricto* (fachowe). Pierwszemu władztwu – administracyjnemu – przypisać można kwestie podstawowe, związane bezpośrednio z funkcjonowaniem zakładu, jego organizacją oraz świadczeniem usług. Drugi zaś rodzaj dotyczy merytorycznej strony świadczonych usług, służąc pracownikom zakładu,

⁵⁰ Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1061 ze zm.).

⁵¹ Por. E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 156–158. Stanowisko przyjęło także orzecznictwo: uchwała NSA z 13 X 2003, sygn. akt OPS 5/03, Legalis nr 60999; wyrok WSA w Warszawie z 13 IV 2022, sygn. akt II SA/Wa 3014/21, Legalis nr 2778670.

wykorzystujących swoją wiedzę fachową w celu realizacji tych usług⁵². Ten podział terminologiczny, ale i niemniej funkcjonalny, odpowiada dwóm strefom prawa administracyjnego. Pierwsza – reglamentacyjno-dystrybucyjna, której emanacją jest władztwo administracyjne, oraz druga – świadcząca, której emanacją jest władztwo fachowe⁵³. W analizowanych ogrodach zoologicznych władztwo administracyjne ujawnia się np. w decyzji o utworzeniu nowego wybiegu dla zwierząt, w samym ustanowieniu regulaminu zwiedzania czy odmowie dopuszczenia do usług zakładu administracyjnego⁵⁴, władztwo fachowe swój wyraz ma natomiast w całej działalności funkcjonariuszy zakładu, którzy poprzez fachową wiedzę i umiejętności realizują zadania zakładowe, oddziałując na destynatariuszy.

Zależność zakładowa to swoisty, szczególny stosunek administracyjnoprawny łączący użytkowników oraz zakład. Konsekwencją jego istnienia jest fakt posiadania pewnych praw i obowiązków zarówno przez użytkowników zakładu, jak i przez organy zakładu. Jest to kompetencja do kształtowania sytuacji prawnej użytkowników zakładu, którzy obowiązani są do poddania się reżimowi obowiązującemu w zakładzie. Ów stosunek dotyczy nie tylko użytkowników, którzy dobrowolnie zdecydowali się na skorzystanie z usług zakładu (np. uniwersytetu, muzeum czy właśnie ogrodu zoologicznego), lecz także tych, których zobowiązano do poddania się usługom świadczonym przez zakład (np. zakład karny). Niemniej, użytkownikami zakładu, w stosunku do którego organy zakładowe mają upoważnienie jednostronnego kształtowania stosunków prawnych, stają się także osoby, które w innym charakterze znajdują się na terenie zakładu⁵⁵. W związku z tym ponieważ ogród zoologiczny nie jest zakładem administracyjnym o charakterze obowiązkowym, jego destynatariuszami są osoby, które dobrowolnie korzystają z jego usług. Należy tu jednak nadmienić, że korzystanie z usług ogrodów, co do zasady, jest uzależnione od zakupu biletów, a więc nawiązywany stosunek jest w tym przypadku dwustopniowy. Po pierwsze jest on cywilnoprawny, polegający na równorzędnym

⁵² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 205.

⁵³ L. Bielecki, *Władztwo administracyjne jako istotna cecha definicyjna administracji publicznej*, w: *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, pod red. B. Jaworskiej-Dębskiej et al., Łódź 2017, s. 28.

⁵⁴ Szerzej o tej materii oraz istotnej kwestii kontroli sądowej takiej odmowy pisze A. Jakubowski, *Kontrola sądowoadministracyjna odmowy dopuszczenia do usług zakładu administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 4, s. 9–28.

⁵⁵ Por. uchwałę OPS 5/03.

stosunku prawnym potencjalnego użytkownika oraz zakładu, określający ich wzajemne zobowiązania. Po drugie – administracyjnoprawny, który jest wyrazem władztwa zakładowego, gdyż *de facto* organ może odmówić świadczenia usług i w konsekwencji stosunek cywilnoprawny nigdy nie powstanie.

Wśród cech zakładu administracyjnego nie można pominąć tej, która mówi o tym, że zakład administracyjny wyposażony jest w zespół środków rzeczowych i osobowych. Ogród zoologiczny z racji bycia jednostką budżetową nie posiada własnego mienia – korzysta więc z własności innych praw majątkowych organów samorządów. Mimo to można mówić, że zakład jest wyposażony w zespół środków rzeczowych, ponieważ użytkuje zarówno nieruchomości – ogród musi przecież mieścić się na jakimś gruncie – jak i ruchomości, służące do prowadzenia ogrodu, a bez których nie byłoby to możliwe. Z kolei odnośnie do środków osobowych, to do funkcjonowania zakładu potrzebni są jego funkcjonariusze. Występują np. w charakterze opiekunów zwierząt, obsługi technicznej czy formacji porządkowej. Możliwość zatrudnienia ludzi na te stanowiska często wynika z samego statutu konstytuującego zakład jako pracodawcę i jednostkę, z którą można nawiązać stosunek pracy⁵⁶. Chociaż cecha została wymieniona jako ostatnia, jest nie mniej istotna od pozostałych – czymże byłaby jednostka organizacyjna istniejąca wyłącznie w sferze prawnej, ale nie funkcjonująca w świecie faktycznym, a jednak świadcząca usługi publiczne?

4. Ogród zoologiczny niebędący jednostką budżetową jako zakład administracyjny

Na gruncie powyższej analizy ogrodom zoologicznym, działającym w formie jednostki budżetowej, nie można odmówić przymiotu zakładu administracyjnego. W aktualnym stanie faktycznym pozostaje jednak czternaście ogrodów, których klasyfikacja nie wydaje się wcale oczywista.

Cztery funkcjonują jako spółki prawa handlowego, których 100% udziałów mają gminy miejskie: ZOO Wrocław Sp. z o.o., Miejski Ogród Zoologiczny w Łodzi Sp. z o.o., Ogród Zoologiczny w Bydgoszczy Sp. z o.o., Miejski Ogród Zoologiczny w Płocku Sp. z o.o. Umocowanie

⁵⁶ Zob. § 4 ust. 3 ZaUWa; § 8 ust. 6 ZaUNowyT; § 7 ZaUCh; § 5 ust. 4 ZaLUB; § 5 ZaLUL; § 5 ust. 1 ZaLUT; § 5 ZaLUS.

do tego, jak już wskazano, znajduje się w ustawie o gospodarce komunalnej. Ustawa przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego swobodę w podejmowaniu decyzji co do formy prowadzenia gospodarki komunalnej⁵⁷. Przedsiębiorstwo jest jedną, obok zakładów, z form organizacyjno-prawnych, poprzez które administracja świadcząca wykonuje swoje zadania⁵⁸. W związku z tym problem klasyfikacyjny tych ogrodów jako zakładów administracyjnych staje się bezprzedmiotowy. Warto jednak nadmienić, że podział między przedsiębiorstwem publicznym a zakładem administracyjnym jest stosunkowo rozmyty. Nie można pomijać aspektów formalnych – kwestii np. osobowości prawnej, finansowania – jednak jako formy prowadzenia działalności użyteczności publicznej są do siebie bardzo zbliżone. Warto przytoczyć tu casus Miejskiego Ogrodu Zoologicznego w Płocku Sp. z o.o., który do 2021 r. funkcjonował właśnie jako jednostka budżetowa gminy, *ergo* zakład administracyjny. W uzasadnieniu dołączonym do projektu uchwały w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie spółki⁵⁹ jako główne korzyści płynące z reorganizacji ogrodu zoologicznego wskazano zwiększenie autonomii jednostki, możliwość samodzielnego pozyskiwania kapitału i aplikowania o środki pomocowe oraz działalność na własny rachunek, co zwiększy stopień racjonalności działań⁶⁰. Jak zostało to zaprezentowane, wybór między jedną formą prowadzenia działalności a drugą jest oddany do swobodnej decyzji samorządowi. Chociaż granica między tymi formami jest płynna, to zakładem administracyjnym, nie odbiegając od utrwalonego stanowiska nauki prawa administracyjnego, nie można nazwać przedsiębiorstwa państwowego – jakkolwiek nie pozostaje ono podmiotem administrującym.

Wśród innych form, w których administracja publiczna zorganizowała działalność ogrodów, znajdują się fundacja – Fundacja Miejski Park i Ogród Zoologiczny w Krakowie, i integralna część instytutu państwowego – Akwarium Gdynskie. O ile z Akwarium Gdynskim próba zakwalifikowania go jako zakładu administrującego da ujemne

⁵⁷ Por. art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej.

⁵⁸ Z. Czarnik, J. Posłuszny, op. cit., s. 439.

⁵⁹ Projekt uchwały z 6 VIII 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie jednoosobowej spółki Gminy-Miasto Płock pod firmą: Miejski Ogród Zoologiczny w Płocku Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (druk nr 586), załącznik do punktu 20 porządku obrad, <https://plock.esesja.pl/posiedzenie/c06e6451-48f2-4> (dostęp: 19 I 2025), dalej „uchwała w sprawie wyrażenia zgody”.

⁶⁰ Uzasadnienie do uchwały w sprawie wyrażenia zgody.

rezultaty, o tyle Fundacja zdaje się być podmiotem co najmniej ciekawym. Doktryna prawa administracyjnego w okresie międzywojennym nie była w ogóle skłonna kwalifikować fundacji do kategorii podmiotów administrujących⁶¹. Aktualnie uznaje się, że istnieje bardzo wąska grupa fundacji wykonujących zadania publiczne i uznawanych za podmioty publiczne, a także tych utworzonych przez Skarb Państwa, reprezentowany przez rząd lub jednostki samorządu terytorialnego⁶². Obecnie istnieje zakaz tworzenia fundacji na podstawie ustawy o fundacjach z 1984 r.⁶³ ze środków publicznych⁶⁴. Stąd też taka, a nie inna forma jest *de facto* pozostałością po poprzednim porządku prawnym, chociaż fundacja sama w sobie nie jest wymieniona jako forma realizacji zadań publicznych w ustawach o samorządach. Z tego powodu bezprzedmiotowa jest analiza, czy krakowski ogród zoologiczny może być uznawany za klasyczny zakład administracyjny. Należy jednak wspomnieć, że różnice – pomijając oczywiste rozbieżności w zakresie posiadanej osobowości prawnej, majątku i samej formy prawnej – między fundacją w takiej postaci a zakładem administracyjnym są niejasne.

W tym miejscu do powyższej klasyfikacji należy przyrównać ogrody zoologiczne funkcjonujące w formach prawa prywatnego. Są to: Ogród Zoologiczny w Romanówce, ZOO Safari Borysew Sp. z o.o., Ogród Zoologiczny CANPOL, Ogród Zoologiczny Dolina Charlotty, Leśny Park Niespodzianek, Ogród Zoologiczny w Lisowie, Park Dzikich Zwierząt w Kadzidłowie oraz ZOO Łączna. Zasadniczo, gdyby wszystkie ogrody zoologiczne w Polsce zestawić obok siebie, wszystkie wydałyby się w swoich założeniach, celach, funkcjach identyczne. Niezależnie od założyciela ogrodu czy od formy organizacyjnoprawnej wszystkie wykonują te same zadania i mają takie same funkcje. Ogrodom prywatnym nie można wszak odmówić realizacji dyspozycji z art. 86 Konstytucji oraz art. 4 ustawy o ochronie przyrody. Zadania te są również zadaniami publicznymi w rozumieniu ustaw o samorządzie gminnym i samorządzie wojewódzkim. Dedukując, ogrody zoologiczne prywatne realizują zadania publiczne, choćby odpłatnie⁶⁵. Zgodnie z cechami wymienionymi w rozdziale 3 niniejszego opracowania, wszystkie powyższe

⁶¹ Por. T. Bigo, op. cit., s. 179–180.

⁶² *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, op. cit., s. 518 i 520.

⁶³ Ustawa z dnia 6 IV 1984 r. o fundacjach (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 166).

⁶⁴ Art. 45 ustawy o finansach publicznych.

⁶⁵ Ogrody zoologiczne publiczne również, co do zasady, pobierają opłaty za bilety wstępu.

podmioty są jednostkami organizacyjnymi, które nie są organami państwa ani samorządu terytorialnego. Są to prywatne przedsiębiorstwa zorganizowane w formach przede wszystkim spółek handlowych lub działalności gospodarczych jednoosobowych. Każdy z wymienionych podmiotów posiada swój majątek oraz zespół pracowników, tym samym jest wyposażony w zespół środków osobowych oraz rzeczowych. Jeśli chodzi zaś o kwestię nadzoru, to właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska dokonuje kontroli w zakresie zgodności działalności ogrodu zoologicznego z wymaganiami ustawowymi nie rzadziej niż raz na 3 lata z urzędu lub na wniosek Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska⁶⁶. Nie jest to jednak nadzór *sensu stricto*. Według Z. Czarnika i J. Posłusznego brak takiego nadzoru wyklucza uznanie podmiotu za zakład administracyjny w klasycznym jego rozumieniu. Zatrzymując się jednak przy tych warunkach: analizowanym ogrodem powierzono zadania publiczne w określonej formie (tj. zezwolenia na prowadzenie ogrodu zoologicznego wydanego w trybie ustawy o ochronie przyrody), zadania te należą do zakresu administracji świadczącej, działalność ogrodów wywołuje skutki w sferze prawa publicznego, a co najważniejsze wyposażono je w prerogatywy władztwa publicznego⁶⁷. Władztwo, jakie przysługuje zakładom administracyjnym, czy nie jest tym samym, co żądanie opuszczenia terenu prywatnego ogrodu wyrażone przez ochroniarza na podstawie regulaminu, a nawet usunięcie – byłego już wtedy – użytkownika? Zarówno funkcjonariusz ogrodu publicznego, jak i pracownik ochrony ogrodu prywatnego dysponują pewnym przymusem i obaj mogą jednostronnie rozstrzygnąć o sytuacji użytkownika. Niezależnie od tego, jak nazwiemy ten rodzaj przymusu, dysponują nim zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne.

Zasadnicza różnica wynika z postaci stosunku prawnego. Destynatariusz ogrodu publicznego staje się podmiotem stosunku administracyjnego w ramach zależności zakładowej, której emanacją jest właśnie władztwo. Co do zasady, nawiązanie tego stosunku poprzedza stosunek cywilnoprawny w postaci sprzedaży biletu wstępu. Co innego w sytuacji chęci skorzystania z usług prywatnego ogrodu zoologicznego, ponieważ użytkownik wydaje się związany jedynie stosunkiem cywilnoprawnym. Pytanie jest więc zasadnicze: czy tylko w przypadku jednoczesnego wystąpienia wszystkich wcześniej przedstawionych cech można mówić

⁶⁶ Art. 77 § 1 i § 2 ustawy o ochronie przyrody.

⁶⁷ Z. Czarnik, J. Posłuszny, op. cit., s. 457.

o zakładzie administracyjnym? Stan faktyczny, który jest w tej chwili analizowany, pozwala na stwierdzenie, że nie (o ile mówimy o zakładzie administracyjnym rozumianym klasycznie), szczególnie jeśli pod uwagę wzięte zostaną naczelne zasady prawa administracyjnego. Między innymi funkcje porządkujące nie mogą schodzić na dalszy plan przy takich analizach, ponieważ zbyt rygorystyczne podejście może skutkować swoistym zawieszeniem niektórych podmiotów w definicyjnej, systemowej próżni.

