



Studia Prawa Publicznego

2025 • NR 4 (52)



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, pok. 2.2
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 4 (52)

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 Holzschneidekunst 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: wydnauk@amu.edu.pl
Dział sprzedaży: tel. 61 829 46 40, e-mail: press@amu.edu.pl

Ark. wyd. 12,0. Ark. druk. 12,125
DRUK I OPRAWA: VOLUMINA.PL SP. Z O.O., SZCZECIN, UL. KS. WITOLDA 7–9

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

ANNA TRELA, <i>Punkty kontaktowe jako źródło informacji o zasadach podejmowania i wykonywania zawodów adwokata i notariusza w wybranych krajach Unii Europejskiej</i>	9
JAROSŁAW DOLNY, <i>Funkcjonowanie organów jednostek samorządu terytorialnego w stanach nadzwyczajnych z uwzględnieniem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej</i>	35
DAWID KAŃSKI, <i>Organizacje ekologiczne w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego</i>	57
RENATA KAMIŃSKA, <i>Odszkodowanie za szkodę planistyczną związaną z wejściem w życie uchwały krajobrazowej</i>	77
KLAUDIA KAPTUR, <i>Przemoc ekonomiczna i stereotyp płci w polskiej rodzinie w kontekście orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących niealimentacji</i>	99

II. KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

SZYMON SIUDA, <i>Reglamentacja działalności kosmicznej w Polsce: zakres podmiotowy obowiązku uzyskania zezwolenia w świetle projektu ustawy z 12 maja 2025 r.</i>	127
---	-----

III. Z ORZECZNICTWA

JAKUB CHEBA, <i>Glosa krytyczna do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 lipca 2025 r., sygn. akt II GSK 432/25</i>	139
--	-----

IV. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Przegląd polskich opracowań naukowych

Ewa Kowalewska, Dominika Trzeszczoń, <i>Egzekucja sądowa z rachunku bankowego ze szczególnym uwzględnieniem prawa bankowego</i> , Wydawnictwo Currenda, Sopot 2024 (opr. PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA)	151
---	-----

Przegląd wybranych czasopism zagranicznych

Staffan Himmelroos, Jean-Michel Lafleur, Magdalena Lesinska, Marco Lisi, Johanna Peltoniemi, Theresa Reidy, Daniela Vintila, Åsa von Shoultz, <i>How framing impacts attitudes about electoral rights for non-resident citizens</i> (Jak sposób przedstawiania treści wpływa na postawy wobec praw wyborczych obywateli niebędących rezydentami), „International Migration” 2025, vol. 63, iss. 1 (opr. AGNIESZKA NAROŻNIAK).....	157
Tristan Florian, <i>Právní regulace venčení psů v českých obcích</i> (Prawne regulacje wyprowadzania psów w gminach czeskich), „Jurisprudence” 2024, č. 6 (opr. KAROL DĄBROWSKI).....	159

V. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Sprawozdanie z wykonania projektu badawczego „Zaskarżalność orzeczeń sądów administracyjnych” – nr 2018/30/E/HS5/00421 (opr. ANDRZEJ PADUCH)	161
Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Wyzwania prawa lotniczego w XXI wieku”, Poznań, 12–13 września 2025 r. (opr. WERONIKA KURON).....	174
Sprawozdanie z konferencji „Ochrona zwierząt – aspekty prawne i środowiskowe”, Lublin, 17 października 2025 r. (opr. EMIL KRUK)	179
Recenzenci współpracujący z czasopismem w roku 2025	185
Artykuły i inne teksty opublikowane w roku 2025	187

TABLE OF CONTENTS

I. PAPERS

ANNA TRELA, <i>Contact points as sources of information on the rules for access to and practice of the advocate and notary in selected European Union countries ...</i>	9
JAROSŁAW DOLNY, <i>The functioning of organs of the self-government entities in extraordinary states with the Act on Population Protection and Civil Defence</i>	35
DAWID KAŃSKI, <i>Exclusion of an environmental organisation as a party to administrative proceedings concerning the granting of a water permit</i>	57
RENATA KAMIŃSKA, <i>Compensation for planning damage arising from the enforcement of the landscape resolution</i>	77
KLAUDIA KAPTUR, <i>Economic violence and gender stereotype in the Polish family on the basis of the jurisprudence of the Constitutional Court in non-alimony cases</i>	99

II. COMMENTARIES, OPINION AND POLEMICS

SZYMON SIUDA, <i>Regulatory intervention in Polish space activities: The personal scope of the licensing requirement under the draft Act of 12 May 2025</i>	127
---	-----

III. JUDICIAL DECISIONS AND CASE REPORTS

JAKUB CHEBA, <i>Critical commentary on the decision of the Supreme Administrative Court of 10 July 2025, case number II GSK 432/25</i>	139
--	-----

IV. LITERATURE REVIEW

Review of Polish literature

Ewa Kowalewska, Dominika Trzeszczoń, <i>Court enforcement from a bank account, with particular emphasis on banking law</i> , Wydawnictwo Currenda, Sopot 2024 (by PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA)	151
--	-----

Review of foreign law journals

Staffan Himmelroos, Jean-Michel Lafleur, Magdalena Lesinska, Marco Lisi, Johanna Peltoniemi, Theresa Reidy, Daniela Vintila, Åsa von Shoultz,

<i>How framing impacts attitudes about electoral rights for non-resident citizens, "International Migration" 2025, vol. 63, iss. 1 (by AGNIESZKA NAROŻ- NIAK)</i>	157
Tristan Florian, <i>Legal Regulation of Dog Walking in Czech Municipalities (Právní regulace venčení psů v českých obcích), "Jurisprudence" 2024, č. 6 (by KAROL DĄBROWSKI)</i>	159

V. REPORTS AND INFORMATION

Report on the research project "Appealability of Administrative Court Deci- sions" – no. 2018/30/E/HS5/00421 (by ANDRZEJ PADUCH)	161
Report from the National Scientific Conference "Challenges of Aviation Law in the 21st Century", Poznań, 12–13 September 2025 (by WERONIKA KUROŃ)	174
Report from the conference "Animal Protection – Legal and Environmental Aspects", Lublin, 17 October 2025 (by EMIL KRUK)	179
Reviewers collaborating with the Journal in 2025	185
Papers and other texts published in 2025	187

I. ARTYKUŁY

Anna Trela*

Punkty kontaktowe jako źródła informacji o zasadach podejmowania i wykonywania zawodów adwokata i notariusza w wybranych krajach Unii Europejskiej

Contact points as sources of information on the rules for access to and practice of the advocate and notary in selected European Union countries

Abstract. This article analyses the functioning of what may be called ‘contact points’ related to the practice of the professions of solicitor and notary. The term ‘contact point’ does not have a single legal meaning; however, they perform various roles, including providing information, facilitating the establishment and pursuit of economic activity, training, advising, and even handling complaints and monitoring violations of the law.

The starting point for the discussion is an analysis of the provisions of Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market, which imposes on EU Member States provisions on the functioning of single contact points. By creating appropriate online platforms called points of single contact, Member States are to ensure that service providers are able to complete all the procedures and formalities necessary to take up their activities, in particular, submitting all declarations and notifications, and providing access to applications necessary to obtain authorisation from the competent authorities, including applications for entry in a register, list or database, or applications for registration in professional associations or bodies.

The implementation of the obligation under Directive 2006/123/EC is classified as an e-government service and is not standardised. Consequently, in Poland,

* Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland | Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-2014-5579>, e-mail: anna.trela@amu.edu.pl.

France and Germany, service providers do have access to the above-mentioned procedures and information, but to varying degrees. The study also points to another type of contact point, namely e-Justice, managed by the European Commission.

The final part of the study concerns work on a convention on the legal profession and the potential creation of a new contact point, whose task would be to monitor violations of lawyers' rights in the EU.

Keywords: point of contact – single point of contact – advocate – notary – Directive 2006/123/EC – e-administration service – provision of information

Wprowadzenie

Punkty kontaktowe wpisują się w cyfrowy rozwój usług publicznych. Większość z tych punktów zapewnia wgląd do procedur pozwalających na podejmowanie, wykonywanie oraz zakończenie działalności gospodarczej. Umożliwiają one także złożenie drogą elektroniczną do właściwych organów wniosków, oświadczeń lub notyfikacji niezbędnych w zakresie działalności gospodarczej oraz uznania kwalifikacji zawodowych. Są to tzw. pojedyncze punkty kontaktowe, które utworzone zostały w związku z implementacją Dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym¹.