W tym miejscu rozsądne jest podążać za definicją zaproponowaną przez Z. Czarnika oraz J. Połusznego, która to zdaje się eliminować powyższe problemy poprzez założenie, że zakład administracyjny jest stosunkiem prawnym o następujących elementach: (1) przedmiotem są zadania publiczne z zakresu administracji świadczącej, (2) określona struktura prawna, (3) wykorzystanie władczych form działania⁶⁸. Analiza prywatnych ogrodów zoologicznych w świetle przytoczonej definicji już bez problemu pozwala zakwalifikować je jako zakłady administracyjne. Powszechne przyjęcie takiej koncepcji w doktrynie z pewnością uporządkowałoby aktualny, wspomniany na wstępie, chaos definicyjny.

Powyższa sytuacja jest odbiciem problemu tzw. prywatyzacji zadań publicznych⁶⁹.

Obecny stan faktyczny w zakresie działalności publicznych zakładów okazuje się niewystarczający, zbyt drogi i nieefektywny, w konsekwencji czego powstaje potrzeba zaspokojenia potrzeb społecznych⁷⁰. Niemniej, doktryna wskazuje, że podmioty prawa prywatnego nie są zakładami nawet wówczas, gdy zostały utworzone przez publicznoprawne podmioty administrujące, wykonując w formach władczych funkcje administracyjne. E. Stefańska proponuje wyodrębnienia instytucji tzw. zakładów niepublicznych, które chociaż wykonują zadania publiczne na zasadach *non profit* i współdziałają z administracją publiczną, działają na podstawie norm prawa prywatnego, co odseparowuje je od zakładów administracyjnych⁷¹. Autorka zalicza do nich np. prywatne galerie

⁶⁸ Ibidem, s. 455.

⁶⁹ Por. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 25.

⁷⁰ Z. Czarnik, J. Połusny, op. cit., s. 496.

⁷¹ E. Stefańska, *Kilka uwag na temat współczesnego pojęcia zakładu administracyjnego (publicznego)*, w: *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Kazimierz Dolny nad Wisłą, 19–22 września 2010 r.*, pod red. S. Wrzóska et al., Lublin 2010, s. 97, 107; cyt. za: A. Jakubowski, *W kwestii aktualności...*, s. 536.

sztuki, co przekładając na grunt tej analizy, pozwala na stwierdzenie, że prywatne ogrody zoologiczne również zostałyby określone jako zakłady niepubliczne. Wyodrębnienie tejże formy zdaje się być pewnego rodzaju remedium na impas w nauce prawa administracyjnego. Mając tę bazę, można uznać, że należy postawić obok zakładów administracyjnych *sensu stricto* tzw. prywatnoprawne zakłady usług publicznych, których semantyczne znaczenie wyraża ich istotę⁷². Jeżeli uzna się, że „prywatnoprawny zakład publiczny będzie utworzonym i prowadzonym przez podmiot niepubliczny trwałym zespołem osób i środków rzeczowych, stanowiącym wyodrębnioną z punktu widzenia organizacyjnego całość techniczną, uprawnionym do wchodzenia w specyficzne (mieszane) relacje z destynatariuszami, którego celem jest realizacja usług publicznych”⁷³, a aspekt podmiotowy będzie jedynym kryterium, pozwalającym na przesądzenie, czy dany podmiot będzie zakładem administracyjnym *sensu stricto* czy prywatnoprawnym zakładem⁷⁴, to prywatne ogrody zoologiczne kwalifikują się na tej podstawie jako prywatnoprawne zakłady usług publicznych⁷⁵.

Z drugiej strony, na gruncie powyższych rozważań nie sposób nie zauważyć, że zakład administracyjny jest pojęciem bardzo szerokim, a jednak sprawiającym wiele problemów kwalifikacyjnych. Stąd też należy zastanowić się, czy nauka prawa administracyjnego nie powinna całkowicie przemodelować tego pojęcia do postaci swego rodzaju kategorii podmiotów. W tej koncepcji zakład publiczny dzieliłby się na zakłady administracyjne *sensu stricto* (do których należałyby podmioty publiczne, w postaci jednostek budżetowych, a być może i przedsiębiorstw lub fundacji) oraz na zakłady usług publicznych (prywatne, świadczące usługi z zakresu administracji świadczącej, kontrolowane przez organy administracji publicznej, wyposażone w instrumenty władztwa administracyjnego). Kryterium podziału byłoby więc jasne, klarowne i obiektywne – opierałoby się przede wszystkim na formie

⁷² Por. M. Hadel, *Koncepcje zakładu publicznego w nauce prawa administracyjnego* (rozprawa doktorska, Uniwersytet Jagielloński), Kraków 2019, s. 273, 276, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/87986/hadel_koncepcje_zakladu_publicznego_w_nauce_prawa_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp: 19 I 2025).

⁷³ Ibidem, s. 275.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Nauka prawa administracyjnego nie jest jednak zgodna co do istnienia takiej formy. W tym kontekście por. krytyczną postawę I. Lipowicz, *Podmioty administrujące. Zakład administracyjny*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 204.

organizacyjno-prawnej. Koncepcja ta zakładałaby również, że wszystkie stosunki prawne zawiązywane w ramach zakładów publicznych byłyby szczególnym rodzajem stosunków administracyjnych, co także umożliwiałoby jednolitą i klarowną kontrolę sądową. Umocowanie do tego odnajdywać należy w samej koncepcji przekazywania zadań publicznym podmiotom niepublicznym. Doniosłość tych usług i zadań publicznych wymaga od państwa odpowiedniego nadzoru oraz adekwatnej ochrony destynatariuszy.

Podsumowanie

W Polsce funkcjonuje przynajmniej jedenaście ogrodów zoologicznych będących klasycznym zakładem administracyjnym. Sytuacja prawna pozostałych ogrodów publicznych również jest jednoznaczna – stanowią inne formy działania administracji publicznej, jakkolwiek nie przypominają one zakładu, a doktrynalne ich odróżnienie stanowi wciąż temat dyskusji. Zasadniczy problem pojawia się w przypadku ogrodów zoologicznych, wyróżnionych na wstępie jako „prywatne”. Na gruncie przeprowadzonej analizy zakwalifikowanie ogrodu zoologicznego prywatnego do powyżej przywołanych prywatnoprawnych zakładów jest poprawne, chociaż może być kontrowersyjne. Ma to bezpośredni związek z aktualnie panującym chaosem definicyjnym. Można stwierdzić, że obecnie rzeczywisty stan faktyczny wymusza na nauce prawa administracyjnego przeprowadzenie swego rodzaju reformy terminologicznej, doktrynalnej i, być może z pomocą ustawodawcy, umodelowanie bałaganu związanego z pojęciem zakładu administracyjnego. Postulując wnioski *de lege ferenda*, ustawodawca powinien pomóc przełamać impas mocą aktu normatywnego – czego przecież były próby⁷⁶. Doktryna zaś powinna wypracować wspólną linię, nie bazując jednak na modelach starszych – prawdę mówiąc, anachronicznych – które nie potrafią odzwierciedlić aktualnych zmian w prawie administracyjnym i jego „mieszania się” z prawem cywilnym. Ekspansja administracji publicznej oraz jednoczesna jej prywatyzacja doprowadza autorów do burzliwych dyskusji, które jednak nie kończą się jednomyślnością. Pewnym rozwiązaniem na pewno byłoby przemodelowanie instytucji podmiotów administrujących oraz napełnienie nowych pojęć nową treścią,

⁷⁶ Por. art. 5 ust. 1 pkt 10 projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego.

która odpowiadałby rzeczywistości. Najlepiej widoczne jest to podczas analiz formalno-materialnych określonych podmiotów, w przypadku niniejszego opracowania – ogrodów zoologicznych. Nie sposób nie dojść do wniosku, że obecnie panujący chaos burzy podstawową funkcję porządkującą prawa administracyjnego. Nie jest to problem jedynie teoretyczny – brak odpowiedniego usystematyzowania oraz odpowiedniej kwalifikacji danych podmiotów uniemożliwia odpowiednią jurysdykcję sądową, nadzór organów administracji czy w końcu należytą ochronę użytkowników tych podmiotów. Stąd też powstała wyżej przedstawiona koncepcja całkowitego przemodelowania pojęcia zakładu publicznego jako zbiorczego określenia klasycznych zakładów administracyjnych oraz przytoczonych prywatnoprawnych zakładów. Niemniej jednak, odpowiadając na pytanie postawione na wstępie, w niektórych konkretnych przypadkach o ogrodzie zoologicznym można mówić w kontekście klasycznego zakładu administracyjnego. Natomiast w przypadku pozostałych ogrodów zoologicznych, to na podstawie zaprezentowanej koncepcji należy im przyznać miejsce w nauce prawa administracyjnego w postaci zakładów usług publicznych (prywatnoprawnych), które stanowiłyby część szerszego pojęcia – zakładów publicznych.

BIBLIOGRAFIA

- Bielecki L., *Władztwo administracyjne jako istotna cecha definicyjna administracji publicznej*, w: *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, pod red. B. Jaworskiej-Dębskiej et al., Łódź 2017, s. 27–36.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Boć J., *Zakłady administracyjne*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2007, s. 161–165.
- Czarnik Z., Połuszný J., *Zakład publiczny*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011, s. 415–499.
- Elżanowski M., *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 1995.
- Garlicki L., Derlatka M., *Art. 74, pkt 6*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, pod red. M. Zubika, Warszawa 2016, LEX/el.
- Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Hadel M., *Koncepcje zakładu publicznego w nauce prawa administracyjnego* (rozprawa doktorska, Uniwersytet Jagielloński), Kraków 2019.

- Hadel M., *Zakład publiczny w ujęciu Stanisława Kasznicy – refleksje ogólne oraz w zakresie jurysdykcji administracyjnej nad aktami zakładowymi z perspektywy trzeciej dekady XXI w.*, w: *Profesor Stanisław Kasznica – skazany na zapomnienie i odkrywany na nowo dla nauki polskiej*, pod red. M. Błachuckiego, L. Staniszewskiej, Warszawa 2024, s. 385–395.
- Jagielski J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*. Toruń, 15–16 listopada 2005, Toruń 2005, s. 203–222.
- Jakóbczyk-Gola A., *Ogrody zwierząt. Staropolskie zwierzyńce i menażerie*, Warszawa 2021.
- Jakubowski A., *Kontrola sądownoadministracyjna odmowy dopuszczenia do usług zakładu administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 4, s. 9–28.
- Jakubowski A., *W kwestii aktualności koncepcji zakładu administracyjnego (zakładu publicznego)*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, pod red. J. Jagielskiego, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2018, s. 527–541.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- Lipowicz I., *Podmioty administrujące. Zakład administracyjny*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 202–205.
- Łukaszewicz K., *Ogrody zoologiczne. Wczoraj – dziś – jutro*, Warszawa 1975.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 2013.
- Ochendowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.
- System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011.
- Wierzbowski M., Wiktorowska M., *Zakład administracyjny*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. J. Jagielskiego, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2022, s. 196–198.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.

II. KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

Joanna Zaremba-Stanulewicz*

Pieczą zastępczą jako element systemu pomocy rodzinie – na przykładzie gminy Poznań

Foster care as an element of the family support system – the example of Poznań municipality

Abstract. The text brings together the legal basis and assumptions of foster care. This is an institution regulated under Polish law by the Act of 9 June 2011 on Family Support and the Foster Care System (consolidated text Journal of Laws of 2025, item 49). Foster care is used to provide care for a child and carry out the educational process in conditions that are as favourable as possible for the minor, often in conditions quite similar to those of a properly functioning biological family. The purpose of custody is to protect the child's interests and well-being when the biological parents are unable to provide appropriate conditions for his or her upbringing. This is a solution used when other available support measures have failed. As part of foster care, the child is temporarily placed with a foster family, who provide care until the parents can take over their educational responsibilities again. It should be noted that foster care differs from adoption – it is a temporary solution that assumes the child will return to the biological parents as soon as possible. The article also discusses the forms of foster care and its most important features and conditions. Particular attention is paid to how the foster care system functions in Poznań municipality and the problems associated with it, which in turn reflect the difficulties faced by foster families and foster care organizers nationwide.

Keywords: family assistance – care – parental authority – foster care – adoption

* Family Support Center "Freedom", Poznań, Poland | Centrum Wspierania Rodzin „Swoboda”, Poznań, Polska, e-mail: jzstanulewicz@gmail.com.

Wprowadzenie

Naturalnym procesem jest sprawowanie władzy rodzicielskiej nad dzieckiem przez jego rodziców. Dzieci, które mają taką możliwość, znajdują się w wyjątkowej sytuacji. Posiadają bowiem stabilną i trwałą rodzinę, w której dorastać będą aż do uzyskania pełnoletności. Można uznać, że jest to przyjęty model wykonywania przysługującej rodzicom władzy rodzicielskiej nad dzieckiem¹.

Zdarzają się jednak sytuacje, w których dziecko nie może pozostać pod władzą rodzicielską swoich rodziców. W takich okolicznościach, jeżeli aktualna sytuacja dziecka tego wymaga, zadaniem państwa jest zapewnienie małoletniemu właściwej pomocy, przede wszystkim w formie pieczy zastępczej². W zależności od indywidualnych potrzeb dziecka może być to forma rodzinnej pieczy zastępczej albo instytucjonalnej pieczy zastępczej.

Jest to taki obowiązek państwa, od którego władza publiczna nie może się uchylać. Jak wskazuje bowiem w jednym ze swych orzeczeń Europejski Trybunał Praw Człowieka: „[w] krajowym systemie opieki zastępczej, zwłaszcza sprawowanej przez osoby niespokrewnione – jak to miało miejsce w przypadku skarżących – opieka zastępcza jest formą półprofesjonalnej pieczy nad dzieckiem poza jego rodziną biologiczną, świadczoną na podstawie umowy za wynagrodzeniem. Rodzice zastępczy mają obowiązek, dla dobra powierzonego im dziecka, wychowywać je starannie i zapewnić mu pełne wsparcie emocjonalne. Z drugiej strony, rodzice nie mogą wykraczać poza swą rolę i winni działać w jej granicach, w najlepszym interesie dziecka. W konsekwencji, na podstawie odnośnych przepisów prawa krajowego, rodzice zastępczy – i w rzeczy samej byli rodzice zastępczy – muszą być otwarci na zmianę swej relacji z dzieckiem w razie potrzeby, w porozumieniu z odpowiednim organem opiekuńczym”³.

Bezwzględna potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa dziecku pozbawionemu opieki rodziców przewiduje Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów

¹ M. Danecka, A. Kęska, R. Piasek, *Dylematy pieczy zastępczej*, Warszawa 2018, s. 91 i n.

² J. Zaremba-Stanulewicz, *Rodzina zastępcza: czy dziecko zawsze ma prawo do kontaktów z rodzicami biologicznymi*, „Rzeczpospolita” z 12 XII 2019 r.

³ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 13 IV 2023 r., *Jirova i inni przeciwko Czechom*, skarga nr 66015/17, LEX nr 3516916.

Zjednoczonych 20 listopada 1989 r.⁴ Jest to akt prawa międzynarodowego, którego zasadniczym celem jest ochrona dzieci. Art. 20 Konwencji wprost wskazuje obowiązek zapewnienia dziecku opieki zastępczej w sytuacji, w której nie będzie mogło przebywać w środowisku rodzinnym.

Obowiązek pomocy dziecku został określony w art. 72 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵, w którym wskazuje się, że dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych. Wprawdzie przepis ten nie używa wprost pojęcia pieczy zastępczej, ale należy uznać, że pomoc państwa w analizowanym przypadku powinna nosić taki charakter.

Celem poniższych badań jest ukazanie podstaw prawnych pieczy zastępczej, a także specyfiki jej funkcjonowania jako ważnego elementu systemu pomocy rodzinie, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb dziecka.

1. Pomoc państwa i rodziny w sprawowaniu pieczy zastępczej

Piecza zastępcza została uregulowana w Ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁶ – był to pierwszy akt prawny całościowo odnoszący się do tej kwestii. Wcześniej problem rodzin zastępczych był regulowany przez przepisy o pomocy społecznej, a jeszcze wcześniej przez przepisy prawa oświatowego⁷.

Należy wskazać, że proces zmian dotyczących pieczy zastępczej nie rozpoczął się wraz z wejściem w życie u.w.r.s.p.z., którą ze względu na charakter i cel należy uznać za swego rodzaju rewolucyjną. Potrzeba zmian ewoluowała już wcześniej.

Przełom polityczny, jaki nastąpił w roku 1989, zapoczątkował proces zwracania uwagi organów państwa na człowieka i jego prawa, w tym na prawa i potrzeby dzieci. Tym samym pojawiła się konieczność przyjęcia nowych rozwiązań prawnych. Wprowadzenie zasady obligatoryjnej współpracy pomiędzy sądami i organami pomocy społecznej (ta współpraca ciągle nie jest łatwa) czy uchwalenie zmian do kodeksu

⁴ Dz.U. 1991, poz. 526 ze zm., dalej „Konwencja”.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja”.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 49, dalej „u.w.r.s.p.z.” lub „ustawa”.

⁷ M. Danecka, A. Kęska, R. Piasek, op. cit., s. 75–91.

rodzinnego i opiekuńczego, które regulują kontakty rodziców z dziećmi, były właśnie skutkiem zmian pojęcia i podstawowych zasad pieczy zastępczej⁸.

Wraz z wejściem w życie, w dniu 1 stycznia 2012 r., u.w.r.s.p.z. w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym⁹ został wprowadzony Oddział 2a o tytule: Piecza zastępcza (art. 112¹–112⁸). Ustawodawca, wychodząc bowiem z założenia, że ingerencja w stosunki rodzinne musi zostać usankcjonowana przez sąd, tworzy kompleksową, materialnoprawną podstawę pieczy zastępczej, którą tworzą dwa filary: stosowane przepisy k.r.o. oraz właściwa u.w.r.s.p.z. Tym samym przepisom tym nadaje charakter specjalny, wskazując, że są one rozwinięciem podstawowych zasad wyrażonych w ustawie zasadniczej, w tym przede wszystkim prawa dziecka wynikającego z art. 72 ust. 2 Konstytucji. Jednocześnie ustawodawca poprzez sposób sformułowania omawianych przepisów i przyznanie sądowi znacznej swobody decyzyjnej wskazuje, że obowiązkiem sądu jest całościowe, gruntowne zbadanie potrzeb dziecka i dostosowanie do nich pieczy zastępczej zarówno formalnie, jak i podmiotowo.

Konsekwencją wejścia w życie nowej ustawy były również zmiany w Kodeksie postępowania cywilnego¹⁰. Odnosząc się do czynności sądu w postępowaniu o umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej, wprowadzały m.in. przepisy określające szczegółowo czynności sądu w postępowaniu wykonawczym dotyczące oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej. Są to art. 579¹ oraz art. 579² k.p.c., które dotyczą sytuacji wyjątkowej, gdy umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej albo w placówce opiekuńczo-wychowawczej nastąpiło bez orzeczenia sądu opiekuńczego. W takiej sytuacji sąd ten ma obowiązek niezwłocznie wszcząć postępowanie opiekuńcze.

U.w.r.s.p.z. była kilkakrotnie nowelizowana. Niestety należy stwierdzić, że wprowadzane zmiany nie zawsze były zgodne z potrzebami oraz z oczekiwaniami rodzin zastępczych¹¹.

⁸ M. Andrzejewski, *Ewolucja pieczy zastępczej przez pryzmat nowych regulacji prawnych*, „Teologia i Moralność” 2012, t. 11, s. 111–112.

⁹ Ustawa z dnia 25 II 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 2809), dalej „k.r.o.”.

¹⁰ Ustawa z dnia 17 XI 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1568 ze zm.), dalej „k.p.c.”. Zob. też *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 3: *Artykuły 506–729*, pod red. T. Wiśniewskiego, Warszawa 2021.

¹¹ Szerzej w sprawie przeprowadzonej nowelizacji zob. J. Zaremba-Stanulewicz, *Co nam zostało z reformy, która miała lepiej wspierać rodziny?*, „Rzeczpospolita” z 5 V 2023 r.

Tytuł ustawy wskazuje jej podstawowe cele i zadania, którymi są: wspieranie rodziny przeżywającej trudności w opiece nad swoimi dziećmi oraz system pieczy zastępczej.

Zgodnie z ustawą obowiązkiem organów właściwych jest udzielenie pomocy rodzinie, która nie jest w stanie wypełniać swojego podstawowego zadania polegającego na opiece nad swoimi dziećmi, czyli wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Udzielona rodzicom pomoc powinna być na tyle skuteczna, aby dzieci pozostały pod ich władzą rodzicielską. Należy wspomnieć, że zakres pomocy rodzicom przewidziany w u.w.r.s.p.z. jest bardzo szeroki (pomoc asystenta rodziny, poradnictwo specjalistyczne, pomoc prawną), natomiast nie zawsze w pełni wykorzystywany przez samych zainteresowanych. Niestety w wielu przypadkach rodzice deklarują, że bardzo chcieliby, aby dzieci do nich wróciły, nie podejmują jednak wystarczających lub żadnych działań, żeby tak się stało.

Często w pracy organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, np. przy dokonywaniu oceny zasadności pobytu dziecka w pieczy zastępczej, obserwowana jest postawa rodziców, którzy po etapie złości oraz niezgody po zabraniu dzieci i umieszczeniu w rodzinie zastępczej lub w placówce przechodzą w stan bierności i w konsekwencji – do akceptacji zaistniałej sytuacji. Nie ma możliwości ustalenia liczby rodziców pasywnych. Jednakże pewien wgląd w sytuację na terenie Poznania obrazują dane za 2024 rok. Wynika z nich, że do rodziców biologicznych wróciło zaledwie 9 dzieci, co stanowi 1,98% ogólnej liczby dzieci pozostających w rodzinach zastępczych, których na terenie Poznania jest 454¹².

Odseparowanie bowiem dzieci od rodziców poprzez umieszczenie w pieczy zastępczej powinno być ostatecznością – w sytuacji, w której wcześniej podjęte działania nie przyniosły oczekiwanych, pozytywnych efektów. Jedynie w okolicznościach, w których zachodzi konieczność natychmiastowego zabezpieczenia dziecka, nie ma możliwości zastosowania standardowych działań. Gdy pomoc udzielana rodzicom nie przyniesie pozytywnych rezultatów i dziecko zostanie umieszczone w pieczy zastępczej, wówczas głównym celem jest podjęcie kroków, które skutkować będą powrotem dziecka do rodziców. Zgodnie z założeniami u.w.r.s.p.z. powinny one przebiegać równolegle: z jednej strony

¹² Stan na luty 2025 r. Dane uzyskane z Centrum Wspierania Rodzin „Swoboda”.

przygotowywać dziecko do powrotu do rodziny, z drugiej zaś umożliwić rodzinie ponowne podjęcie funkcji opiekuńczo-wychowawczych¹³.

Ustawa zakłada, że skuteczna pomoc rodzinie przeżywającej kryzys w sprawowaniu opieki nad swoimi dziećmi oraz pomoc w opiece nad nimi, a w przypadku gdy dzieci już znajdują się poza rodziną działanie w celu ich powrotu pod opiekę rodziców jest możliwe tylko i wyłącznie przy jednoczesnym wspólnym działaniu wszystkich instytucji powołanych do udzielania pomocy rodzicom i dzieciom.

Na terenie Poznania pomoc asystenta rodziny oraz podstawową pomoc socjalną zapewnia Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie (MOPR), a na terenie powiatu poznańskiego – Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie (PCPR). Ponadto prace z rodzinami prowadzą inne wyspecjalizowane podmioty, tak samorządowe (np. Klub Dobrych Rodziców działający przy Centrum Wspierania Rodzin „Swoboda” w Poznaniu), jak pozarządowe (np. Dziecko w Centrum czy Fundacja Wspierania Rodziny Adams). Nie można pominąć również aktywnej działalności Terenowego Komitetu Ochrony Praw Dziecka w Poznaniu.

Wejście w życie u.w.r.s.p.z. zakończyło ostatecznie dominujący od wielu lat schemat działania polegający na tym, że gdy dzieci odseparowywano od rodziców, zapewniając im opiekę w pieczy zastępczej (najczęściej długotrwałej), rodziców pozostawiano samym sobie, nie udzielając im pomocy w odzyskaniu dzieci, względnie we wzmocnieniu czy też nabyciu umiejętności opiekuńczo-wychowawczych. Nowe przepisy sytuację taką całkowicie zmieniły, co zmusiło również rodziców do podejmowania aktywności w tym zakresie¹⁴. Oczywiście pod warunkiem, że będą taką aktywność chcieli podjąć.

Niezwykle trafnie główną ideę przyświecającą pieczy zastępczej ujął M. Andrzejewski w klasycznym już opracowaniu pt. *Domy na piasku. Domy dziecka. Od opieki nad dzieckiem do wspierania rodziny*: „[p]oczawszy od wprowadzania reformy funkcjonowania domów dziecka, tymczasowość pobytu winna być postrzegana jako pożądaný efekt wspierania rodziny wychowanka i osiągnięcia oczekiwanej poprawy jej sytuacji. [...] z przebywaniem w domu dziecka jest podobnie jak z leczeniem szpitalnym. Hospitalizacja ma sens jedynie na czas choroby, a więc nie może trwać dłużej niż to konieczne. Od efektywności leczenia zależy, jak długo rodzina będzie rozdzielona [...] w placówce sąd umieszcza

¹³ P. Dzieduszyński, *Pieczka zastępcza – perspektywa historyczna i kształt obecny*, „Psychologia Wychowawcza” 2021, nr 22, s. 39.

¹⁴ M. Andrzejewski, *Ewolucja pieczy zastępczej...*, s. 109.

bowiem w miarę zdrowe dziecko, a nie dotkniętych chorobą rodziców, których stan doprowadził do podjęcia działań. Ci mieszkają w domu i, rzec można, leczeni są ambulatoryjnie”¹⁵.

2. Piecza zastępcza – ujęcie prawne

Należy podkreślić, że nie istnieje legalna definicja pieczy zastępczej. Jest to dlatego istotne, że funkcjonowanie w systemie ściśle przez ustawodawcę określonej definicji instytucji prawnej ogranicza pole możliwych interpretacji, które nie zawsze mogą być zgodne z jego wolą i zamiarami. Taka definicja pieczy zastępczej lepiej służyłaby bezpieczeństwu obrotu prawnego, a co za tym idzie – rodzicom i ich dzieciom.

Zgodnie z art. 32 u.w.r.s.p.z. piecza zastępcza jest sprawowana w przypadku niemożności zapewnienia dziecku opieki i wychowania przez rodziców. Jak słusznie podkreśla J. Zajączkowska-Burtowy, „[p]ieczka zastępcza to sprawowanie bezpośredniej opieki i wychowania dziecka przebywającego poza swoim środowiskiem rodzinnym z powodu czasowego lub stałego pozbawienia dziecka środowiska rodzinnego albo nagannego sposobu sprawowania przez rodziców dziecka pieczy nad nim”¹⁶. Rodzice zastępczy, opiekując się dzieckiem, zastępują tym samym jego rodziców, którzy nie są w stanie wykonywać swych zadań rodzicielskich.

Z kolei za organizację pieczy zastępczej jednostką odpowiedzialną jest powiat, zarówno ziemski, jak i miejski, czyli miasto jak w przypadku np. Poznania¹⁷. Powiat przekazuje swe uprawnienia właściwym jednostkom samorządu terytorialnego, które odpowiedzialne są za prowadzenie pracy z rodzinami wymagającymi wsparcia oraz za organizację pieczy zastępczej. Jako organizację należy rozumieć tworzenie infrastruktury pieczy zastępczej (do której oprócz rodzinnych form

¹⁵ M. Andrzejewski, *Domy na piasku. Domy dziecka. Od opieki nad dzieckiem do wspierania rodziny*, Poznań 2007, s. 81. Wprawdzie praca dotyczy placówek opiekuńczo-wychowawczych i powstała przed wejściem w życie u.w.r.s.p.z., ale idealnie wskazuje, jaki cel przyświecał zmianom już wówczas wdrażanym w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, przenosząc taką potrzebę również do rodzin zastępczych.

¹⁶ J. Zajączkowska-Burtowy, *Art.112¹*, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, pod red. M. Frasa, M. Habdas, LEX/el. 2023.

¹⁷ S. Łakoma, *Rodziny zastępcze – problematyka administracyjnoprawna* (cz. 1), „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2014, nr 4(37), s. 56.

pieczy zastępczej należą również placówki opiekuńczo-wychowawcze) oraz finansowanie pieczy zastępczej¹⁸.

Infrastrukturę rodzicielstwa zastępczego rodzinnego tworzy organizator rodzinnej pieczy zastępczej, który realizuje swoje zadania na podstawie art. 76 u.w.r.s.p.z. Regułą jest, że na terenie powiatu swe działania powinien realizować jeden organizator rodzinnej pieczy zastępczej, jednakże dopuszczalne jest, żeby na terenie jednego powiatu działał więcej niż jeden organizator rodzinnej pieczy zastępczej. W sytuacji, w której zadania dotyczące rodzicielstwa zastępczego realizuje dwóch organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej, konieczne jest dokonanie podziału wykonywanych zadań. Łatwo domyślić się, że podział wykonywanych obowiązków może mieć negatywny wpływ na dalszą współpracę, nie wspominając już o płynności wykonywanych zadań. Taka sytuacja ma miejsce w Poznaniu, gdzie na mocy Zarządzenia nr 763/2011/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie wyznaczenia organizatora rodzinnej pieczy zastępczej powołano do życia dwóch organizatorów: Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Poznaniu i Dom Dziecka nr 1 (obecnie Centrum Wspierania Rodzin „Swoboda” w Poznaniu). W § 2 zarządzenia określono zakres przysługujących im zadań.

Istnieją dwie formy pieczy zastępczej – rodzinna i instytucjonalna (art. 39 u.w.r.s.p.z.). Piecza rodzinna obejmuje: rodziny zastępcze spokrewnione, rodziny zastępcze niezawodowe, rodziny zastępcze zawodowe, w tym: rodziny zastępcze zawodowe o charakterze pogotowia rodzinnego oraz zawodowe specjalistyczne. Do rodzinnej formy pieczy zastępczej zalicza się również rodzinne domy dziecka. Należy jednak wskazać, że chociaż rodzinne domy dziecka zostały przez ustawodawcę zaliczone do rodzinnej pieczy zastępczej, w swym założeniu mają elementy instytucjonalnej pieczy zastępczej. Być może te cechy decydują, że nie jest to popularna forma opieki nad dzieckiem¹⁹.

Ustawa przewiduje kilka form pieczy instytucjonalnej. Najbardziej znaną spośród nich jest placówka opiekuńczo-wychowawcza, zwana często domem dziecka. Należy z całą wyrazistością podkreślić, że

¹⁸ S. Nitecki, A. Wilk, *Art. 32, w: Wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2024, s. 220–221.

¹⁹ W Poznaniu nie funkcjonuje i nie funkcjonował żaden rodzinny dom dziecka. Wydaje się, że wspomniany w tekście element instytucjonalizacji tej formy pieczy zastępczej, który wymaga wypełnienia dalej idących niż w przypadku pozostałych form warunków materialnych i formalnych, jest przesadzający.

posługiwanie się pojęciem „dom dziecka” jest nieprawidłowe i stanowi element archaicznej tradycji językowej. W obowiązującym stanie prawnym takie pojęcie nie istnieje. Dom dziecka, „bidul” lub „sierociniec” kojarzone są z miejscami, w których, w samym ich założeniu, dzieci nie spotka nic dobrego²⁰. Co gorsze, w środkach masowego przekazu w dalszym ciągu stosowane są powyższe pojęcia, często w sytuacjach skrajnych, niepokojących słuchaczy lub widzów²¹.