Zarówno w polskim porządku prawnym, jak i w unijnym istnieją także odmienne rodzaje punktów kontaktowych, których działanie opiera się na innych podstawach prawnych oraz spełniają one inne funkcje. W tym obszarze wyróżnić można m.in. punkty branżowe², działające w systemie informatycznym, których celem jest wdrożenie określonej dyrektywy (branżowej), lub punkty, których funkcjonowanie powierza się określonemu organowi administracji w celu np. dostarczania Komisji Europejskiej informacji o wdrożeniu dyrektywy³. W Polsce funkcjonują ponadto punkty kontaktowe działające w strukturach odrębnych insty-

¹ Dz.Urz. UE L Nr 376 z 27 XII 2006, s. 36–68, dalej „dyrektywa 2006/123/WE”.

² Np.: Krajowy Punkt Kontaktowy w sprawach Transgranicznej Opieki Zdrowotnej, <https://www.kpk.nfz.gov.pl/en/leczenie-w-polsce-wynikajace-z-dyrektywy-transgranicznej-3/prawa-pacjenta-w-polsce.html> (dostęp: 1 V 2025); Pojedynczy Punkt Kontaktowy (Single Point of Contact – SPOC) – element architektury Krajowego Systemu Cyberbezpieczeństwa.

³ Krajowy Punkt Kontaktowy do wdrożenia dyrektywy INSPIRE powierzony Głównemu Geodecie Kraju, <https://www.gov.pl/web/gugik/punkt-kontaktowy> (dostęp: 1 V 2025).

tucji, np. Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, którego zadaniem jest m.in. informowanie o konkursach, organizowanie dni informacyjnych, seminariów, konferencji, prowadzenie strony internetowej, przygotowywanie analiz statystycznych, publikacji i biuletynów, pogłębione usługi konsultacyjne, bezpośrednie doradztwo w zakresie przygotowania wniosków oraz wsparcie na różnych etapach realizacji projektów⁴.

Punkty kontaktowe mogą zatem realizować zadania wykraczające poza rolę informacyjną. Istnieją również takie punkty kontaktowe, które pełnią funkcję organów przyjmujących skargi np. w kwestiach związanych z dostępnością usług medialnych dla osób z niepełnosprawnościami wzroku oraz osób z niepełnosprawnościami słuchu⁵. Głównym zadaniem Krajowego Punktu Kontaktowego do spraw Odpowiedzialnego Biznesu jest nie tylko upowszechnianie standardów odpowiedzialnego prowadzenia biznesu (ang. *responsible business conduct*, RBC), lecz także rozpatrywanie zawiadomień o naruszeniu wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych⁶.

Z powyższego wynika, że pojęcie punktu kontaktowego jest bardzo szerokie. Jest to najczęściej miejsce (przestrzeń) do wykonywania specjalnych czynności lub prac, dzięki któremu istnieje możliwość szybkiego kontaktowania się z organami administracji lub uzyskania niezbędnych informacji, przy czym zarówno podstawa prawna, jak i cel funkcjonowania tych punktów znacząco się różnią, lecz z reguły leżą w gestii organów administracji lub szerzej – podmiotów publicznych. Różnice te wynikają głównie z założeń będących podstawą do ich tworzenia.

Z uwagi na zakresły temat niniejszego artykułu analizie poddano dwa punkty kontaktowe: pojedynczy punkt kontaktowy, wdrożony dyrektywą 2006/123/WE, oraz punkt kontaktowy, który funkcjonuje w ramach unijnego portalu e-sprawiedliwość⁷. Oba punkty dotyczą zawodów prawniczych, ale zostały utworzone na podstawie odmiennych podstaw prawnych i obejmują inny zakres informacji. Portal e-sprawiedliwość (e-Justice) może w przyszłości stać się uniwersalnym elektronicz-

⁴ Np. Krajowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych UE, <https://www.kpk.gov.pl/o-nas> (dostęp: 1 V 2025); zob. też: Pojedynczy Punkt Kontaktowy Centrum Certyfikacji CECE-Polska, <https://www.ce-polska.pl/pojedynczy-punkt-kontaktowy-qr> (dostęp: 1 V 2025).

⁵ Punkt kontaktowy – dostępność usług medialnych, <https://www.gov.pl/web/krrit/punkt-kontaktowy-dostepnoscia-uslug-medialnych> (dostęp: 1 V 2025).

⁶ Zob. <https://www.gov.pl/web/archiwum-inwestycje-rozwoj/krajowy-punkt-kontaktowy-oecd> (dostęp: 1 V 2025).

⁷ Zob. https://e-justice.europa.eu/home_pl (dostęp: 1 V 2025).

nym punktem kontaktowym w dziedzinie sprawiedliwości. Celem tego punktu jest zapewnienie użytkownikom informacji na temat systemów sądowniczych oraz ułatwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w całej Unii Europejskiej. Portal ułatwia także wyszukiwanie zawodów prawniczych w poszczególnych krajach unijnych oraz ich cech charakterystycznych.

Ostatnia część artykułu dotyczy planów stworzenia nowego punktu kontaktowego służącego ochronie zawodu prawnika.

Ograniczenie opracowania do dwóch zawodów prawniczych, tj. adwokata i notariusza, wynika m.in. z faktu, iż jedynym z pierwszych zawodów, który objęty został Dyrektywą Rady z dnia 22 marca 1977 r. mającą na celu ułatwienie skutecznego korzystania przez prawników ze swobody świadczenia usług (77/249/EWG)⁸, był właśnie zawód adwokata. W przypadku notariuszy takie kraje UE, jak: Belgia, Francja, Luksemburg, Austria, Niemcy, Grecja i Portugalia, a także Polska, początkowo uznawały, że dostęp do tego zawodu jest możliwy tylko dla własnych obywateli. Trybunał Sprawiedliwości UE uznał jednak takie rozwiązania za dyskryminujące⁹. Celem artykułu nie jest jednak szczegółowe omawianie zasad wykonywania wymienionych zawodów, lecz publiczne udostępnianie informacji o nich w ramach punktów kontaktowych.

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje warunków wykonywania zawodów prawniczych poza zawodem adwokata. Zasadniczo zawody prawnicze regulowane są na szczeblu krajowym. Pomimo naturalnych podobieństw między tymi zawodami regulujące je przepisy znacznie się różnią w poszczególnych krajach, co często jest wyrazem kontynuacji historycznych tradycji.

Zawężenie rozważań do dwóch kategorii zawodów prawniczych wynika z coraz większego udziału polskich prawników na rynku niemieckim i francuskim. W samym okręgu berlińskim działa ok. 40 kancelarii prowadzonych przez obywateli polskich lub współpracujących z polskimi przedstawicielami tego zawodu¹⁰. Podobnie jest w przypadku rynku usług prawniczych we Francji¹¹.

⁸ Dz. Urz. UE L Nr 078 z 26 III 1977, s. 17–18.

⁹ Szerzej zob. <https://www.rp.pl/zawody-prawnicze/art14501821-notariusz-we-francji-nie-musi-byc-obywatelem-francuskim> (dostęp: 3 V 2025).

¹⁰ <https://www.gov.pl/attachment/c63dd7e4-02bc-4b82-a299-8b6977cf6045> (dostęp: 13 X 2025).

¹¹ Więcej: <https://www.gov.pl/web/francja/lista-adwokatow-notariuszy-tlumaczy> (dostęp: 13 X 2025).

Głównym przedmiotem analizy podjętej w opracowaniu jest ukazanie funkcjonalności i zakresu informacji udzielanych przez punkty kontaktowe wdrożone dyrektywą 2006/123/WE. Dla celów poznawczych instytucji punktów kontaktowych przedstawione zostaną także te punkty, które dotyczą wykonywania zawodów prawniczych, ale ich funkcjonowanie opiera się na innych zasadach. Punkty te stanowić mogą uzupełnienie wiedzy praktycznej na temat warunków podejmowania i wykonywania działalności prawniczej w krajach UE.

1. Pojedyncze punkty kontaktowe w rozumieniu dyrektywy 2006/123/WE

Dyrektywa 2006/123/WE nałożyła na państwa członkowskie obowiązek wdrożenia do 28 grudnia 2009 r. przepisów dotyczących funkcjonowania pojedynczych punktów kontaktowych.