W doktrynie wyróżnia się placówki opiekuńczo-wychowawcze typu socjalizacyjnego, typu interwencyjnego i typu specjalistyczno-terapeutycznego. Każda z nich ma inne zadania. Zdarzają się sytuacje, w których uzasadnione jest połączenie dwóch placówek, np. utworzenie placówki opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjno-terapeutycznego. Wynikać to może m.in. z aktualnych potrzeb powiatu lub gminy. W taki sposób tworzy się placówkę, z jednej strony zapewniającą opiekę dzieciom, które tam już mieszkają, a z drugiej strony przygotowaną na przyjęcie dzieci w sytuacjach nagłych, np. w wyniku interwencji²². I tak na terenie Poznania funkcjonuje 7 placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz 6 placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego, niewłaściwie określanych jako „rodzinne domy”. Dodatkowo istnieją jeszcze placówki prowadzone przez instytucje związane z Kościołem katolickim²³.

Ogólną zasadą, którą wprowadził ustawodawca, jest pierwszeństwo zapewniania dzieciom opieki w rodzinnych formach pieczy zastępczej. Preferencję umieszczania dzieci w takiego rodzaju rodzinach wprowadził art. 112⁷ k.r.o., który wyraża wprost przyjętą przez ustawodawcę zasadę pierwszeństwa pieczy rodzinnej przed instytucjonalną. Kieruje się przy tym możliwością pracy z rodziną oraz utrzymywaniem przez dziecko kontaktów z rodzicami. Zapewnienie dziecku opieki pieczy instytucjonalnej powinno mieć miejsce w momencie, w którym nie ma

²⁰ J. Zaremba-Stanulewicz, *Rodzina zastępcza...*

²¹ Wątpliwe jest, czy którakolwiek z osób używających publicznie takich pojęć kiedykolwiek odwiedziła taką placówkę, aby „od środka” przekonać się, jak obecnie ona funkcjonuje. To już inny świat niż jeszcze kilkanaście lat temu, jeżeli chodzi o standardy opieki nad dziećmi, i z błędnymi wyobrażeniami, powielanymi często przez media, ma to niewiele wspólnego.

²² Innymi formami pieczy instytucjonalnej są również: placówka opiekuńczo-wychowawcza typu rodzinnego, regionalna placówka opiekuńczo-terapeutyczna, interwencyjny ośrodek preadopcyjny.

²³ Wykaz tych placówek dostępny pod adresem: <https://www.poznan.pl/mim/main/placowki-opiekunczo-wychowawcze,poi,960,28/>.

możliwości umieszczenia dziecka w rodzinnych formach zastępczych. Należy jednak stwierdzić, że właściwie nie we wszystkich przypadkach i nie zawsze placówka opiekuńczo-wychowawcza jest ostatecznością. Trudno się bowiem zgodzić z tezą J. Zajączkowskiej-Burtowy, że „nadzwyczajność» umieszczania w pieczy instytucjonalnej powinna dotyczyć zasadniczo braku miejsc w rodzinnej pieczy zastępczej”²⁴.

Najkorzystniejsze dla dziecka jest umieszczenie go w środowisku możliwie zbliżonym do rodziny naturalnej, ale nie za wszelką cenę i nie w każdym przypadku. Jak pokazuje praktyka, najliczniejszą grupę rodzin zastępczych stanowią bowiem rodziny zastępcze spokrewnione, czyli te, w których dziećmi opiekują się dziadkowie, babcie, rodzeństwo, niekiedy pradiadkowie czy prababcie. Najczęściej jedno z rodziców dziecka pochodzi od rodziców zastępczych. Oznacza to w wielu przypadkach, że dziecko pośrednio wraca do środowiska rodzinnego, od którego powinno zostać odseparowane, a to nie zawsze jest dla niego korzystne. Często istniejące silne więzi emocjonalne, w tym przypadku dziadków ze swoimi dziećmi biologicznymi, niekiedy skutecznie blokują pomoc dzieciom, które znajdują się pod ich opieką w rodzinie zastępczej. Co więcej, rodziny zastępcze spokrewnione nie są, na podstawie art. 44 u.w.r.s.p.z., obligatoryjnie zobowiązane przez ustawę do uczestniczenia w szkoleniach i fakt ten nie wpływa pozytywnie na posiadane przez opiekunów umiejętności opiekuńczo-wychowawcze.

Należy w tym przypadku zgodzić się z M. Andrzejewskim, który słusznie zwraca uwagę, że poszukując najlepszych rozwiązań dla dzieci, które nie mogą przebywać wraz z rodzicami, „[n]ie należy ulegać tezie o rzekomej wyższości form rodzinnych nad instytucjonalnymi w każdej sytuacji. [...] Dla dziecka, które należy umieścić poza rodziną, najlepszą formą pieczy bowiem jest taka, która w jego konkretnej sytuacji jest najlepsza”²⁵. I tą zasadą należy się kierować.

3. Uwarunkowania pieczy zastępczej

W doktrynie wyróżnia się cztery zasadnicze elementy pieczy zastępczej. Są to: ostateczność, czasowość, obligatoryjna konieczność kontaktu rodziców z dzieckiem oraz pomocniczość. Wszystkie one

²⁴ J. Zajączkowska-Burtowy, Art. 112⁷, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, pod red. M. Frasa, M. Habdas, LEX/el. 2023.

²⁵ M. Andrzejewski, *Ewolucja pieczy zastępczej...*, s. 117–118.

łącznie i jednocześnie muszą wystąpić, żeby mówić o pieczy zastępczej. Brak któregokolwiek z elementów **uniemożliwia** zorganizowanie pieczy zastępczej zgodnej z ustawą.

Przez **ostateczność** należy rozumieć sytuację, w której wszystkie podjęte wcześniej próby pomocy rodzinie nie przyniosły oczekiwanych rezultatów i z tych względów zaistniała konieczność zabrania dziecka z rodziny i zapewnienia mu opieki w pieczy zastępczej. Jeżeli jednak zaistniała konieczność natychmiastowego zabezpieczenia dziecka, to w takich okolicznościach w pierwszej kolejności pomaga się dziecku bez wdrażania wcześniejszych etapów procedury przewidzianej ustawowo²⁶.

Z kolei **czasowość** to stan, w którym dziecko powinno przebywać w pieczy zastępczej do czasu umożliwienia powrotu pod opiekę rodziców, którzy w założeniu ustawy powinni ponownie nabyć umiejętności właściwej opieki nad swoim dzieckiem. Gdy powrót dziecka do rodziców jest niemożliwy, dla dobra dziecka należałoby rozważyć możliwość jego przysposobienia. Długotrwały pobyt w pieczy zastępczej (określany w praktyce „pieczą długotrwałą”) powinien mieć miejsce tylko w okolicznościach, w których powrót dziecka do rodziców nie jest możliwy albo przysposobienie nie jest zasadne (np. w przypadku nieuregulowanej sytuacji prawnej)²⁷. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na przyczyny, które najczęściej determinują umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej. Od wielu lat są one niezmiennie i zostały wskazane w przeprowadzonych przez A. Prusinowską-Marek badaniach akt sądowych²⁸. Wyniki tych badań wskazują, że wśród zidentyfikowanych problemów w funkcjonowaniu rodziny i czynników ryzyka najczęściej występowały: samotne rodzicielstwo (72,1%), nadużywanie alkoholu przez rodzica/opiekuna (45,8%), niskie kompetencje rodzicielskie (31,3%), trudna

²⁶ Szerzej J. Gudowski, *Art. 756¹, w: Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 4: *Postępowanie rozpoznawcze. Postępowanie zabezpieczające*, pod red. T. Erecińskiego, Warszawa 2016, s. 800–801.

²⁷ W okolicznościach, w których nie dochodzi do uregulowania sytuacji prawnej dziecka, należałoby zwrócić uwagę na nie zawsze zrozumiałe postępowanie sądów rodzinnych i opiekuńczych. Zauważalne od kilku lat odstępowanie przez sądy od ostatecznego uregulowania sytuacji dziecka, czyli pozbawienia władzy rodziców dziecka, a przez to dawanie rodzicom dziecka kolejnych szans, nie tylko wydłuża pobyt dziecka w pieczy zastępczej, lecz także uniemożliwia przysposobienie i zapewnienie stabilnego oraz bezpiecznego dla dziecka środowiska. Nieuzasadniona zwłoka może doprowadzić do sytuacji, w której dziecko mające szansę na przysposobienie pozostanie do pełnoletności w pieczy zastępczej.

²⁸ A. Prusinowska-Marek, *Praktyka sądowa w zakresie realizacji zasady tymczasowości pieczy zastępczej*, „Prawo w Działaniu” 2019, nr 40, s. 43–78.

sytuacja materialna (21,3%), złe warunki lokalowe (13,9%), przemoc w rodzinie (12,4%) i przewlekła choroba w rodzinie²⁹. W poszczególnych rodzinach współwystępowało wiele czynników zaburzających ich funkcjonowanie. Interwencja sądu opiekuńczego, poza sprawami, w których zachodziła konieczność ustanowienia przedstawiciela ustawowego i zapewnienia dziecku pieczy zastępczej w związku ze śmiercią lub przewlekłą chorobą jego rodzica, dotyczyła rodzin wielopokoleniowych, często będących już wcześniej w zainteresowaniu sądu³⁰.

Wśród bezpośrednich powodów umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej A. Prusinowska-Marek wymienia: nadużywanie alkoholu, libacje, interwencje Policji, pozostawianie dziecka bez opieki lub nadzoru, śmierć rodzica, brak przedstawiciela ustawowego, porzucenie dziecka, zaniedbywanie, osadzenie w zakładzie karnym, długotrwały pobyt w szpitalu, przemoc w rodzinie, choroba psychiczna rodzica uniemożliwiająca mu sprawowanie opieki nad dzieckiem³¹.

Najczęściej dzieci były (i nadal są) umieszczane w spokrewnionych rodzinach zastępczych i w placówkach opiekuńczo-wychowawczych³². Tendencja taka widoczna jest także w Poznaniu. Zgodnie z informacjami uzyskanymi do dnia 31 października 2024 r. w Poznaniu funkcjonuje łącznie 387 rodzin zastępczych, z których 226 to rodziny zastępcze spokrewnione, 131 – rodziny zastępcze niezawodowe oraz 30 – rodziny zastępcze zawodowe. Najwięcej dzieci: 278, znajdowało się pod opieką dziadków, pradziadków i rodzeństwa, z tym że w tym przypadku uwzględniono również pełnoletnich wychowanków, którzy nadal pozostawali pod opieką rodziców zastępczych. W rodzinach zawodowych niespokrewnionych przebywało 131 dzieci, w rodzinach zastępczych zawodowych 99 dzieci³³.

²⁹ Ibidem, s. 57.

³⁰ R. Płasek, *Dynamika przemian instytucji pieczy zastępczej w Polsce*, „Polityka Społeczna” 2019, nr 2, s. 7–11.

³¹ Zgodnie z danymi przekazanymi przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) z 9 V 2024 r. w porównaniu z rokiem 2022 liczba dzieci przebywających w pieczy zastępczej zwiększyła się o 3,5%. Na koniec 2023 r. w pieczy zastępczej przebywało 75,3 tys. dzieci, z tego 58,2 tys. w pieczy rodzinnej oraz 17,1 tys. w pieczy instytucjonalnej. Wśród rodzin zastępczych dominowały rodziny zastępcze spokrewnione, które stanowiły 63,8%. Rodziny niezawodowe to 30,4%, a rodziny zawodowe – 5,8%. Ponad połowa wszystkich rodzin zastępczych to rodziny zastępcze spokrewnione, 53,1% rodziców zastępczych to osoby w wieku 51–70 lat. GUS, *Pieczą zastępczą w 2023 roku. Informacje sygnalne*, 9 V 2024 r.

³² A. Prusinowska-Marek, op. cit., s. 56–57.

³³ Dane uzyskane od organizatora rodzinnej pieczy zastępczej – Centrum Wspierania Rodzin „Swoboda” w Poznaniu.

Kolejną cechą charakteryzującą pieczę zastępczą jest **zasada pomocniczości**, która zakłada, że należy jednocześnie, przy wsparciu odpowiednich instytucji, udzielić pomocy rodzicom i dziecku, tak aby dziecko mogło wrócić do rodziców, a oni z kolei byli w stanie właściwie się nim opiekować. Zakres wsparcia, które powinno zostać udzielone rodzinie, powinien w założeniach doprowadzić do usamodzielnienia adresata pomocy (rodzina niewydolna wychowawczo, z której zabrano dziecko do pieczy zastępczej, powinna dostać wsparcie pozwalające jej na powrót dziecka i dalsze wspólne funkcjonowanie)³⁴.

Jak wskazuje doświadczenie, jedną z najtrudniej akceptowalnych przez rodziny zastępcze i kandydatów na rodziny zastępcze cech pieczy jest **konieczność** zapewnienia kontaktów dzieci przebywających w pieczy zastępczej z rodzicami. Wśród rodziców zastępczych element ten wzbudza najwięcej kontrowersji, a nawet opór. Istotą zasady utrzymywania kontaktów jest reintegracja rodziny i każdy rodzic zastępczy powinien mieć tego świadomość. Na etapie kwalifikacji prowadzonej przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej kandydaci najczęściej przyznają, że są przygotowani na realizację kontaktów dziecka ze swoimi rodzicami oraz zdają sobie sprawę z charakteru pieczy zastępczej. Natomiast praktyka i doświadczenie wielu osób pracujących w systemie pieczy zastępczej, w tym w Centrum Wspierania Rodzin „Swoboda” w Poznaniu, potwierdza, że dla rodziców zastępczych jest to najtrudniejszy do zaakceptowania i w realizacji element pieczy zastępczej.

Podsumowanie

Treść u.w.r.s.p.z. i wynikające z niej zasady pieczy zastępczej wskazują, że jest to instytucja wysoce sformalizowana, co powoduje, że rodzin zastępczych (każdego typu) brakuje. Natomiast liczba dzieci oczekujących na rodziców zastępczych z roku na rok rośnie. Według danych Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Poznaniu oraz poznańskich placówek, np. Centrum Wspierania Rodzin „Swoboda”, na znalezienie rodziny zastępczej w Poznaniu oczekuje 120 dzieci³⁵. Brak miejsc w pieczy zastępczej skutkuje tym, że dzieci nadal przebywają w rodzinach biologicznych, z których powinny zostać zabrane (np. z powodu przemocy, alkoholizmu rodziców, uzależnienia od środków psychoaktywnych,

³⁴ M. Andrzejewski, *Ewolucja pieczy zastępczej...*, s. 110.

³⁵ Dane z lutego 2025 r.

nieporadności życiowej). Niektóre pozostają w rodzinach zastępczych, które z jakiegoś powodu zostały rozwiązane. Wówczas formalnie rodzina zastępcza już nie istnieje, a zatem nie otrzymuje środków na utrzymanie dziecka. Sporą grupę dzieci, które oczekują na rozwiązanie swojej sytuacji, stanowią te, które przebywają w szpitalach, ponieważ zostały albo porzucone, albo pozostawione tam przez rodziców³⁶.

Wzrost liczby dzieci, które powinny znaleźć się w pieczy zastępczej, jest zauważalny od kilku lat. W połączeniu z notorycznym brakiem rodzin zastępczych i miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych stwarza to niebezpieczeństwo braku możliwości ochrony dzieci potrzebujących pomocy oraz wątpliwości co do gotowości zmierzenia się potencjalnych kandydatów z trudnościami, jakie mogą pojawić się w trakcie sprawowanej opieki.