Celem dyrektywy 2006/123/WE, zgodnie z motywem 48, jest zapewnienie każdemu usługodawcy dostępu do pojedynczego punktu, w którym mógłby on dopełnić wszelkich formalności związanych ze świadczeniem usług. Przy czym liczba punktów kontaktowych przypadających na państwo członkowskie może być różna, w zależności od kompetencji regionalnych lub lokalnych albo rodzaju danej działalności. Utworzenie pojedynczych punktów kontaktowych nie powinno mieć także wpływu na podział zadań pomiędzy właściwymi organami w ramach każdego systemu krajowego. Punkty te mogą być tworzone nie tylko przez organy administracyjne, lecz także przez izby handlowe lub rzemieślnicze czy też przez organizacje zawodowe lub podmioty prywatne, którym państwo członkowskie decyduje się powierzyć tę funkcję. Istotą pojedynczych punktów kontaktowych jest zapewnianie wsparcia usługodawcom w zakresie dostępu do dokumentów niezbędnych do podjęcia działalności usługowej, jak również pośrednictwa między usługodawcą a organami, które są bezpośrednio właściwe w tym zakresie.

Zgodnie z art. 6 Dyrektywy 2006/123/WE poprzez pojedyncze punkty kontaktowe państwa członkowskie zapewniają usługodawcom możliwość dopełnienia wszelkich procedur i formalności koniecznych do podjęcia działalności usługowej przez usługodawcę, dotyczy to w szczególności wszelkich oświadczeń, notyfikacji lub wniosków niezbędnych w celu uzyskania od właściwych organów zezwolenia, w tym wniosków

o wpis do rejestru, wykazu bądź bazy danych lub wniosków o rejestrację w zrzeczeniach lub stowarzyszeniach zawodowych.

Pierwsze punkty kontaktowe w Polsce zaczęły funkcjonować w 2010 r. wraz ze zmianą Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹². Nowela wprowadziła do niej Rozdział IIa zatytułowany „Punkt kontaktowy” (art. 22a–22f)¹³. Punkt kontaktowy według tych przepisów był prowadzony przez ministra właściwego do spraw gospodarki w drodze elektronicznej. Nie prowadził doradztwa w indywidualnych sprawach, a jedynie ułatwiał dostęp do wielu informacji związanych z podejmowaniem i wykonywaniem oraz zakończeniem działalności gospodarczej na terytorium RP.

Obecnie funkcjonowanie punktu kontaktowego dla przedsiębiorców regulują przepisy Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy¹⁴.

Zmiana nazwy punktu kontaktowego na Punkt Kontaktowy dla Przedsiębiorcy (Punkt Informacji dla Przedsiębiorcy, PIP) była podyktowana obserwacjami, z których wynikało, że „[b]rak wskazania w nazwie głównej roli pojedynczego punktu kontaktowego przyczynia się do ograniczenia jego rozpoznawalności wśród przedsiębiorców. Dotychczasowa nazwa nie kojarzy się przedsiębiorcom z miejscem, gdzie można drogą elektroniczną załatwić sprawę lub uzyskać potrzebne informacje za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej”¹⁵. Doprecyzowanie nazwy punktu kontaktowego nie tylko ma znaczenie dla jego rozpoznawalności wśród przedsiębiorców, lecz przede wszystkim powinno zapewnić jego właściwą identyfikację, odróżniającą od innych punktów kontaktowych¹⁶.

Cyfryzacja administracji stała się faktem, dlatego też integrowanie polskiego systemu PIP z systemami dziedzinyowymi i regionalnymi było koniecznością, przed którą stoi i będzie stawał ustawodawca tak uniijny, jak krajowy. Zaproponowane zmiany miały m.in. na celu posze-

¹² Tekst obowiązujący w dniu nowelizacji – tekst jedn. Dz.U. 2007, poz. 155 ze zm.

¹³ Nowela dokonana Ustawą z dnia 4 III 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 893 ze zm.).

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 541, dalej „ustawa o CEIDG”.

¹⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i punkcie informacji dla Przedsiębiorców, druk sejmowy nr 2053, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2053> (dostęp: 1 V 2025).

¹⁶ Zob. A. Lichosik, *Punkt Informacji dla Przedsiębiorcy*, w: *Prawo przedsiębiorcy*, pod red. R. Blicharza, A. Powalowskiego, Warszawa 2020, s. 223 i n.

zenie zakresu świadczonych usług przez PIP, w tym w szczególności wprowadzenie proaktywnych form komunikacji z przedsiębiorcami, usprawnienie procesów związanych ze zbieraniem od obywateli wniosków i sugestii dotyczących rozwoju działalności gospodarczej oraz praw i obowiązków przedsiębiorców, umożliwienie za pośrednictwem strony internetowej PIP dokonania opłat w formie elektronicznej za realizację procedur administracyjnych, usprawnienie procesów związanych z udzielaniem informacji na wniosek przedsiębiorcy na podstawie danych i informacji zgromadzonych w bazach wiedzy¹⁷.

2. Punkty kontaktowe dla przedsiębiorcy

Wprowadzenie zmian w zakresie funkcjonowania punktu kontaktowego związanego z obowiązkiem realizacji zadań punktu kontaktowego dla administracji oraz punktu kontaktowego dla usługodawców i usługobiorców wynika z art. 3c Ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną¹⁸. Zgodnie z przepisem art. 3c „[z]adania polegające na współpracy z państwami członkowskimi Unii Europejskiej oraz Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym w zakresie świadczenia usług drogą elektroniczną wykonują jednostki organizacyjne – punkty kontaktowe dla administracji”. Zadania te polegające na: (1) umożliwieniu usługodawcom i usługobiorcom otrzymywania informacji ogólnych na temat ich praw i obowiązków, jak również na temat procedur reklamacyjnych oraz naprawiania szkody w przypadku sporów, łącznie z informacjami na temat praktycznych aspektów związanych z wykorzystaniem tych procedur, (2) umożliwieniu usługodawcom i usługobiorcom uzyskiwania danych szczegółowych dotyczących władz, stowarzyszeń lub organizacji, od których mogą oni otrzymać dalsze informacje lub praktyczną pomoc – wykonują jednostki organizacyjne, tj. punkty kontaktowe dla usługodawców i usługobiorców¹⁹.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1513.

¹⁹ Szerzej: E. Komierzyńska-Orlińska, Art. 52, w: *Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy, Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy*, Dz. U. 2018 poz. 647, w: *Konstytucja biznesu. Komentarz*, pod red. red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2019, s. 356.

Pojęcie usługi elektronicznej zostało określone w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 29 stycznia 2009 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej na wspieranie tworzenia i rozwoju gospodarki elektronicznej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013²⁰, w którym tzw. e-usługi są rozumiane jako nowa forma świadczenia usług przy wykorzystaniu internetu, od momentu kontaktowania się firmy z klientem celem przedstawienia oferty, poprzez zamówienie usługi, jej świadczenie i kontakt z klientem po wykonaniu usługi.

W literaturze wskazuje się, że e-usługi powinny charakteryzować się prostotą, oznaczającą łatwość i intuicyjność korzystania z nich przez użytkownika, a także oryginalnością, gdyż e-usługa powinna stanowić nowe rozwiązanie oparte na istniejących w gospodarce trendach. Ważne jest też dostosowanie usługi do użytkownika i jego preferencji. Dalej podkreśla się zapewnienie mobilności związanej z rozszerzeniem tradycyjnych e-usług oferowanych jako strony internetowe o nowe kanały dystrybucji, także otwartość kodu, czyli dostęp do kodu źródłowego usługi, który może być modyfikowany na bieżąco przez społeczność uspołecznieniem, możliwość stworzenia e-społeczności wokół danej usługi oraz możliwość świadczenia e-usługi w formie *cloud computing* lub rozwiązań webowych, co pozwala na redukcję problemów z kompatybilnością systemów operacyjnych czy backupem danych²¹.

Przy czym forma świadczenia usług e-administracji ma być oparta na ciągłym procesie doskonalenia jakości rządzenia i świadczenia usług administracyjnych poprzez przekształcanie relacji wewnętrznych i zewnętrznych z wykorzystaniem internetu i nowoczesnych środków komunikacji²².

Niewątpliwie punkty kontaktowe umożliwiają świadczenie usług e-administracji w kraju oraz w UE. Na unijnych stronach internetowych można znaleźć wyjaśnienie, że „[p]unkty kontaktowe to portale administracji elektronicznej, które umożliwiają usługodawcom uzyskanie potrzebnych informacji i dopełnienie procedur administracyjnych przez internet. Dzięki tym portalom można poznać możliwości biznesowe lub

²⁰ Dz.U. 2009 Nr 21, poz. 115.

²¹ Za: K. Batko, G. Billewicz, *E-usługi w biznesie i administracji publicznej*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 136, s. 47–63.

²² Ibidem.

rozszerzyć usługi w innym kraju UE, rozpocząć działalność gospodarczą za granicą, zapoznać się z obowiązującymi zasadami i formalnościami, a także dopełnić procedur administracyjnych online”²³. Pojedyncze punkty kontaktowe są bezpośrednio związane z wdrożeniem dyrektywy 2006/123/WE. Wynika to wprost z art. 51 ust. 2 ustawy o CEIDG, który stanowi, że punkt kontaktowy (PIP) realizuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zadania pojedynczego punktu kontaktowego w rozumieniu przepisu art. 6 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym.

Odnotować należy, że w Polsce obywatele, w tym przedsiębiorcy, mogą korzystać z kilkuset e-usług publicznych zlokalizowanych na różnych platformach i portalach (np. Biznes.gov.pl, Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej ePUAP, Platforma Usług Elektronicznych ZUS), które ułatwiają dostęp do usług online. Obecnie portal gov.pl ma stanowić bramę do wszystkich informacji i e-usług publicznych²⁴.

Do zadań PIP należy: (1) zapewnienie możliwości dopełnienia procedur i formalności związanych z: (a) podejmowaniem, wykonywaniem i zakończeniem działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, (b) uznawaniem kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, z wyłączeniem odbycia stażu adaptacyjnego i przystąpienia do testu umiejętności, (c) świadczeniem usług transgranicznych w rozumieniu przepisu art. 5 pkt 10 Ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej²⁵ oraz wykonywaniem usługowej działalności transgranicznej w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, (d) wydaniem europejskiej legitymacji zawodowej, o której mowa w przepisach rozdziału 6 Ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej; (2) zapewnienie dostępu do informacji o sposobie realizacji procedur i formalności, o których mowa w pkt 1; (3) realizacja obowiązków punktu kontaktowego dla administracji oraz

²³ Zob. https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/services/directive/points-single-contact_en?prefLang=pl (dostęp: 24 XI 2024).

²⁴ Zob. <https://www.gov.pl/web/popcwsparcie/portal-rp> (dostęp: 3 V 2025).

²⁵ Dz.U. 2021, poz. 1646.

punktu kontaktowego dla usługodawców i usługobiorców, o których mowa w art. 3c Ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną²⁶.

PIP prowadzony jest przez ministra właściwego do spraw gospodarki przy użyciu systemu teleinformatycznego oraz w inny sposób umożliwiający kontakt z przedsiębiorcą, w tym z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego.

W literaturze zauważa się, że prowadzenie PIP przy użyciu systemu teleinformatycznego oraz innych środków pozwala na kontakt z przedsiębiorcami, np. drogą telefoniczną, pocztą elektroniczną (e-mail) czy przez wiadomości tekstowe (SMS). Na stronie serwisu Biznes.gov.pl wyjaśniono, że konsultanci serwisu wykorzystują różne kanały komunikacyjne: telefon, livechat, wideorozmowę (videochat), współdzielenie ekranu (co-browse), automatyczne udzielanie odpowiedzi przez wirtualnego urzędnika lub formularz kontaktowy. Ustawa pozwala na taki rozwój funkcjonalności systemów informacyjnych PIP, że przedsiębiorcy będą informowani drogą telefoniczną wiadomości tekstowej (SMS) lub drogą wiadomości elektronicznej (e-mail) o zbliżających się terminach urzędowych czy najważniejszych zmianach w prawie²⁷.

PIP umożliwia złożenie drogą elektroniczną dokumentów, w szczególności wniosków, oświadczeń lub notyfikacji w sprawach przedsiębiorców oraz wniosków do CEIDG. Punkt umożliwia wysłanie drogą elektroniczną wniosku i uzyskanie zaświadczenia o niezaleganiu: w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, z realizacją ciężących na przedsiębiorcy zobowiązań podatkowych.

Zapewnia także realizację elektroniczną procedur i formalności administracyjnych, pełniąc w tym zakresie funkcję ewidencyjną²⁸. Punkt umożliwia organom prowadzącym sprawy przedsiębiorców (np. administracyjne, rejestrowe lub podatkowe) przekazanie i przesłanie osobie, która złożyła dokumenty, urzędowego poświadczenia

²⁶ Dz.U. 2020, poz. 344.

²⁷ T. Długosz, Art. 51, w: *CEIDG. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Przedsiębiorcy zagraniczni w obrocie gospodarczym. Komentarz*, pod red. G. Koziela, Warszawa 2019, s. 149.

²⁸ M. Sieradzka, Art. 22, w: M. Zdyb, M. Sieradzka, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 299.

odbioru w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne²⁹.

Korzystanie z PIP jest w pełni darmowe. Wysyłanie i odbieranie wszelkiego rodzaju dokumentacji, a także dokonywanie innych ważnych czynności (jak chociażby opłat skarbowych) wymaga jednak od użytkownika posiadania aktywnego konta ePUAP potwierdzonego profilem zaufanym lub kwalifikowanego podpisu elektronicznego przedsiębiorcy.

W Polsce PIP znajduje się na stronie <https://www.biznes.gov.pl>. Strona umożliwia wyszukanie haseł na temat zawodu adwokata czy notariusza – po wpisaniu w wyszukiwarke słów „adwokat” oraz „notariusz” można uzyskać informacje dotyczące wpisu na listę adwokatów oraz uzyskania uprawnień w zakresie wykonywania zawodu notariusza, w szczególności są to wymogi formalne, opis procedur oraz środki odwoławcze. Dodatkowo strona zawiera odesłania do właściwych aktów prawnych. Można także odszukać informacje dotyczące wpisu na listę prawników zagranicznych prowadzoną przez okręgową radę adwokacką, kodów Polskiej Klasyfikacji Gospodarczej dotyczących działalności prawniczej, zmian organizacyjnoprawnych, pełnomocnictwa, zasad doręczeń czy informacji związanych z obciążeniami publicznoprawnymi.

W bazie PIP znajdują się także informacje dotyczące uznawania kwalifikacji zawodowych. Nie dotyczy to jednak zawodów prawniczych, gdyż ogólne zasady uznawania kwalifikacji zawodowych w państwach członkowskich UE zostały ustanowione w dyrektywie 2005/36/WE Parlamentu i Rady Europejskiej w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych³⁰. Zgodnie z definicją przyjętą w art. 3 tej dyrektywy przez zawód regulowany rozumieć należy działalność zawodową, której podjęcie lub wykonywanie wymaga pośrednio lub bezpośrednio posiadania specjalnych kwalifikacji zawodowych. Wymogi te stanowią one przez same państwa członkowskie w przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych.

Strona PIP zawiera odesłanie do strony internetowej Komisji Europejskiej z wykazem zawodów regulowanych. Baza ta nie jest jednak aktualna. Zawiera co prawda odniesienia dotyczące adwokatów, traktu-

²⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1557.

³⁰ Dz.Urz. UE L Nr 255 z 30 IX 2005, s. 22–142.

jąc ten zawód jako zawód regulowany, ale w odniesieniu do notariuszy obejmuje jedynie informacje dotyczące notariuszy z Wielkiej Brytanii³¹.

Z powyższego wynika, że PIP zawiera informacje ściśle związane z podejmowaniem, wykonywaniem i zakończeniem działalności gospodarczej, a także umożliwia dokonywanie takich czynności, jak złożenie stosowanych wniosków czy uiszczenie opłat.