BIBLIOGRAFIA

- Andrzejewski M., *Domy na piasku. Domy dziecka. Od opieki nad dzieckiem do wspierania rodziny*, Poznań 2007.
- Andrzejewski M., *Ewolucja pieczy zastępczej przez pryzmat nowych regulacji prawnych*, „Teologia i Moralność” 2012, t. 11, s. 105–125.
- Danecka M., Kęska A., Piątek R., *Dylematy pieczy zastępczej*, Warszawa 2018.
- Dzieduszyński P., *Pieczą zastępczą – perspektywa historyczna i kształt obecny*, „Psychologia Wychowawcza” 2021, nr 22, s. 31–50.
- Gudowski J., Art. 756¹, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 4: *Postępowanie rozpoznawcze. Postępowanie zabezpieczające*, pod red. T. Erecińskiego, Warszawa 2016, s. 800–801.
- Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 3: *Artykuły 506–729*, pod red. T. Wiśniewskiego, Warszawa 2021.
- Łakoma S., *Rodziny zastępcze – problematyka administracyjnoprawna (cz. 1)*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka”, nr 4(37), s. 51–73.
- Nitecki S., Wilk A., Art. 32, w: *Wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2024.
- Piąsek R., *Dynamika przemian instytucji pieczy zastępczej w Polsce*, „Polityka Społeczna” 2019, nr 2, s. 7–11.
- Prusinowska-Marek A., *Praktyka sądowa w zakresie realizacji zasady tymczasowości pieczy zastępczej*, „Prawo w Działaniu” 2019, nr 40, s. 43–78.
- Zajączkowska-Burtowy J., Art. 112¹, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, pod red. M. Frasa, M. Habdas, LEX/el. 2023.
- Zajączkowska-Burtowy J., Art. 112⁷, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, pod red. M. Frasa, M. Habdas, LEX/el. 2023.

³⁶ M. Danecka, A. Kęska, R. Piątek, op. cit., s. 153 i n.

Zaremba-Stanulewicz J., *Co nam zostało z reformy, która miała lepiej wspierać rodziny?*, „Rzeczpospolita”, 5 V 2023 r.

Zaremba-Stanulewicz J., *Rodzina zastępcza: czy dziecko zawsze ma prawo do kontaktów z rodzicami biologicznymi*, „Rzeczpospolita”, 12 XI 2019 r.

III. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Przegląd polskich opracowań naukowych

Dagmara Kafar, Kazimierz Pawlik, *Plan ogólny. Podstawa planowania przestrzennego w gminie*, seria Sektor Publiczny w Praktyce, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024, ss. 132, ISBN: 978-83-8356-761-7

Dzień 1 stycznia 2026 r. zbliża się wielkimi krokami. Data ta jest ważna, od tego bowiem dnia niezbędne będzie posiadanie nowego aktu planowania przestrzennego mającego rangę prawa lokalnego. Jest nim plan ogólny gminy, będący jednocześnie przedmiotem zainteresowań prezentowanej publikacji. Książka ta jest trafną próbą odpowiedzi na potrzeby związane z reformą planowania przestrzennego, jakie pojawiły się niemal od początku obowiązywania Ustawy z dnia z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.).

Zawiera także odniesienie do występującej od ponad 10 lat konieczności zmian systemowych w planowaniu zagospodarowania przestrzennego, w związku z którą powołano fachowców i powstało kilka projektów nowych ustaw lub nowelizacji już obowiązującej u.p.z.p. Niewątpliwie ważne są tu regulacje wprowadzone obszerną i rewolucyjną nowelizacją wynikającą z Ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (u.p.z.p.zm.). Prezentowana monografia cechuje się dużą wartością praktyczną, a jej adresaci otrzymują sumienną dawkę informacji o nowych procedurach i liczne przykłady wzorów dokumentów dotyczących planu ogólnego gminy. Oprócz tego praca zawiera liczne porównania instytucji systemu planowania przestrzennego w przedmiotowym zakresie, zarówno przed nowelizacją, jak i po niej, co ułatwia zrozumienie zakresu i skutków wprowadzanych zmian.

Warte odnotowania jest to, że już we *Wprowadzeniu* zwrócono uwagę, że „[g]ospodarowanie przestrzeni bez obowiązkowych planów, lecz na podstawie indywidualnych decyzji administracyjnych, okazało się być może mniej problematyczne, gdyż dające szybszy efekt bez kosztownej i długotrwałej procedury, ale pozostawiające negatywne i trwałe skutki w przestrzeni. Przez 20 lat obowiązywania ustawy uchwalono lub zaadaptowano plany miejscowe dla jedynie 1/3 powierzchni Polski, a i te okazały się przeszacowane. Niech za przykład posłuży jeden wskaźnik – obowiązujące plany miejscowe umożliwiają osiedlenie się na nowych terenach, wskazywanych pod zabudowę mieszkaniową, ponad 70 000 000 osób, co jest

wartością oderwaną zupełnie od realnych możliwości, gdyż ogólna liczba ludności Polski na koniec 2023 r. wyniosła ok. 37 500 000 osób i ciągle maleje. Zastępowanie planów miejscowych decyzjami administracyjnymi doprowadziło do destrukcji przestrzeni oraz powstania powszechnego przekonania, że lokalizowanie nowej zabudowy możliwe jest w praktycznie dowolnym miejscu. Skutkiem jest niemal niekontrolowane «rozpełzanie się» jednostek osadniczych wzdłuż istniejących dróg i to nawet na obszary chronione przyrodniczo czy konserwatorsko. Prowadzi to do powstawania nieczytelnych przestrzennie i niekompletnie wyposażonych swoistych «ciągów obszarów zurbanizowanych», o przemieszanych, często kolidujących ze sobą funkcjach, które trudno zdefiniować jako jednostki osadnicze. W konsekwencji realizowane na bazie tak ułomnego narzędzia prawnego inwestycje doprowadziły do niezwykle chaotycznej zabudowy, generującej ogromne koszty, nie tylko finansowe, ale też społeczne, estetyczne i systemowe. Przeznaczanie zbyt dużych i zbyt odległych od istniejącej infrastruktury technicznej, oświatowej, zdrowotnej, społecznej i kulturalnej obszarów pod zabudowę zyskało już miano «dzikiej» suburbanizacji, a pojęcia: «bezład przestrzenny», «patodeleloperka», «betonoza», chaos reklamowy, «pasteloza» – to określenia dopełniające definicję kryzysowego stanu otaczającej nas przestrzeni” (s. XV). Równie ciekawe uwagi dotyczą planu ogólnego gminy, gdyż zauważono, że „[g]mina pozbawiona tego planu straci możliwość wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Wówczas inwestowanie będzie mogło odbywać się jedynie na podstawie obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, o ile takie zostaną lub zostały uchwalone. Nadal jednak sytuacja, w której gminy posiadają plany miejscowe dla całego lub przeważającej części swojego obszaru, należą do rzadkości. Jest też wciąż wiele gmin, które nie uchwałyły żadnego miejscowego planu lub posiadają zdezaktualizowane plany, uchwalone pod rządami jeszcze poprzedniej ustawy” (s. XV–XVI). Czytelnik we *Wprowadzeniu* odnajdzie także informacje liczbowe przekazane przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii, wedle których „[n]a koniec czerwca 2024 r. 647 gmin wystąpiło o rejestrację zbiorów danych przestrzennych do sporządzania planów ogólnych, co jest jednoznaczne z przystąpieniem do opracowania projektów tych aktów planowania przestrzennego” (s. XVI). Zestawiając te liczby z ogólną liczbą gmin w Polsce, wynoszącą 2477, nie jest to zadowalający wynik, ponieważ dotyczy on zaledwie około 25% polskich gmin. Co więcej, przekłada się to na kwotę przewidzianą na reformę planowania przestrzennego w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) wynoszącą około 871 000 000 zł, a warunkiem wypłaty środków z KPO jest, aby do końca 2025 r. 80% gmin uchwaliło plany ogólne.

Jak już wspomniano, dzięki praktycznemu charakterowi opracowania może ono z powodzeniem służyć jako poradnik bądź przewodnik – wytyczający kolejne czynności, jakie powinny zostać podjęte w procedurze przyjmowania planu ogólnego – powstały z myślą o wsparciu wszystkich osób zainteresowanych nowym podejściem do zagospodarowania otaczającej nas przestrzeni i samych zaangażowanych w systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym, jakie wprowadzono do porządku prawnego. Na uwagę czytelnika zasługuje także fakt, że autorzy książki to specjaliści i praktycy w omawianej dziedzinie. Jak wynika z informacji zawartych w części *O Autorach*, Dagmara Kafar jest wieloletnim urzędnikiem organów administracji publicznej różnych szczebli, a do niedawna kierowała oddziałem

wydającym, w imieniu prezydenta dużego miasta na prawach powiatu, wszelkie decyzje administracyjne związane z inwestowaniem: od warunków zabudowy i ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego, przez pozwolenia na budowę, po zezwolenia na realizację inwestycji drogowych. Autorka obecnie współpracuje z firmą zajmującą się koordynacją procesów inwestycyjnych i od kilku lat prowadzi również liczne szkolenia z zakresu procedury wydawania decyzji administracyjnych związanych z szeroko pojętym inwestowaniem na podstawie przepisów zwykłych i szczególnych, ponadto od kilku lat porusza ona w licznych publikacjach w prasie branżowej, np. w piśmie samorządu terytorialnego „Wspólnota”, kwestie podstaw prawnych inwestowania, w szczególności w zakresie infrastruktury technicznej i drogowej. Z kolei dr Kazimierz Pawlik to radca prawny, doktor nauk politycznych, wykładowca akademicki, adiunkt w Instytucie Nauk o Polityce i Administracji UKSW, ekspert Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego. Autor ponad 300 artykułów i monografii z zakresu prawa samorządowego, informacji publicznej, prawa budowlanego, planowania przestrzennego i ochrony danych osobowych. W ramach indywidualnej praktyki specjalizuje się w postępowaniach administracyjnych oraz w dostępie do informacji publicznej, z czego prowadzi obsługę prawną i szkolenia. Pełnomocnik w wielu sprawach sądowoadministracyjnych z zakresu dostępu do informacji publicznej, w tym też z udziałem naczelnych organów państwowych. Prowadzi szkolenia dla organów administracji rządowej i samorządowej w sprawach dostępu do informacji publicznej, ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego i prawa budowlanego. Niewątpliwie wiedza i doświadczenie autorów potwierdzają, że osoby te wnoszą w sposób wartościowy zarówno praktyczny, jak i naukowy wkład w opracowanie niniejszej książki.

Monografia składa się z sześciu rozdziałów. Po każdym z nich autorzy podają podstawę prawną dotyczącą omawianych zagadnień. W jasny sposób wyeksponowano w treści poszczególnych rozdziałów takie fragmenty jak: „ważne”, „orzeczenie”, a także zastosowano pogrubienia tekstu. W opracowaniu czytelnik odnajdzie interesującą grafikę, w tym schematy i tabele porównawcze porządkujące zagadnienia dotyczące systemowych zmian w kontekście planu ogólnego. Dodatkowym atutem są wzory dokumentów.

Rozdział pierwszy autorstwa Kazimierza Pawlika to *Plan ogólny a studium*. W ramach uwag ogólnych do dalszych rozważań przyjęto, że w kontekście reformy polskiego systemu planowania przestrzennego wprowadzonej przez u.p.z.p.zm. można uznać ustanowienie nowego aktu planowania przestrzennego, jakim będzie plan ogólny. Zastąpi on docelowo najpóźniej od 1 stycznia 2026 r. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Autor dodaje, że „[n]ie oznacza to, że nowy akt planowania przestrzennego będzie stanowił powielenie studium jedynie ze zmienioną nazwą. Zakres jego regulacji będzie bardziej precyzyjny i formalnie będzie on aktem prawa miejscowego, co rozwiąże dotychczasowe wątpliwości dotyczące m.in. możliwości zaskarżenia takiego aktu do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Tym samym gminy zyskają ważne narzędzie umożliwiający realizację przysługującego im władztwa planistycznego, a jednocześnie w formalny sposób zostanie zapewniona możliwość zainicjowania przez m.in. właściciela nieruchomości objętej granicami planu ogólnego sądowej kontroli prawidłowości przyjętych w nim rozwiązań czy prawidłowości przeprowadzonego

postępowania zmierzającego do uchwalenia lub zmiany planu ogólnego" (s. 1). W kolejnym fragmencie wskazano motywy reformy zawarte w uzasadnieniu do u.p.z.p.zm., zgodnie z którymi – tutaj w dużym uproszczeniu – „[r]ealizacja przez gminy polityki przestrzennej poprzez uchwalanie studium, a następnie na ich podstawie uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego okazała się niewystarczająca" (s. 1). Tym samym konieczne jest zwiększenie możliwości kształtowania kierunków sposobu zagospodarowania przestrzennego obszarów gminy poprzez wprowadzenie aktu wywierającego większy wpływ na finalne rozwiązania zawarte w decyzjach zatwierdzających projekty budowlane i udzielających pozwolenia na budowę. Następnie w ramach zagadnienia dotyczącego planu ogólnego i studium jako aktów planowania przestrzennego zauważono, że nowelizacją u.p.z.p.zm. (1) wprowadzono ustawową definicję aktów planowania przestrzennego, stworzono zamknięty katalog aktów planowania przestrzennego, a także (2) rozbudowano zasady odnoszące się do udziału społeczeństwa w procedurze ich przygotowywania i przyjmowania, (3) obecnie poza zamkniętym katalogiem znalazło się studium. Czytelnika zainteresuje charakterystyka planu ogólnego jako aktu prawa miejscowego wraz z konsekwencjami płynącymi z tego tytułu. Autor podnosi tu, że „[z]godnie z art. 13a ust. 7 u.p.z.p. plan ogólny stanowi akt prawa miejscowego, co odróżnia go od studium, które kwalifikowane było jako akt kierownictwa wewnętrznego. Za akt prawa miejscowego uznaje się wydawany przez organy JST [jednostek samorządu terytorialnego – przyp. P.J.J.] oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, akt obowiązujący na obszarze działania wydającego go organu" (s. 3–4). Dalsze uwagi dotyczące planu ogólnego odniesiono do Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w kontekście stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przytoczono także liczne orzecznictwo administracyjne w tym zakresie. Kolejnym podjętym problemem jest zakres wiążący planu ogólnego i studium. Ciekawe wywody dotyczące tych dwóch aktów i różnic między nimi ujęto w ramach zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Fragment ten podbudowany jest wnikliwą analizą u.p.z.p., a także orzecznictwem administracyjnym. Niezwykle trafnie i przejrzysto pokazano problematykę planu ogólnego oraz treści studium. Zagadnienia te zawarto bowiem w krótkich omówieniach, które przeniesiono do trzech tabel dotyczących następujących zagadnień: (1) zakres przedmiotowy studium i planu ogólnego, (2) uwarunkowania uwzględniane w studium i w planie ogólnym, (3) porównanie studium i planu ogólnego.