W ramach programu Pojedynczego Punktu Kontaktowego trzeciej generacji nastąpiła rozbudowa istniejącego systemu Biznes.gov.pl, w tym wdrożenie nowych e-usług, aby usprawnić jego funkcjonowanie w obszarze wykorzystywanym przez przedsiębiorców i administrację publiczną³². We Francji podnoszono istotne znaczenie dyrektywy usługowej³³. Jeszcze na etapie prac nad ustawą wskazywano, że „[p]unkty kompleksowej obsługi to bez wątpienia jeden z najbardziej innowacyjnych zapisów «Dyrektywy usługowej». Ich prawidłowe funkcjonowanie pozwoli nam ocenić skuteczność dyrektywy i wykorzystać wszystkie możliwości, jakie ona oferuje, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw”³⁴. Zwracano też uwagę, że – po pierwsze – nie wszystkie państwa członkowskie mają taką samą koncepcję punktów kompleksowej obsługi. Niektóre z nich zdecydowały się na punkty kompleksowej obsługi, które mają jedynie charakter informacyjny, co nie jest zgodne z dyrektywą, która również wymaga dopełnienia formalności administracyjnych. Po drugie, że istnieją realne obawy dotyczące zasobów, w tym sprzętu i personelu, jakimi będą dysponować pojedyncze punkty kontaktowe w niektórych państwach członkowskich. Prawdopodobnie nie wszystkie pojedyncze punkty kontaktowe będą miały dodatkowy fizyczny punkt kontaktowy. Wyrażano także zdanie, że korzystanie z języków obcych przez punkty kompleksowej obsługi będzie się rozwijać nierównomiernie, co jest oczywiście ważne dla sukcesu firmy, ponieważ punkty kompleksowej obsługi z definicji mają charakter transgraniczny. Wydaje się, że punkty kompleksowej obsługi powinny umożliwiać korzystanie, oprócz języka

³¹ Zob. <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/professions/bycountry> (dostęp: 3 V 2025).

³² Zob. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/pojedynczy-punkt-kontaktowy-trzeciej-generacji> (dostęp: 3 V 2025).

³³ P. Lequiller, *Présentation générale de la directive du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, dite « directive services »*, „Bulletin de l'Académie Vétérinaire de France” 2010, nr 163(1), s. 27–31.

³⁴ Zob. https://www.senat.fr/rap/r08-473/r08-473_mono.html#toc50 (dostęp: 13 X 2025).

ojczystego, co najmniej z języka angielskiego, a także, ewentualnie, z języka głównego partnera handlowego danego państwa członkowskiego. Podnoszono także, że funkcjonalność punktów kontaktowych zależy od stopnia rozwoju e-administracji w poszczególnych krajach.

Pojedynczy punkt kontaktowy we Francji zastąpił liczne punkty działające przy izbach przemysłowo-handlowych. Obecnie jedynym punktem kontaktowym dla przedsiębiorców we Francji jest Guichet unique des formalités des entreprises (jednolite okienko formalności dla przedsiębiorstw), zarządzane przez Institut National de la Propriété Industrielle (INPI). Jego utworzenie wynika z ustawy n° 2019-486 z 22 maja 2019 r. dotyczącej rozwoju i transformacji przedsiębiorstw³⁵. Guichet unique des formalités des entreprises od 1 stycznia 2023 r. stało się jedynym kanałem dla formalności związanych z rejestracją, zmianą i zakończeniem działalności. System ten zastępuje dawne Centra Formalności Przedsiębiorstw (CFE).

Zgodnie z art. 1 PACT dokonano zmiany art. L. 123-32 kodeksu handlowego – jego nowe brzmienie dało Radzie Stanu kompetencje do wyznaczenia w drodze dekretu instytucji odpowiadającej wymogom dyrektywy usługowej, której celem będzie określanie m.in. zasad podejmowania działalności, udzielania wsparcia przedsiębiorcom, weryfikacja wniosków oraz przekazywanie informacji w niej zawartych innym instytucjom oraz organom.

Dekret nr 2021-300 z dnia 18 marca 2021 r. wdrożył art. 1 ustawy nr 2019-486 z dnia 22 maja 2019 r. dotyczącej rozwoju i przekształcania przedsiębiorstw oraz wprowadzający różne środki mające zastosowanie do formalności ciążących na przedsiębiorstwach³⁶.

Drugą platformą informacyjną dla przedsiębiorców we Francji jest service-public.fr Entreprendre. Korzystający z tej strony³⁷ może dowiedzieć się m.in. o czynnościach, które wiążą się ze statusem adwokata, jego ustanawianiem oraz wynagradzaniem; w przypadku notariuszy

³⁵ LOI n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000037080861/> (dostęp: 13 X 2025), dalej „PACT”.

³⁶ Décret n° 2021-300 du 18 mars 2021 portant application de l'article 1er de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises et introduction de diverses mesures applicables aux formalités incombant aux entreprises, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043269370> (dostęp: 13 X 2025).

³⁷ Szerzej: <https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/vosdroits/F20706> (dostęp: 13 X 2025).

dostępne są tylko dane adresowe poszczególnych izb notarialnych³⁸. Na głównej stronie francuskiego punktu kontaktowego znajdują się informacje dotyczące podejmowania, wykonywania i zakładania działalności gospodarczej (formularze rejestracyjne, podstawowe informacje o formach wykonywania działalności gospodarczej i obowiązkach fiskalnych oraz o niektórych rodzajach działalności gospodarczej)³⁹.

W Niemczech wprowadzenie dyrektywy 2006/123/WE odbywało się na płaszczyźnie krajowej i federalnej. W ustawie o postępowaniu administracyjnym wprowadzono tzw. procedurę jednolitego organu (§§ 71a do e VwVfG)⁴⁰, którego celem miało być określenie warunków, na jakich można przeprowadzać procedury za pośrednictwem jednego punktu kontaktowego, zadań, jakie miał spełniać jednolity punkt kontaktowy, oraz sposobu współpracy punktu kontaktowego w ramach przeprowadzania procedur i udostępniania informacji oraz sposobu współpracy jednego punktu kontaktowego i właściwych organów, a także zasad składania wniosków i udzielania informacji przedsiębiorcom.

Ponieważ za realizację procedur odpowiadają głównie kraje związkowe, to one miały obowiązek utworzyć jednolite punkty kontaktowe i nadać im formę prawną⁴¹. Wykorzystano wprowadzone istniejące struktury, ale w zależności od kraju związkowego zadania jednolitego punktu przydzielono instytucjom o różnym charakterze, takim jak organy krajowe, gminy i izby⁴².

Takie rozwiązanie ma odwzorowanie na stronie niemieckiego punktu kontaktowego⁴³, na której umieszczono informacje dotyczące punktów działających w poszczególnych landach. Strony internetowe w poszcze-

³⁸ Zob. <https://lannuaire.service-public.fr/provence-alpes-cote-d-azur/auvergne-rhone-alpes/08a6bfb1-dc2b-46c3-a826-6e9a99b73078> (dostęp: 24 XI 2024).

³⁹ Strona główna punktu kontaktowego: <https://entreprendre.service-public.fr> (dostęp: 24 XI 2024).

⁴⁰ Administrative Procedure Act [Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)] of May 25th 1976, <https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/1976/en/63421> (dostęp: 13 X 2025).

⁴¹ M. Holz, A. Icks und B. Levering, unter Mitarbeit von A. Kasdorf, *Reform der Einheitlichen Ansprechpartner (EA) – Anregungen von europäischen Good-Practice-Beispielen Reform of the Points of Single Contact (PSCs) – Inspirations from European good-practice*, IfM-Materialien Nr. 264, Bonn 2018, s. 15.

⁴² https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Infografiken/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2025/01/06-download.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (dostęp: 13 X 2025).

⁴³ Zob. <https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Artikel/SME-Sector/points-of-single-contact.html> (dostęp: 13 V 2025).

gólnych landach różnią się od siebie. Dla przykładu na stronie punktu berlińskiego zamieszczono „top 10 informacji”, które dotyczą: rejestracji działalności gospodarczej, ponownej rejestracji, elektronicznego wyciągu z rejestru handlowego, wpisu do rejestru rzemiosła oraz jego wykreślenia, handlu obwoźnego, uznawania kwalifikacji zawodowych, licencji pośrednika w obrocie nieruchomościami, licencji na prowadzenie działalności gastronomicznej, a także wyrejestrowania działalności gospodarczej.

Jeśli chodzi o zawód adwokata, to strona odsyła do instytucji zajmujących się tzw. zawodami regulowanymi, wskazując dane kontaktowe tych instytucji.

Po wpisaniu w wyszukiwarkę zawodu notariusza dostajemy odeślanie do innej strony internetowej: <https://www.berlin.de/gerichte/kammergericht/das-gericht/notare/>. Na tym portalu można uzyskać informacje dotyczące aktów prawnych regulujących świadczenie usług notarialnych, zakres właściwości izby notarialnej w Berlinie, instrukcje ubiegania się o wykonywanie zawodu notariusza, informacje o ogłoszeniu o naborze na stanowisko notariusza i trybie konkursowym, informacje o pełnomocnictwie notarialnym oraz o opłatach.

Komisja Europejska w 2015 r. w raporcie dotyczącym oceny funkcjonowania pojedynczych punktów kontaktowych wskazała, że istnieją dysproporcje we wdrażaniu tego instrumentu e-administracji. W raporcie wzięto pod uwagę takie kryteria, jak: dostępność informacji o procedurach, stopień realizacji usług w internecie, dostępność transgraniczną usług oraz ich użyteczność⁴⁴. Zwrócono uwagę na ujednolicenie standardów technicznych, wprowadzenie radykalnego ulepszenia w zakresie dostępności językowej związanej z treścią strony internetowej, ale także funkcji wyszukiwania i kluczowych funkcji procedur online, takich jak formularze online. Zamieszczone procedury, zdaniem Komisji Europejskiej, mają być użyteczne, praktyczne i ułatwiające komunikację. To Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie do korzystania z istniejących rozwiązań opracowanych dla procedur transgranicznych poprzez rozszerzenie działań w zakresie komunikacji i rozpowszechniania oraz poprzez zapewnienie praktycznej pomocy państwom członkowskim (np. poprzez helpdesk wdrożeniowy lub praktyczne sesje szkoleniowe), aby pomóc organom rządowym w operacjonalizacji korzystania z kluczowych czynników umożliwiających.

⁴⁴ Zob. https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/imco/dv/psc_study_final_report/_psc_study_final_report_en.pdf (dostęp: 3 V 2025).

3. Informacje dotyczące zawodu adwokata we Francji i w Niemczech zawarte na stronie e-Justice

Znaczące różnice występujące w dostępie do informacji na temat wykonywania zawodu adwokata i notariusza w poszczególnych krajach UE na platformach pojedynczych punktów kontaktowych skłaniają do dalszych poszukiwań w tym zakresie. W tym celu na pewno warto skorzystać z unijnego portalu e-sprawiedliwość, na którym znajdują się nie tylko informacje dotyczące wymiaru sprawiedliwości, ale również form wykonywania usług prawniczych, w tym zawodu adwokata i notariusza.

Odnosnie do Polski, to w przypadku zawodu adwokata i notariusza na stronie e-Justice znajdują się podstawowe i ogólnikowe informacje o statusie danego zawodu, zakresie czynności podejmowanych przez adwokatów i notariuszy oraz samorządu zawodowego. W porównaniu z informacjami dotyczącymi wykonywania tych zawodów we Francji i w Niemczech są one bardzo uproszczone.

Adwokatów (fr. *avocats*) we Francji zalicza się do „personelu pomocniczego” wymiaru sprawiedliwości (fr. *auxiliaires de justice*). Jest to zawód wolny i niezależny. Status adwokatów jest określony głównie w ustawie nr 71-1130 z 31 grudnia 1971 r. wprowadzającej reformę pewnych zawodów sędziowskich i sądowych⁴⁵ i w dekreście nr 91-1197 z 27 listopada 1991 r. o organizacji zawodu adwokata⁴⁶. Na mocy ustawy nr 90-1259 z 31 grudnia 1990 r. zmieniającej ustawę z 1971 r. i przepisów wykonawczych do tej ustawy⁴⁷ wprowadzono nowy zawód adwokata w drodze połączenia uprzednich zawodów adwokata i radcy prawnego (fr. *conseils juridiques*). Z kolei ustawą z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie reformy zastępstwa procesowego przed sądami apelacyjnymi połączono funkcje adwokata i pełnomocnika procesowego przed sądem apelacyjnym⁴⁸ (fr. *avoué près les cours d'appel*).

Adwokaci we Francji, jak wynika ze strony internetowej e-Justice, pełnią dwie funkcje: po pierwsze reprezentują klientów w sądzie (rola

⁴⁵ *Loi no 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.*

⁴⁶ *Décret n°91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat.*

⁴⁷ *Loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.*

⁴⁸ *La loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011, portant réforme de la représentation devant les cours d'appel.*

sądowa), a po drugie – udzielają porad prawnych i sporządzają akty prawne (rola prawna).

Zgodnie z przepisami art. 4 zd. 1 ustawy z 31 grudnia 1971 r. adwokaci uzyskali niemal całkowitą wyłączność w zakresie świadczenia pomocy stronom i reprezentowania stron, zastępstwa procesowego i obrony w sądach i instytucjach sądowych lub dyscyplinarnych, bez względu na ich charakter.

Adwokaci są zgrupowani w 16 izbach adwokackich (fr. *barreaux*), metropolitalnych i zamorskich, ustanowionych przy sądach wielkiej instancji. Każdej izbie przewodniczy dziekan (fr. *bâtonnier*), a zarządza nią rada adwokacka (fr. *conseil de l'ordre*). Zadaniem tej ostatniej jest rozwiązywanie wszelkich kwestii odnoszących się do wykonywania zawodu adwokata, nadzór nad wykonywaniem obowiązków przez adwokatów oraz ochrona ich praw.

Krajowa Rada Adwokacka (Conseil National des Barreaux, CNB), ustanowiona ustawą z dnia 31 grudnia 1990 r., jest szczególną instytucją użyteczności publicznej, posiadającą osobowość prawną. Rada reprezentuje przedstawicieli zawodu adwokata przed organami publicznymi oraz czuwa nad harmonizacją i ujednolicaniem zasad i praktyk zawodu. Krajowa Rada Adwokacka na stronie internetowej bezpłatnie udostępnia informacje na temat organizacji zawodu, aktualne kwestie dotyczące tego zawodu oraz coroczny wykaz wszystkich adwokatów należących do francuskich izb adwokackich. Wydaje ponadto krajowe zasady etyki w drodze decyzji regulacyjnych publikowanych we francuskim dzienniku urzędowym i mających bezpośrednie zastosowanie do adwokatów.

Adwokaci ustanowieni przy Radzie Stanu i Sądzie Kasacyjnym stanowią odrębny zawód: są to urzędnicy ministerialni (fr. *officiers ministériels*) powoływani na stanowiska zarządzeniem ministra sprawiedliwości, którzy jako jedyni mogą być zastępcami procesowymi w sądach najwyższych, gdy zastępstwo to jest obowiązkowe. Ich status wynika głównie z rozporządzenia z dnia 10 września 1817 r., które ustanawia samorząd adwokacki przy Radzie Stanu i Sądzie Kasacyjnym⁴⁹, z dekretu nr 91-1125 z dnia 28 października 1991 r. w sprawie warunków dostępu do

⁴⁹ Ordonnance du 10 septembre 1817 qui réunit, sous la dénomination d'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, l'ordre des avocats aux conseils et le collège des avocats à la Cour de cassation, fixe, irrévocablement, le nombre des titulaires, et contient des dispositions pour la discipline intérieure de l'Ordre.

tego zawodu⁵⁰, jak również z dekretu nr 2002-76 z 11 stycznia 2002 r. dotyczącego dyscypliny zawodowej⁵¹. Tworzą oni odrębny samorząd zawodowy, na którego czele stoi Prezes wspomagany przez radę złożoną z 11 członków. Rada pełni funkcję sądu dyscyplinarnego i zapewnia reprezentację zawodu.

W Niemczech działa ponad 160 000 adwokatów (niem. *Rechtsanwalt*). Odbywają oni takie samo szkolenie prawnicze jak sędziowie i mogą doradzać swoim klientom oraz reprezentować ich w każdej sprawie natury prawnej. Mają prawo wykonywać swój zawód zarówno na sali rozpraw, jak i poza nią: w niemieckim systemie prawnym nie ma specjalnej kategorii adwokatów zajmującej się w szczególności występowaniem przed sądem. Co do zasady adwokaci są uprawnieni do reprezentowania swoich klientów przed każdym sądem w Niemczech. Jedynym wyjątkiem jest sytuacja, gdy chcą reprezentować swoich klientów w sprawach cywilnych przed Trybunałem Federalnym, gdzie obowiązują szczególne warunki dopuszczenia do udziału w postępowaniu. Przewidziano również wyjątek dotyczący adwokatów pozostających w stosunku pracy z podmiotem nieprowadzącym działalności prawniczej (niem. *Syndikusanwälte*), którzy doradzają pracodawcy i reprezentują go w sprawach natury prawnej; tacy adwokaci nie są jednak uprawnieni do reprezentowania pracodawcy przed niektórymi sądami.