Rozdział drugi, którego autorami są Dagmara Kafar i Kazimierz Pawlik, to *Treść planu ogólnego*. Na początku na tle problemu elementów obligatoryjnych i fakultatywnych planu ogólnego autorzy stwierdzają, że aktualnie ustawowa regulacja u.p.z.p. dotycząca zawartości planu ogólnego realizuje postulat ograniczenia i ujednolicenia zawartości planu. Ich zdaniem „[p]otrzeba takiego ustalenia zakresu przedmiotowego wynikała z faktu, że dotychczasowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego stanowiło często dokument bardzo rozbudowany, niekiedy nieczytelny o niejednorodnym stopniu szczegółowości. Skoro ten podstawowy dokument planistyczny był różny w poszczególnych gminach, to porównanie dwóch czy większej liczby tego typu dokumentów przyjętych w różnych jednostkach samorządowych nie było, np. dla przyszłego inwestora, zadaniem

łatwym. Dodatkowo różny stopień szczegółowości skutkował różnym stopniem związania dla organu stanowiącego gminy przy sporządzania planu miejscowego, co zostało zauważone w orzecznictwie i poddane krytyce. Dlatego ustawodawca decydował się precyzyjnie określić zakres przedmiotowy następcy studium, jakim jest plan ogólny” (s. 17). Na podstawie analizy aktualnie obowiązującej u.p.z.p. wskazano elementy obligatoryjne i fakultatywne planu ogólnego. Zgodnie z tym założeniem: „[d]o elementów obligatoryjnych zalicza się: (1) strefy planistyczne oraz (2) gminne standardy urbanistyczne. Jako elementy fakultatywne planu ogólnego uznaje się natomiast: (1) obszary uzupełnienia zabudowy oraz (2) obszary zabudowy śródmiejskiej. Również w ramach poszczególnych elementów składających się na treść planu ogólnego występują części obligatoryjne oraz fakultatywne, np. w skład gminnych standardów urbanistycznych wchodzi gminny katalog stref planistycznych (element obowiązkowy) oraz gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej (element fakultatywny). Występowanie jako składników planu ogólnego elementów fakultatywnych zostało połączone z precyzyjnym wskazaniem przez ustawodawcę zakresu związania przyjętymi w nich rozwiązaniami dla organu przygotowującego projekt planu miejscowego czy decyzję ustalającą warunki zabudowy” (s. 17-18). Taki porządek rozważań pozwolił na skrupulatne omówienie stref planistycznych, gminnych standardów urbanistycznych, obszarów uzupełnienia zabudowy i obszarów zabudowy miejskiej. Analizom towarzyszą zarówno tabela uwzględniająca profil funkcjonalny strefy planistycznej, liczne odniesienia do u.p.z.p. i orzecznictwa, jak i wzory dotyczące obliczania zasad bilansowania zabudowy. Równie zajmujący jest fragment dotyczący uzasadnienia planu ogólnego. Wykazując istotę i ważność roli uzasadnienia tego planu, zwrócono uwagę na kontekst konsultacji społecznych, znaczenia dla radnych głosujących nad przyjęciem uchwały o planie miejscowym i procedury kontroli przyjętego aktu dokonywanych przez wojewodę. Kolejno „[w] związku ze wspomnianą rolą uzasadnienia do planu ogólnego zdecydowano się precyzyjnie wskazać na składniki, które w takim uzasadnieniu powinny się znaleźć” (s. 32). W tym zakresie poddano analizie elementy uzasadnienia planu ogólnego z podziałem na część tekstową i część graficzną. Warto tu także dodać trafne uwagi autorów dotyczące tego, że „[s]koro uzasadnienie służy przedstawieniu stanowiska gminy co do zasadności przyjętych przez nią konkretnych rozwiązań w planie ogólnym, to należy zadbać, aby poszczególne rozwiązania zostały w dokumencie tym w sposób należyty wyjaśnione. Biorąc pod uwagę możliwość poddania w przyszłości planu ogólnego (i procedury prowadzącej do jego przyjęcia) kontroli sądu administracyjnego warto pamiętać o ugruntowanym już stanowisku, że «obronie» co do zasadności podjętego rozstrzygnięcia tylko częściowo służy instytucja odpowiedzi na skargę, gdzie co do zasady nie powinny być podnoszone przez organ administracji publicznej nowe argumenty mające świadczyć o słuszności zajętogo stanowiska, a takie ewentualne nowe argumenty jako spóźnione mogą zostać całkowicie pominięte przez sąd przy rozpatrywaniu skargi” (s. 32 i n.).

Rozdział trzeci to *Postępowanie zmierzające do przyjęcia planu ogólnego*, a jego autorką jest Dagmara Kafar. Już w uwagach ogólnych zwraca ona uwagę, że „[p]lan ogólny gminy, jako akt planowania przestrzennego, podlega szczegółowej i wymagającej wielu działań procedurze przygotowania i uchwalania. Rzetelne wypełnienie

wszystkich obowiązków w tej procedurze gwarantuje nie tylko trwałość ustaleń tego planu, ale również ułatwi wojewodzie kontrolę uchwały w trybie nadzorczym. Wojewoda bowiem, na podstawie art. 28 u.p.z.p., może zastosować rozstrzygnięcie nadzorcze wobec uchwały przyjmującej ten akt planowania przestrzennego, jeśli dojdzie do: (1) istotnego naruszenia zasad lub trybu sporządzania planu ogólnego; (2) naruszenia właściwości organów w zakresie sporządzania planów ogólnych. Ustawodawca świadomie użył w tym przepisie określenia «istotny», gdyż poszczególne działania niezbędne w trakcie przygotowania i uchwalania planu ogólnego dzielą się na obligatoryjne i fakultatywne. Niewykonanie lub niewłaściwe wykonanie obowiązkowych zasad sporządzania planu ogólnego będzie z pewnością zaliczone do naruszeń istotnych” (s. 35 i n.). W książce wskazano także 15 punktów stanowiących procedurę przygotowania do uchwalenia planu ogólnego gminy i w związku z tym kolejno następujące czynności, jakie powinny wykonać władze lokalne w celu uniknięcia naruszeń. W tym fragmencie czytelnik odnajdzie ponadto liczne refleksje i oceny autorki w kontekście prawidłowo przeprowadzonej procedury planistycznej dotyczącej planu ogólnego. Odnosząc się w tym miejscu do rozmaitych analiz u.p.z.p. i innych regulacji prawnych powiązanych z planem ogólnym gminy, a także do przytoczonych orzeczeń sądów administracyjnych, trzeba zasygnalizować, że w opracowaniu w szczególności sposób zawarto następujące kwestie: (1) uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego, (2) ogłoszenie i zawiadomienie o przystąpieniu do sporządzenia gminnego planu ogólnego oraz zebranie wniosków, (3) przygotowanie projektu planu ogólnego, (4) udostępnienie projektu planu w Rejestrze Urbanistycznym, (5) opiniowanie i uzgadnianie projektu planu ogólnego, (6) ponowne udostępnienie projektu planu ogólnego w Rejestrze Urbanistycznym, (7) konsultacje społeczne, (8) ponowienie niektórych elementów procedury planistycznej, (9) uchwalenie planu ogólnego gminy.

Rozdział czwarty nosi tytuł *Partycypacja społeczna*, a jego autorką jest ponownie Dagmara Kafar. W ramach zasad ogólnych poddano w czterech punktach swoistemu stopniowaniu sposób sprawowania władzy. Autorka podzieliła się także ciekawymi refleksjami, że efekt podjętych działań partycypacyjnych będzie zależeć od świadomego i osobistego zaangażowania poszczególnych jednostek, a także od gotowości organu do rzetelnego wysłuchania argumentów. Co więcej, w wyniku u.p.z.p.zm. wprowadzono nowe, znacznie poszerzone i uszczegółowione, zasady partycypacji społecznej. Umieszczenie ich w odrębnym rozdziale (nr 1a) podkreśla rangę tego zagadnienia. Co więcej, projektodawcy nowelizacji u.p.z.p.zm. „[s]podziewają się, że uchwalanie aktów planowania przestrzennego z większym i świadomym udziałem interesariuszy lokalnych (wszelkich podmiotów publicznych i prywatnych) przyczyni się do powstawania dokumentów odpowiadających w większym stopniu potrzebom, a więc trwalszych, a także rodzących mniej konfliktów społecznych” (s. 63 i n.). W tym fragmencie przytoczono również zakres pojęcia *partycypacja*, a – wobec braku jego definicji legalnej – w książce odwołano się do jego potocznego znaczenia. I tak „[z]godnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN «partycypacja» to «uczestniczenie, branie w czymś udziału, uczestnictwo, udział», a «partycypować» to «ponosić wspólnie z kimś koszty jakiegoś przedsięwzięcia lub mieć udział w zyskach». W ujęciu społecznym, jak i komercyjnym, wszyscy uczestnicy działań partycypacyjnych mogą odnieść w ich efekcie jakieś korzyści. Aktywne

i merytoryczne uczestnictwo gwarantuje bowiem realny wpływ na ostateczny kształt opracowywanych rozwiązań, istotnych dla życia społeczności lokalnych. Prowadzi też do utożsamiania się szerszego grona interesariuszy z przyjętymi ustaleniami” (s. 63 i n.). Czytelnika zainteresuje fragment dotyczący realizacji zadań z zakresu partycypacji. Zdaniem autorki „[p]rzechodząc do zagadnienia partycypacji społecznej w sporządzaniu aktów planowania przestrzennego, na tle wprowadzonych u.p.z.p.zm. zmian, należy na wstępie zaznaczyć, że będzie ona realizowana w kilku grupach działań obejmujących: (1) umożliwienie udziału interesariuszy w przygotowaniu aktów planowania przestrzennego, w tym wypowiadania się, składania wniosków lub uczestnictwa w konsultacjach społecznych; (2) poznanie potrzeb, zebranie stanowisk i pomysłów interesariuszy dotyczących polityki przestrzennej; (3) prowadzenie działań edukacyjnych i informacyjnych o istocie, celach, zasadach planowania i zagospodarowania przestrzennego; (4) inicjowanie, umożliwianie i wspieranie działań służących rozwijaniu dialogu między interesariuszami w ramach kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej oraz zwiększanie udziału interesariuszy w kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej” (s. 65–66). W równie zajmujący sposób ujęto opis i analizę: (1) interesariuszy partycypacji społecznej (według nowych przepisów działania partycypacyjne są adresowane do szerokiego kręgu podmiotów prywatnych i publicznych, zwanych interesariuszami), a także (2) reguły partycypacji społecznej, ponieważ powstaną w tym zakresie dodatkowe, ważne i wielorakie obowiązki oraz szereg koniecznych warunków kierowanych do podmiotów sporządzających akty planowania przestrzennego. W tym rozdziale omówiono również zagadnienie udostępniania informacji na wniosek wraz z określeniem roli Rejestru Urbanistycznego, gdyż „[n]adrzędnym celem ustawicznej, powszechnej i nieskrępowanej partycypacji społecznej służyć ma również udostępnianie, na indywidualny wniosek interesariusza, informacji o umieszczeniu w Rejestrze Urbanistycznym nowych wpisów (art. 8f u.p.z.p.). Możliwy zakres udostępnianych na wniosek informacji zawiera art. 67h u.p.z.p. Tryb ten wyrezytuje niejako interesariuszy z ciągłego monitorowania pojawiających się wpisów w tym rejestrze. Obowiązek ten będzie ciążył na organie administracji publicznej od momentu wniesienia żądania aż do rezygnacji, wyrażonej na piśmie, z przekazywania takich informacji. Podmiotem odpowiedzialnym za udzielanie informacji na temat wpisów w Rejestrze Urbanistycznym będzie minister właściwy ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (obecnie Minister Rozwoju i Technologii). Co znamienne, udostępnienie takie nie musi się odbywać na elektroniczną skrzynkę do doręczeń skorelowaną z profilem zaufanym, lecz wystarczy, gdy będzie wykorzystywać ogólnodostępną pocztę elektroniczną, która nie wymaga identyfikacji osoby adresata” (s. 67). Czytelnika zainteresuje tabela, w której zawarto zakres informacji o nowych wpisach udostępniany na wniosek interesariusza. Warto dodać, że podzielono ją na informacje dotyczące wpisu, jakie interesariusz może uzyskać do 31.12.2025 r., a także od 1.1.2026 r. Kolejne zagadnienie to zakres przedmiotowy partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. W jego ramach odniesiono się do formy składania uwag, a także do wniosków o sporządzenie lub zmianę aktu prawa miejscowego oraz do wniosków o udostępnianie informacji na temat wpisów w Rejestrze Urbanistycznym. Ustalona aktualnie forma składania pism i wniosków (papierowa lub

cyfrowa) pozwoliła na wnoszenie ich również za pomocą środków komunikacji elektronicznej (też przy użyciu „zwykłej” poczty elektronicznej). Zwrócono ponadto uwagę na konieczność określenia w drodze rozporządzenia obowiązujących wzorów formularzy. Kolejnym zagadnieniem w ramach rozdziału czwartego są konsultacje społeczne, które wymienia się wśród przewidzianych przez nowelizację u.p.z.p. obowiązkowych elementów partycypacji. W książce omówiono obowiązki organu wykonawczego w gminie, jakie posiada w zakresie ogłoszenia sposobów, miejsc i terminów prowadzenia konsultacji, również zbierania wniosków do projektów aktów planowania przestrzennego, gdzie uwzględniono elementy konieczne w konsultacjach oraz jej formy. Ponadto przydatny jest harmonogram w zakresie działań podejmowanych w ramach obowiązkowej partycypacji społecznej. Przyjęto także, iż „[w] trakcie sporządzania projektu gminnego planu ogólnego konsultacje społeczne są obowiązkowym elementem procedury planistycznej i powinny odbyć się po uzgodnieniu i zaopiniowaniu projektu tego aktu planowania przestrzennego. Uchybienie procedurze sporządzania planu ogólnego, a zwłaszcza konsultacji społecznych, lub zaniechanie któregoś z obligatoryjnych etapów ich przeprowadzenia może skutkować zastosowaniem przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego wobec uchwały przyjmującej ten akt planowania przestrzennego” (s. 74 i n.).