Jeśli chodzi o formę wykonywania zawodu adwokata, to pracują oni jako prawnicy korporacyjni, prowadząc własne kancelarie, ale też świadczą pomoc prawną za pośrednictwem spółek, których są współnikami, udziałowcami albo akcjonariuszami. Zarówno adwokaci, jak i ich spółki są członkami izb adwokackich. „Od 2016 r. wyróżnia się też «adwokatów korporacyjnych» (*Syndikusrechtsanwalt*), pozostających w stałym stosunku pracy. Nie mają oni prawa do zastępstwa procesowego (§ 46 Federalnego Regulaminu Adwokackiego, „BRAO”). Niektórzy z nich mają zarówno tytuł adwokata, jak i «adwokata korporacyjnego» (*Rechtsanwalt und Syndikusrechtsanwalt*)”⁵².

⁵⁰ Décret n°91-1125 du 28 octobre 1991 relatif aux conditions d'accès à la profession d'avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

⁵¹ Décret n°2002-76 du 11 janvier 2002 relatif à la discipline des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

⁵² M. Masior, *Zawód adwokata w Niemczech*, w: *Analiza prawno-porównawcza ustroju korporacyjnego wolnych zawodów prawniczych oraz rynku usług prawniczych w wybranych państwach, w kontekście regulacji i rynku w Polsce z uwzględnieniem dostępności obywateli do tych usług*, pod red. idem, Warszawa 2018, s. 15, <https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/>

Adwokaci podlegają przepisom federalnej ustawy o adwokaturze (Bundesrechtsanwaltsordnung, BRAO)⁵³. Obowiązują ich szczególne zasady postępowania, w szczególności Zawodowy Kodeks Postępowania Adwokatów (Berufsordnung der Rechtsanwälte, BORA)⁵⁴ i Kodeks Postępowania Prawników-Specjalistów (Fachanwaltsordnung, FAO)⁵⁵. Wynagrodzenie adwokatów w Niemczech określono w ustawie o wynagrodzeniu adwokatów (Rechtsanwaltsvergütungsgesetz, RVG)⁵⁶.

Adwokaci mogą należeć do jednej z 27 regionalnych izb adwokackich (niem. *Rechtsanwaltskammern*) lub do izby adwokackiej Trybunału Federalnego. Izby te odpowiadają za przyjmowanie kandydatów w poczet adwokatów. Są one również m.in. odpowiedzialne za monitorowanie zgodności działań adwokatów z wymogami zawodowymi.

Do zadań Niemieckiej Federalnej Rady Adwokackiej (Bundesrechtsanwaltskammer, BRAK) należy przedstawianie poglądów adwokatury w parlamencie, rządzie, opinii publicznej i sądom. Niemiecka Federalna Rada Adwokacka tworzy opinie prawne dotyczące zmian legislacyjnych, opinie dotyczące spraw dyscyplinarnych dla sądów i promuje ciągłe szkolenie się przez prawników. Na czele BRAK stoi prezydent wybierany na cztery lata przez Zgromadzenie Generalne adwokatów.

Warto odnotować, że tytuł zawodowy „radca prawny” jest obecnie przestarzały i może być używany wyłącznie przez osoby, które uzyskały go przed 31 grudnia 1980 r. Obecnie każdy, kto chce pracować w tej dziedzinie, musi udowodnić swoją przydatność i wystarczającą wiedzę specjalistyczną. Radcy prawni otrzymują takie samo wynagrodzenie jak prawnicy. Kwestie te określa ustawa o doradztwie prawnym⁵⁷. Reguluje ona udzielanie zezwoleń na świadczenie pozasądowych usług

PDF/2018/PRAWA%20PODSTAWOWE/IWS_praca-zb._Wolne-zawody-prawnicze.pdf (dostęp: 24 XI 2024).

⁵³ <https://www.gesetze-im-internet.de/brao/>, Ausfertigungsdatum: 01.08.1959, Zuletzt geändert durch Art. 13 G v. 23.10.2024 I Nr. 323 (dostęp: 24 XI 2024).

⁵⁴ https://www.brak.de/fileadmin/02_fuer_anwaelte/berufsrecht/BORA_Stand_01.10.2022.pdf (dostęp: 24 XI 2024).

⁵⁵ Zob. https://www.brak.de/fileadmin/02_fuer_anwaelte/berufsrecht/fao-stand-01.06.2022.pdf (dostęp: 24 XI 2024).

⁵⁶ Zob. <https://www.gesetze-im-internet.de/rvg/RVG.pdf>, Ausfertigungsdatum: 05.05.2004, Neugefasst durch Bek. v. 15.3.2022 I 610; zuletzt geändert durch Art. 2 G v. 24.10.2024 I Nr. 328 (dostęp: 24 XI 2024).

⁵⁷ Rechtsberatungsgesetz (RBerG), Ausfertigungsdatum: 12.12.2007, Zuletzt geändert durch Art. 2 G v. 10.3.2023 I Nr. 64, <https://www.gesetze-im-internet.de/rdg/RDG.pdf> (dostęp 24 XI 2024).

prawnych w Republice Federalnej Niemiec. Służy ochronie osób poszukujących usług prawnych, obrotu prawnego i systemu prawnego przed niewykwalifikowanymi usługami prawnymi.

Zaletą informacji zawartych na stronie e-Justice, które dotyczą adwokatów we Francji i w Niemczech, jest z pewnością zamieszczenie linków nie tylko do aktów prawnych regulujących wykonywanie zawodu, ale również do kodeksów etyki zawodowej oraz zasad wynagradzania.

Podkreślić należy, że za treść informacji zawartych na stronie e-Justice odpowiadają kraje członkowskie.

4. Informacje dotyczące zawodu notariusza we Francji i w Niemczech zawarte na stronie e-Justice

We Francji notariusze są urzędnikami publicznymi i ministerialnymi, mianowanymi zarządzeniem ministra sprawiedliwości. Zawód notariusza zalicza się jednak do wolnych zawodów, a jego status uregulowany jest: ustawą z 25 ventôse (czerwca) roku XI (według francuskiego kalendarza republikańskiego)⁵⁸, rozporządzeniem (*ordonnance*) nr 45-2590 z 2 listopada 1945 r.⁵⁹, dekretem nr 45-0117 z 19 grudnia 1945 r. w sprawie organizacji notariatu⁶⁰, dekretem nr 73-609 z 5 lipca 1973 r. w sprawie kształcenia zawodowego na notariuszy i warunków dostępu do notariatu⁶¹ oraz dekretem nr 78-262 z 8 marca 1978 r. w sprawie stawek taksy notarialnej⁶².

Notariusze są zrzeszeni w izbach notarialnych na poziomie departamentów i w radach regionalnych (fr. *conseil régional*), które odpowiadają za kontrolę i zachowanie dyscypliny wśród notariuszy w ich okręgu. Organem reprezentującym przedstawicieli zawodu na poziomie krajowym, przed organami publicznymi, jest Najwyższa Rada Notarialna (Conseil supérieur du notariat). Jest ona ponadto odpowiedzialna za zapobieganie konfliktom zawodowym między notariuszami niepodlegającymi tej samej radzie regionalnej oraz ich łagodzenie. Rada prowadzi bezpłatną stronę internetową, na której znajduje się cha-

⁵⁸ Loi contenant organisation du notariat (loi 25 ventôse an XI).

⁵⁹ Ordonnance n°45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat.

⁶⁰ Décret n°45-0117 du 19 décembre 1945 pris pour l'application du statut du notariat

⁶¹ Décret n°73-609 du 5 juillet 1973 relatif à la formation professionnelle dans le notariat et aux conditions d'accès aux fonctions de notaire.

⁶² Décret n°78-262 du 8 mars 1978 portant fixation du tarif des notaires.

rakterystyka zawodu, wykaz notariuszy i izb departamentalnych oraz regionalnych.