Rozdział piąty, autorstwa Kazimierza Pawlika, to *Zaskarżalność planu ogólnego*. W ramach uwag ogólnych autor jest zdania, że „[p]lan ogólny stanowi akt prawa miejscowego, który w sposób pośredni, m.in. przez określenie kierunków zagospodarowania czy obszarów zabudowy uzupełniającej, ingeruje w prawo własności nieruchomości. Biorąc pod uwagę szczególną ochronę własności wynikającą z rozwiązań konstytucyjnych czy kodeksowych istnieje potrzeba poddania aktu zawierającego rozwiązanie ingerujące w to prawo kontroli. Potrzeba ta jest tym większa, że ograniczenie prawa własności następuje nie w akcie rangi ustawowej, lecz w akcie prawa miejscowego na podstawie delegacji ustawowej. Kontrola ta co do zasady odbywa się w ramach dwóch niewykluczających się trybów: (1) z urzędu w ramach postępowania nadzorczego prowadzonego względem każdego aktu przed wojewodą (a w ograniczonym zakresie także przed RIO [Regionalna Izba Obrachunkowa – przyp. P.J.J.] oraz (2) na skutek skargi indywidualnej właściciela nieruchomości, której interes zostałby naruszony zapisami planu ogólnego przed właściwym WSA [Wojewódzki Sąd Administracyjny – przyp. P.J.J.]. Z pierwszego trybu może skorzystać wyłącznie organ nadzoru, z drugiego podmiot, którego interes prawny został naruszony planem ogólnym, oraz w pewnym zakresie również organ nadzoru, jeśli nie zdążyłby w ustawowym terminie wydać rozstrzygnięcia nadzorczego” (s. 75). Kolejne wywody skupiono na istocie kontroli nadzorczej, gdyż plan ogólny, wzorem innych aktów prawa miejscowego, podlega z urzędu kontroli właściwego wojewody. W tym fragmencie nie brakuje także zagadnień dotyczących praw i obowiązków wojewody, kryteriów nadzoru czy zagwarantowania przestrzegania przez samorząd terytorialny zasady legalności. Następną kwestia dotyczy kryteriów kontroli nadzorczej nad planem ogólnym z uwzględnieniem: (1) istotnego naruszenia zasad sporządzania planu ogólnego, (2) istotnego naruszenia trybu sporządzania planu ogólnego i (3) naruszenia właściwości organów. Wnikliwym analizom poddano ponadto przebieg postępowania nadzorczego względem planu ogólnego pod kątem: (1) odpowiedniego stosowania przepisów KPA, (2)

wskazania katalogu stron postępowania, (3) przeprowadzenia analizy planu ogólnego i (4) zakończenia postępowania nadzorczego. Kolejny omawiany problem to zaskarżalność rozstrzygnięcia dotyczącego planu ogólnego, odnośnie do którego wskazano, że „[g]minie, której uchwała przyjmująca plan ogólny zostałaby objęta rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdzającym nieważność tego aktu, przysługuje skarga do sądu administracyjnego” (s. 85). Wśród następnych zagadnień autor omawia instytucję skargi indywidualnej i jej dopuszczalności: „[o]bok postępowania nadzorczego, które prowadzone jest z urzędu oraz jest ograniczone czasowo, do wyeliminowania uchwały przyjmującej plan ogólny z obrotu prawnego może prowadzić orzeczenie nieważności uchwały rady gminy (rady miasta) podjęte na skutek rozpatrzenia skargi indywidualnej przez sąd administracyjny” (s. 87). Poruszoną problematykę wzbogacają analizy dotyczące: (1) przebiegu postępowania ze skargi na plan ogólny i (2) stwierdzenia nieważności uchwały przyjmującej plan ogólny. Rozdział poświęcony zaskarżalności planu ogólnego dopełniają skutki orzeczenia nieważności planu ogólnego. Uwagi ogólne w tym zakresie rozpoczęto od stanowiska, że „[e]wentualne ustalenie nieważności planu ogólnego bez względu na to, czy stanowi ono skutek wydania rozstrzygnięcia nadzorczego przez wojewodę, czy jest efektem uwzględnienia skargi indywidualnej, pociąga za sobą bardzo istotne konsekwencje tak w zakresie obowiązków gminy (konieczność rozpoczęcia ponownie prac planistycznych nad planem ogólnym), zmian możliwości inwestycyjnych w gminie (np. brak dopuszczalności wydania decyzji ustalających warunki zabudowy), czy przede wszystkim dla stabilności aktów wydanych w oparciu o plan ogólny. Oczywiście skala tych skutków będzie różna, a zależeć będzie przede wszystkim od tego, czy nieważność planu ogólnego dotyczy całej uchwały, czy tylko jej części” (s. 92). Dalsza metodyka prowadzonych badań w oparciu o skutki orzeczenia nieważności planu ogólnego dotyczy: (1) pojęcia nieważności, (2) wpływu orzeczenia nieważności planu ogólnego na plany miejscowe i (3) wpływu orzeczenia nieważności planu ogólnego na wydanie decyzji ustalających warunki zabudowy. Warto, a nawet trzeba tu podkreślić, że cały rozdział przepełniony jest licznymi odniesieniami do różnych aktów prawnych mających wpływ na plan ogólny bądź będących z tym aktem ściśle powiązanych, a także do orzecznictwa administracyjnego.

Rozdział szósty, zatytułowany *Wzory dokumentów*, jest autorstwa Dagmary Kafar i Kazimierza Pawlika. Jest to część bardzo pomocna i niezwykle przydatna z praktycznego punktu widzenia. Zawiera bowiem zestawienie wielu wzorów dokumentów dotyczących planu ogólnego. Czytelnik odnajdzie tu następujące wzory: (1) uchwałę rady gminy w sprawie przystąpienia do sporządzania planu ogólnego, (2) wniosek organu wykonawczego gminy o zaopiniowanie projektu planu ogólnego, (3) wniosek organu wykonawczego gminy o uzgodnienie projektu planu ogólnego, (4) ponowny wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o uzgodnienie projektu planu ogólnego, (5) wniosek o przekazywanie interesariuszowi informacji o każdorazowym udostępnieniu w Rejestrze Urbanistycznym (a do 31.12.2025 r. wniosek o przekazywanie informacji o każdorazowym udostępnieniu w BIP na stronie podmiotowej obsługującej urząd gminy/miasta oraz w siedzibie urzędu gminy/miasta) danych lub informacji o dokumentach dotyczących zagospodarowania i planowania przestrzennego, (6) wniosek o rezygnację z przekazywania interesariuszowi informacji o każdorazowym udostępnieniu w Rejestrze

Urbanistycznym (a do 31.12.2025 r. o rezygnację z przekazywania informacji o każdorazowym udostępnieniu w BIP na stronie podmiotowej obsługującej urząd oraz w siedzibie urzędu gminy/miasta) danych lub informacji o dokumentach dotyczących zagospodarowania i planowania przestrzennego, (7) informację o sposobach, miejscach i terminach prowadzenia konsultacji społecznych dotyczących planu ogólnego gminy/miasta, (8) zgłoszenie przystąpienia do sporządzenia/zmiany planu ogólnego gminy/miasta w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, (9) rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody w sprawie uchwały przyjmującej plan ogólny, (10) pismo przewodnie przekazujące skargę na uchwałę przyjmującą plan ogólny, (11) odpowiedź na skargę na uchwałę przyjmującą plan ogólny.

Publikacja zawiera *Wykaz skrótów*, podzielony na cztery części: (a) akty prawne, (b) organy, organizacje, instytucje, (c) czasopisma, publikatory oraz (d) inne skróty.

Wydaje się, że opracowanie, mające charakter poradnika bądź – jak już wcześniej przyjęto – przewodnika, jest skierowane właściwie do każdego czytelnika zainteresowanego problematyką systemowych zmian w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ze szczególnym uwzględnieniem planu ogólnego gminy. Niewątpliwie książka zainteresuje szerokie grono praktyków będących zarówno autorami planów ogólnych gminy, jak i, co trzeba tu mocno podkreślić, osób odpowiedzialnych za prawidłowo przeprowadzoną procedurę planistyczną. Są to m.in.: organy gminy (rada gminy i wójt/burmistrz/ prezydent miasta), członkowie komisji urbanistyczno-architektonicznych i inwestorzy w zakresie sporządzania i uchwalania nowych aktów planowania przestrzennego oraz zainteresowani realizacją inwestycji budowlanych na terenach objętych nowymi aktami planistycznymi, społeczności lokalne w zakresie zasad udziału w partycypacji społecznej, a także wojewodowie w zakresie wydawanych rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie uchwał przyjmujących plan ogólny czy sędziowie orzekających w sądach administracyjnych. Ze względu na praktyczny walor opracowania do kręgu adresatów można dodać przedstawicieli zawodów prawniczych i naukowców zajmujących się zagadnieniem planistyki i jej zmianami, w tym problematyką planu ogólnego.

Paulina Jachimowicz-Jankowska*

<https://doi.org/10.14746/spp.2025.2.50.9>

* 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

Mario Krešić, *In Search of the Functions of the Legal System: Axiomatic and Methodological Stages* (W poszukiwaniu funkcji systemu prawnego: etapy aksjomatyczne i metodologiczne), „Acta Universitatis Carolinae – Iuridica” 2024, vol. 70, no. 4, s. 11–30, <https://doi.org/10.14712/23366478.2024.157>

Chociaż Mario Krešić swój artykuł poświęcił funkcjom prawa, sytuując go w zakresie teorii prawa, a nie prawa publicznego, jako interesujący wart jest krótkiego jego omówienia na łamach „Studiów Prawa Publicznego”.

Autor analizował teoretyczny problem funkcji prawa, lecz w odniesieniu do pojmowania prawa jako takiego i rozumienia jego treści. Do tego celu wykorzystał teorię artefaktów (artefaktualną teorię prawa) i posłużył się metaforą „muzeum prawa”. Sięgnął do wielu terminów z zakresu filozofii i teorii prawa, ale uczynił to w sposób zrozumiały i przystępny dla czytelnika. Przeszkodą co prawda może być wieloznaczność słów w języku angielskim, przez co czasem trudno jest domyślić się, czy Autor pisze o „pojęciu prawa”, o „treści prawa”, o „koncepcji prawa”, o „znaczeniu prawa” czy o „sensie prawa”, przez co nie można wykluczyć, że sam taką wieloznaczność akceptuje. Tytuł wydaje się poza tym za wąski, gdyż wątek „etapów” poszukiwania funkcji prawa zajmuje tylko część artykułu i w zasadzie nie jest głównym motywem przewodnim tekstu. W swoich rozważaniach oparł się w szczególności na pracach Hermanna Kantorowicza, Karla Poppera, Josepha Raza, Richarda Rorty’ego oraz Ludwiga Wittgensteina.

Dwa etapy, o których mówi M. Krešić, to etap aksjomatyczny i etap metodologiczny. Na etapie aksjomatycznym analizował artefaktualną teorię prawa i koncepcję prawa jako artefaktu intelektualnego, natomiast na etapie metodologicznym – spór między nurtami filozoficznymi esencjalizmu i konwencjonalizmu. Oprócz tego jako elementy składowe swojej koncepcji na temat funkcji prawa wykorzystał w szczególności koncepcję minimalnej treści prawa, pozornych i rzeczywistych funkcji prawa. M. Krešić sięgnął do wielu tematów, ale jego rozważania są spójne. Stara się ułożyć swoje wywody w logiczny ciąg myślowy. Stawia on określone założenie (prawo jest artefaktem), po czym dochodzi do określonego wniosku (norma prawna spełnia określoną funkcję).

Jego wnioski można ująć następująco: uznał, że prawo jest artefaktem intelektualnym. Skoro zaś każdy artefakt, z wyjątkiem artystycznych, ma jakąś funkcję, a prawo nie jest artefaktem artystycznym, to również posiada jakąś funkcję. Prawo składa się z norm. Jeśli prawo ma określoną funkcję, to również normy prawne mają przypisane sobie funkcje. Normy prawne budują instytucje prawne. Zdarza się, że niektóre instytucje prawne są irracjonalne, ale nie implikuje to irracjonalności prawa. Funkcje prawa mogą być rzeczywiste albo pozorne. Skoro prawo składa się z norm, to każdy system prawny je zawiera, ale nie w każdym systemie prawnym będą istnieć identyczne normy. Oznacza to, że – teoretycznie – mogą istnieć zgoła odmienne systemy prawne – w domyśle spełniające różne funkcje.

Następnie Autor zajął się konfliktem między dwoma wspomnianymi nurtami filozoficznymi: esencjalizmem i konwencjonalizmem. W stosunku do pierwszego założył, że prawo posiada minimalną treść, niezależnie od danego systemu prawnego. W drugim przyjął, że treść prawa i pojęcie prawa są umowne, ponieważ uwarunkowane są konwencją kulturową. M. Krešić omówił dalej podejścia tzw. twardego esencjalizmu, miękkiego esencjalizmu itd. Podkreślił też – przechodząc do kolejnych zagadnień – znaczenie indukcji i dedukcji w analizie prawa, jak też znaczenie potocznego rozumienia prawa, dla odkrycia minimalnej treści prawa i jego funkcji. Potoczne rozumienie prawa wskazuje – jego zdaniem – na „kontingencyjny” (ang. *contingent*) charakter prawa, tj. „warunkowości” prawa, które jest „uwarunkowane”, a dodatkowo jego treść jest „warunkowa”, gdyż zależy od tego, jak w danej kulturze jest ono rozumiane.

Najciekawszym elementem koncepcji M. Krešića jest „muzeum prawa”. Skoro bowiem prawo ma być artefaktem, to dokonał on eksperymentu myślowego, prosząc czytelnika o wyobrażenie sobie „muzeum”, do którego prawo zostałoby wstawione jako eksponat. Dzięki takiemu „muzeum” łatwiej można – zdaniem Autora – porównać różne systemy prawa, sklasyfikować, a kolejno doprecyzować minimalną treść prawa, jak i jego funkcje.

Karol Dąbrowski*

<https://doi.org/10.14746/spp.2025.2.50.10>

* Maria Curie-Skłodowska University in Lublin, Poland | Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-4513-3873>, e-mail: karol.dabrowski@umcs.pl.

Ludivine Sarah Stewart, *The regulation of AI-based migration technologies under the EU AI Act: (Still) operating in the shadows?* (Regulacja technologii migracyjnych opartych na sztucznej inteligencji w świetle unijnego Aktu w sprawie sztucznej inteligencji. Działając (nadal) w cieniu?) „European Law Journal” 2024, vol. 30, no. 1–2, s. 122–135, <https://doi.org/10.1111/eulj.12516>

L.S. Stewart podejmuje w swym tekście rozważania łączące dwa niezwykle aktualne i ważne wątki współczesnej debaty publicznej: jeden dotyczący sztucznej inteligencji, drugi – migracji międzynarodowych. Punktem wyjścia jest obserwacja coraz powszechniejszego wykorzystywania w skali globu systemów sztucznej inteligencji w zarządzaniu migracją i granicami. W literaturze przedmiotu – na co zwraca uwagę Autorka – wskazuje się liczne zagrożenia związane z zastosowaniem tych systemów, w szczególności w odniesieniu do ochrony praw podstawowych migrantów oraz praworządności. Autorka szuka więc odpowiedzi na pytanie, jaki potencjał dla ochrony tych wartości w obszarze zarządzania migracją oraz granicami posiada unijny Akt w sprawie sztucznej inteligencji. Wypada zaznaczyć, że w chwili tworzenia i publikacji tekstu regulacja ta pozostawała jeszcze w fazie projektowania, natomiast obecnie ma postać obowiązującego aktu prawnego (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji).

Identyfikując wyzwania w zakresie zapewnienia praworządności i ochrony praw podstawowych w przypadku sięgania po systemy sztucznej inteligencji w dziedzinie zarządzania migracją, L.S. Stewart w pierwszej kolejności podnosi problem wielości zaangażowanych podmiotów. Władze publiczne często nie mają technicznie możliwości, aby we własnym zakresie opracować używane w poszczególnych procedurach systemy sztucznej inteligencji, co może rodzić obawy o nadmierną zależność sektora publicznego od sektora prywatnego oraz pytania o zasady odpowiedzialności poszczególnych podmiotów. W świetle nowej unijnej regulacji odpowiedzialność ta zależy od poziomu ryzyka poszczególnych systemów sztucznej inteligencji. To z kolei prowadzi do pytania o właściwe zakwalifikowanie danego systemu, najpierw w ogóle jako systemu sztucznej inteligencji, potem jako systemu o określonym poziomie ryzyka. Poprawność tej kwalifikacji staje się zatem warunkiem koniecznym ochrony praw podstawowych migrantów. W dalszych punktach rozważań Autorka wskazuje, że choć Akt w sprawie sztucznej inteligencji zawiera istotne regulacje w tym zakresie, to w wielu aspektach wciąż pozostawia ważne pytania. Najdalej idące wymagania prawne dotyczą systemów wysokiego ryzyka. W kolejnych fragmentach wskazano zatem obowiązki, jakie ciążyą na dostawcach oraz podmiotach stosujących takie systemy w obszarze zarządzania migracją i granicami. Następnie przeanalizowane zostały mechanizmy oceny zgodności dokonywane *ex ante* przez dostawców systemów oraz działania monitorujące realizowane przez organy nadzoru.

Na koniec przedstawiono – niezwykle istotne z perspektywy specyfiki analizowanego obszaru zastosowania sztucznej inteligencji – zagadnienia związane z rolą jednostek: osób fizycznych i prawnych, a konkretnie z wykorzystaniem przez nie środków ochrony prawnej przewidzianej w Akcie w sprawie sztucznej inteligencji.

W szczególności chodzi o prawo uzyskania wyjaśnienia na temat procedury podejmowania decyzji w indywidualnej sprawie z wykorzystaniem systemów sztucznej inteligencji określonego rodzaju oraz prawo do wniesienia skargi. W odniesieniu do tej ostatniej kwestii Autorka pozytywnie ocenia ewolucję projektu, która doprowadziła do wprowadzenia do Aktu przepisu art. 85, stanowiącego, że każda osoba fizyczna lub prawna mająca podstawy, by uznać, że zostały naruszone przepisy rozporządzenia, może wnieść skargę do odpowiedniego organu nadzoru rynku. Rozwiązanie to pozwala na wniesienie skargi m.in. przez organizacje pozarządowe, co w przypadku ochrony praw migrantów może mieć nieprzecenione znaczenie. Jak bowiem trafnie zauważa L.S. Stewart, migranci niejednokrotnie napotykają poważne przeszkody w dostępie do wymiaru sprawiedliwości, a także do informacji i reprezentacji, a dodatkowo przed zgłoszeniem nieprawidłowości powstrzymuje niektórych obawa o negatywne konsekwencje dla ich statusu pobytowego. W przypadku gdy będzie chodziło o problemy wykorzystania sztucznej inteligencji, skala owych trudności może w ocenie Autorki znacznie wzrosnąć, ponieważ aby zakwestionować sposób wykorzystania jakiegoś systemu, może być potrzebna specjalistyczna wiedza o tego rodzaju technologiach.

W podsumowaniu L.S. Stewart podkreśla pozytywną rolę nowej regulacji w analizowanym obszarze, równocześnie jednak wskazuje na zidentyfikowane braki i niedoskonałości oraz konkluduje, że przyjęcie Aktu w sprawie sztucznej inteligencji stanowi raczej punkt wyjścia, nie zaś koniec dyskusji w tym przedmiocie.

*Agnieszka Narożniak**

<https://doi.org/10.14746/spp.2025.2.50.11>

* WSB Merito University in Poznań, Poland | Uniwersytet WSB Merito w Poznaniu, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-3091-9849>, e-mail: agnieszka.narozniak@poznan.merito.pl.

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Sprawozdanie z konferencji „Nowe wyzwania w ochronie zdrowia. Zagadnienia ekonomiczne, medyczne, publicznoprawne i architektoniczne”, Poznań, 27 marca 2025 r.

27 marca 2025 r. na Wydziale Architektury Politechniki Poznańskiej odbyła się czwarta cykliczna konferencja organizowana we współpracy z wiodącymi uczelniami poznańskimi: Uniwersytetem im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytetem Medycznym im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu oraz Uniwersytetem Ekonomicznym w Poznaniu. W tym roku głównym organizatorem konferencji „Nowe wyzwania w ochronie zdrowia. Zagadnienia ekonomiczne, medyczne, publicznoprawne i architektoniczne” była Politechnika Poznańska – Wydział Architektury. Konferencja gromadzi naukowców i praktyków z obszarów zdrowia, prawa, ekonomii i architektury, aby wspólnie poszukiwać skutecznych rozwiązań na rzecz poprawy jakości w ochronie zdrowia.

Wydarzenie zostało podzielone na cztery moduły poświęcone (1) aspektom przestrzennym, (2) aspektom ekonomicznym, (3) aspektom publicznoprawnym oraz (4) aspektom medycznym. Tematem wiodącym był „Szpital odporny na kryzys”. Uroczystego otwarcia konferencji dokonała dr hab. inż. arch. Agata Gawlak, prof. PP, która przedstawiła ideę konferencji oraz powitała Rektora PP – prof. Teofila Jesionowskiego, Rektora UM – prof. Zbigniewa Krasińskiego oraz Prorektora UAM – Zbyszko Melosika. Następnie ze słowami podziękowania za przybycie zwróciła się do władz rządowych i samorządowych, posłów oraz przedstawicieli samorządów zawodowych. Poinformowała również o podpisaniu przez PP oraz UM w Poznaniu porozumienia, które otwiera drogę do wspólnych działań w obszarze badań naukowych, innowacyjnych projektów badawczo-rozwojowych oraz modernizacji infrastruktury ochrony zdrowia. Współpraca obu uczelni ma dotyczyć opracowania ogólnopolskich standardów architektury medycznej, integracji środowisk naukowych oraz analizy i optymalizacji funkcjonalnej placówek medycznych. Celem tej współpracy jest stworzenie nowoczesnych, efektywnych i dostosowanych do potrzeb pacjentów przestrzeni w obiektach ochrony zdrowia, a kluczowym elementem ma być audyt infrastruktury medycznej, który pozwoli na jej kompleksową inwentaryzację i diagnozę. Dzięki temu możliwe będzie opracowanie narzędzi wspierających decyzje inwestycyjne w sektorze ochrony zdrowia.

Następnie wygłoszone zostały dwa referaty wprowadzające. Pierwszy, autorstwa dr hab. inż. arch. Ewy Pruszewicz-Sipińskiej, prof. PP, Dyrektorki Instytutu

Architektury i Dziedzictwa Wydziału Architektury, poświęcony został idei projektowania zgodnej z koncepcją Witruwisa, w myśl której w architekturze nic nie jest ważniejsze niż *firmitas, utilitas, venustas*. Architektura polega bowiem na zachowaniu trzech zasad: trwałości, użyteczności i piękna. Następnie prelegentka opowiedziała o nowatorskiej koncepcji „modelowego szpitala”, stanowiącej podstawy do dalszej analizy konkretnych potrzeb uwzględniających dyscyplinowanie środków publicznych. Z kolei prof. dr hab. inż. arch. Ewa Kuryłowicz odniosła się w swoim wystąpieniu do historii architektury oraz wykorzystania obiegu świeżego powietrza w budownictwie od czasów rzymskich po współczesne. Pokazała także wykorzystanie koncepcji biofilnych na konkretnych przykładach. Na koniec przedstawiła projekt i częściową realizację stacji badawczej na Antarktydzie zaprojektowanej zgodnie z zasadą „natura w przestrzeni”.

W ramach pierwszego panelu zatytułowanego „Projektowanie szpitali jako praca zespołowa – utopia czy konieczność?” wykład wygłosiła dr hab. inż. arch. Anna Szewczenko, w którym nawiązała do zrealizowanego projektu dla Narodowego Instytutu Onkologii w Gliwicach. Polegał on na opracowaniu i wdrożeniu testowej wersji IT wspomagającej do pilotowania i odnajdywania drogi w obiektach opieki zdrowotnej. W tym celu konieczne było zinventaryzowanie funkcjonalne obiektu, opracowanie „cyfrowego bliźniaka”, wywiad z personelem, wizje lokalne, obserwacja i wywiad z pacjentami, a następnie testy aplikacji. W projekcie wykorzystano technologię AR do nawigacji.

Głos oddano także przedstawicielowi głównego sponsora wydarzenia Saint-Gobain – Henrykowi Kwapiszowi. Prelegent opowiedział o szeregu wymogów prawnych związanych z projektowaniem obiektów ochrony zdrowia, kładąc główny nacisk na ich przestarzałość oraz niedostosowanie do aktualnych wyzwań.

W dalszej części pracownicy Instytutu Architektury i Dziedzictwa Wydziału Architektury – dr inż. arch. Magda Matuszewska oraz dr inż. arch. Piotr Springer zaprezentowali wyniki prowadzonych przez siebie badań w zakresie szpitalnych rozwiązań architektonicznych. Dr Matuszewska zaprezentowała prelekcję uwzględniającą pozycję użytkowników szpitali, a dr Springer skupił się na roli architekta w procesie transformacji systemu ochrony zdrowia.

W panelu dyskusyjnym wzięli udział: dr hab. inż. arch. Agata Gawlak, dr hab. Dawid Murawa, prof. UZ, dr n. med. Maciej Matłok, dr n. med. Igor Madej oraz lek. Maciej Karolewski. Poruszono w nim wiele kwestii dotyczących planowanej reformy zdrowia, w szczególności odwróconej piramidy finansowej, reformy szpitali, wydatków na ochronę zdrowia. Tematy te z uwagi na ich wagę i aktualność pojawiały się również w kolejnych panelach dyskusyjnych.

W ramach drugiego modułu (ekonomicznego) wykład wprowadzający wygłosił Robert Judek – Dyrektor Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego w Poznaniu. W ramach tej części obrad skupiono się na zarządzaniu procesem leczenia w systemie opieki zdrowotnej w sytuacji nagłego stanu zagrożenia zdrowia i życia. Podkreślono, że państwowe ratownictwo medyczne (PRM) stanowi gwarant bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli w stanach nagłych. Prelegent nawiązał do historii ratownictwa i jego organizacji prawnej. Następnie omówił znaczenie wojewódzkiego planu działania państwowego ratownictwa medycznego. Przedstawił także zasady działania dyspozytorni medycznej jako centralnego ogniwa

PRM. Maria Żórawska-Ewertowska, Kierownik Oddziału Ratownictwa Medycznego w Wydziale Zdrowia Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu, szczegółowo omówiła zasady systemu wspomagania dowodzenia PRM.

W ramach panelu dyskusyjnego, moderowanego przez prof. Monikę Dobską z UEP, podkreślono znaczenie szybkiej reakcji na zagrożenie życia, rolę koordynatora działań w sytuacjach kryzysowych, dostępność wykwalifikowanego personelu medycznego, znaczenie odpowiedniego wyposażenia jednostek ratownictwa oraz umiejętnego zarządzania w czasie rzeczywistym.

Trzeci moduł, zatytułowany „Aspekty publicznoprawne”, rozpoczęła wykładem *Szpital odporny na kryzys (ujęcie publicznoprawne)* dr hab. Katarzyna Kokocińska, prof. UAM. W wystąpieniu prelegentka poddała analizie kwestię odporności szpitali na kryzysy w kontekście prawa publicznego, wskazując na jego kluczową rolę w zapewnieniu sprawnego zarządzania sytuacjami nadzwyczajnymi. Podjęła próbę osadzenia tej problematyki w szerszej perspektywie regulacyjnej i organizacyjnej, z uwzględnieniem znaczenia systemowych rozwiązań prawnych. Przedstawiła tezę, że prawo publiczne pełni funkcję narzędzia budowania odporności szpitali. Szpital działa w środowisku regulowanym normami prawa, które określają zasady jego organizacji, finansowania oraz współpracy z innymi podmiotami systemu ochrony zdrowia. Sprawne mechanizmy legislacyjne i regulacyjne stanowią fundament jego stabilności w warunkach kryzysowych. Podkreśliła także konieczność integracji różnych aspektów zarządzania kryzysowego: regulacyjnych, organizacyjnych i operacyjnych. Wskazała na potrzebę dostosowywania procedur prawnych do dynamicznych warunków oraz znaczenie elastycznych rozwiązań legislacyjnych, które pozwolą na szybkie reagowanie na sytuacje nadzwyczajne. W podsumowaniu dr hab. Katarzyna Kokocińska, prof. UAM wskazała, że skuteczna odporność szpitala na kryzys wymaga nie tylko stabilnych ram prawnych, ale także ich dynamicznej adaptacji do zmieniających się realiów, spójnej polityki na rzecz rozwoju sektora ochrony zdrowia oraz efektywnej współpracy wszystkich zainteresowanych podmiotów.

W dyskusji moderowanej przez prof. dr hab. Eryka Kosińskiego wzięli udział: dr n. o zdrowiu Dominik Krzyżanowski, prof. Politechniki Wrocławskiej (Dyrektor Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego im. J. Gromkowskiego we Wrocławiu), dr Anna Trela z Wydziału Prawa i Administracji UAM, dr Piotr Lissoń z Wydziału Prawa i Administracji UAM oraz mgr Karolina Jesiołowska-Mansson – Dyrektor Zarządzająca Przychodni Medinet. W trakcie debaty odniesiono się do wykładu wprowadzającego Katarzyny Kokocińskiej, wskazując potrzebę systemowej reformy ochrony zdrowia oraz ponadpartyjnej i długofalowej polityki zdrowotnej. Zwrócono także uwagę na kluczowe elementy planowanej reformy systemu: deregulację, transformację oraz znaczenie odwróconej piramidy zdrowotnej polegającej na odciążeniu lecznictwa szpitalnego. W debacie podkreślono rolę profilaktyki w procesie przemian w systemie zdrowia.

Dr Anna Trela wskazała na konieczność nowego podejścia do partnerstwa publiczno-prywatnego w ochronie zdrowia, akcentując jego dotychczasowe mankamenty oraz brak zaangażowania w projekty Ministerstwa Zdrowia i Narodowego Funduszu Zdrowia jako płatnika umów o świadczenia zdrowotne. W jej ocenie podmioty te powinny brać czynny udział w procesie negocjacji umowy oraz jej realizacji.

Prelegentka podkreśliła także, że partnerstwo publiczno-prywatne w ochronie zdrowia bywa błędnie rozumiane w przestrzeni publicznej. Wyraźnie odróżnić należy długoterminową współpracę partnerów publicznego i prywatnego sektora w realizacji przedsięwzięcia polegającą na prawidłowym podziale ryzyk i zysków od zlecania zadań publicznym partnerom prywatnym. Dr Trela podkreśliła także, że w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w ochronie zdrowia konieczna jest współpraca wielu podmiotów, albowiem ta forma współdziałania wymaga podejścia interdyscyplinarnego.

Dr Piotr Lissoń zwrócił uwagę na rolę Rzecznika Praw Pacjenta w kontekście planowanej reformy systemu zdrowia. Omówił jego aktualne kompetencje, rolę w procesie legislacyjnym oraz zgłaszane postulaty, które mogłyby być uwzględnione w ramach zmian legislacyjnych.

Ostatni panel zatytułowany „Optymalizacja systemu ochrony zdrowia – organizacja i finansowanie” rozpoczął wykład dr. n. med. Rafała Staszewskiego, który bardzo wnikliwie omówił kwestie związane z finansowaniem ochrony zdrowia w Polsce i na świecie. Podkreślił, że nieodpowiednia opieka zdrowotna wynika z niepotrzebnego dublowania badań i świadczeń, nieskutecznej opieki zdrowotnej, zbyt dużych nakładów w stosunku do korzyści poprzez m.in. zbyt wysokie ceny leków oryginalnych i generycznych, niepotrzebną hospitalizację zamiast wizyt ambulatoryjnych, a także brak standardów w inwestycjach na rzecz zdrowia.

Debatę w ramach tego panelu prowadziła prof. dr hab. Monika Babiak, a jej uczestnikami byli: prof. dr. hab. Piotr Stępnia, dr hab. n. med. Szczepan Cofta, dr hab. Marcin Mikos, prof. UAFM oraz dyrektor Wielkopolskiego Oddziału NFZ – Magdalena Kraszewska.

Także i w tej części konferencji nie zabrakło spostrzeżeń dotyczących reformy ochrony zdrowia i konieczności optymalizacji nakładów na ochronę zdrowia. W podsumowaniu podkreślono, że najlepsze systemy zdrowia to takie, które opierają się na: współpłaceniu za świadczenia medyczne, szerokim włączeniu wszystkich zawodów medycznych w system ochrony zdrowia, ograniczeniu szpitalnych świadczeń medycznych, koordynacji świadczeń na poziomie podstawowej opieki medycznej oraz promocji zdrowia i profilaktyce.

Podsumowując, interdyscyplinarna debata i wymiana poglądów oparta na najnowszych badaniach naukowych i doświadczeniach praktycznych, zmierzająca do poprawy jakości systemu ochrony zdrowia może stanowić klucz do właściwie zaplanowanej reformy ochrony zdrowia oraz jej realizacji.

*Anna Trela**

<https://doi.org/10.14746/spp.2025.2.50.12>

* Adam Mickiewicz University, Poznan, Poland | Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-2014-5579>, e-mail: anna.trela@amu.edu.pl.

ISSN (Online) 2720-2445
ISSN (Print) 2300-3936



9 772300 393502 0 2