Notariusze są uprawnieni do sporządzania aktów notarialnych, obdarzonych przymiotem wykonalności bez konieczności występowania o wydanie orzeczenia sądowego. Prowadzą również działalność doradczą na rzecz osób prywatnych i przedsiębiorstw, wiążącą się lub nie ze sporządzaniem aktów notarialnych, a także mogą brać dodatkowo udział w zarządzaniu masą majątkową i negocjacjach dotyczących nieruchomości.

W Niemczech zawód notariusza wykonuje obecnie blisko 7000 osób, które zasadniczo odbyły takie samo szkolenie prawnicze jak sędziowie. Notariusze udzielają niezależnych, bezstronnych i obiektywnych porad i pomocy przy dokonywaniu ważnych czynności prawnych oraz w innych sprawach natury prawnej w taki sposób, aby uniknąć ewentualnych sporów. Ich najważniejszym zadaniem jest poświadczanie czynności prawnych.

Przepisy regulujące działalność zawodową notariusza zawarte są w federalnej ustawie o notariacie (Bundesnotarordnung, BNotO)⁶³. Wynagrodzenie notariuszy w Niemczech określa ustawa o kosztach sądowych (Kostenordnung, KostO).

Z uwagi na strukturę federacyjną państwa – w Niemczech istnieją dwie kategorie notariuszy. W większości krajów związkowych pełnienie obowiązków notariusza jest dla nich głównym zajęciem zawodowym (niem. *Nurnotariat*). W niektórych krajach związkowych obowiązki notariusza pełnione są jednocześnie z działalnością adwokacką (niem. *Anwaltsnotariat*). Wszyscy notariusze są powoływani i nadzorowani przez swoje odpowiednie regionalne władze sądownicze (niem. *Landesjustizverwaltung*).

5. Prace nad konwencją dotyczącą zawodu prawnika w Radzie Europy – nowe punkty kontaktowe *de lege ferenda*

Komitet Ministrów Rady Europy wydał szereg zaleceń dotyczących zawodów prawniczych, w szczególności wykonywania zawodu adwokata. W Rekomendacji 2121(2018) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie rozpoczęcia prac nad europejską konwencją

⁶³ Zob. <https://www.gesetze-im-internet.de/bnoto/>, Ausfertigungsdatum: 13.02.1937, Zuletzt geändert durch Art. 12 G v. 23.10.2024 I Nr. 323 (dostęp: 24 XI 2024).

o zawodzie prawnika⁶⁴ wskazuje się, że kluczowe jest opracowanie europejskiej konwencji o zawodzie prawnika z uwzględnieniem Karty podstawowych zasad prawnika europejskiego Rady Adwokatów Europejskich⁶⁵, Karty Turyńskiej dotyczącej wykonywania zawodu prawnika w XXI wieku Międzynarodowej Unii Prawników⁶⁶, jak również standardów mających zastosowanie do niezależności zawodu prawnika, Międzynarodowych zasady etyki zawodu prawnika⁶⁷ oraz Przewodnika Międzynarodowego Stowarzyszenia Adwokatów dotyczącego ustanawiania i prowadzenia procedur skargowych i dyscyplinarnych.

Kolejną kwestią jest zapewnienie, że gwarancje dotyczące tak podstawowych kwestii, jak dostęp do adwokata i dostęp prawników do swoich klientów, tajemnica zawodowa prawnika, korzystanie z immunitetu cywilnego i karnego za oświadczenia składane w trakcie jego działalności zawodowej oraz poufność komunikacji pomiędzy prawnikiem a jego klientem, zostaną w razie potrzeby wzmocnione, aby sprostać zmianom obecnego kontekstu prawnego i regulacyjnego, w tym środkom wprowadzonym w celu zwalczania korupcji, prania pieniędzy i terroryzmu. Postuluje się też zapewnienie skutecznego mechanizmu kontroli, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości powołania komisji ekspertów odpowiedzialnej za badanie raportów okresowych przedstawianych przez państwa strony, z możliwością przesyłania uwag przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności stowarzyszenia prawników.

Zwrócono także uwagę na poszerzenie konwencji w celu przystąpienia dla państw niebędących członkami, a także na utworzenie mechanizmu wczesnego ostrzegania umożliwiającego reagowanie na bezpośrednie zagrożenia bezpieczeństwa i niezależności prawników, a także ich zdolności do skutecznej realizacji czynności zawodowych, w oparciu

⁶⁴ Posiedzenie Zgromadzenia w dniu 24 I 2018 r. (6. sesja), zob. dok. 14453, sprawozdanie Komisji Spraw Prawnych i Praw Człowieka, sprawozdawca: Pani Sabien Lahaye-Battheu). Tekst przyjęty przez Zgromadzenie w dniu 24 X 2018 r. (6. sesja). <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2018/06/Europe-Drafting-a-EU-Convention-on-the-Profession-of-Lawyer-2018-ENG.pdf> (dostęp: 24 XI 2024).

⁶⁵ Zob. [https://www.nra.pl/admin/wgrane_dokumenty/Zalacznik_do_uchwaly_20-2014_\(kodeks_europejski\).pdf](https://www.nra.pl/admin/wgrane_dokumenty/Zalacznik_do_uchwaly_20-2014_(kodeks_europejski).pdf); https://www.ccbe.eu/NTCdocument/CCBE_Code_of_Conduct18_1467876640.pdf (dostęp: 24 XI 2024).

⁶⁶ Zob. http://www.oa.pt/cd/Conteudos/Artigos/detalhe_artigo.aspx?sidc=32178&idc=31614&idsc=31626&ida=9578#s (dostęp: 24 XI 2024).

⁶⁷ M.in. https://www.brpp.pl/pdf/Kodeks_Etyki_Prawniki%C3%B3w_Europejskich.pdf (dostęp: 24 XI 2024).

o model Platformy na rzecz wzmocnienia ochrony dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy⁶⁸. W tym względzie Zgromadzenie ponowiło wezwanie zawarte w zaleceniu nr 2085(2016)⁶⁹, tj. „[w]zmocnienie ochrony i roli obrońców praw człowieka w państwach członkowskich Rady Europy” na rzecz wdrożenia ustanowienia platformy ochrony obrońców praw człowieka. Do Zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego dołączony został raport Komisji Prawnej i Praw Człowieka w sprawie europejskiej konwencji o zawodzie prawnika (dok. 14453, 15 grudnia 2017 r.)⁷⁰.

Wprawdzie nie uchwalono jeszcze konwencji o zawodzie prawnika, to jednak 12 marca 2025 r. Rada Europy uchwaliła Konwencję o ochronie zawodu prawnika. Obejmuje ona prawników i ich stowarzyszenia zawodowe, których rola jest kluczowa w obronie praw i interesów prawników jako zawodu. Dotyczy prawa do wykonywania zawodu, praw zawodowych, wolności słowa, dyscypliny zawodowej i szczególnych środków ochronnych dla prawników i stowarzyszeń zawodowych.

Zgodnie z Konwencją państwa muszą zapewnić, że prawnicy mogą wykonywać swoje obowiązki zawodowe bez narażania się na jakąkolwiek formę ataku fizycznego, groźby, nękania lub zastraszania lub jakiegokolwiek niewłaściwego utrudniania lub ingerencji. W przypadku gdy takie okoliczności mogą stanowić przestępstwo, strony muszą przeprowadzić skuteczne dochodzenie. Strony muszą również zapewnić, że stowarzyszenia zawodowe mogą działać jako niezależne, samorządne organy⁷¹.

Konwencje Rady Europy mają znaczący wpływ na ustawodawstwo unijne. Można postulować, aby w odpowiedzi na Konwencję o ochronie zawodu prawnika utworzono punkt kontaktowy dla prawników, w którym mogliby ubiegać się o ochronę i wsparcie oraz który monitorowałby zjawisko przemocy wobec tej grupy zawodowej.

⁶⁸ Deklaracja Komitetu Ministrów w sprawie ochrony dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy i innych podmiotów działających na rynku mediów przyjęta przez Komitet Ministrów w dniu 30 IV 2014 r. na 1198. posiedzeniu Komitetu Delegatów Ministrów podkreśla konieczność „rozwoju platformy internetowej, która będzie czerpać z informacji przekazywanych przez organizacje zajmujące się wolnością mediów, w celu rejestrowania i upubliczniania potencjalnych naruszeń praw gwarantowanych na podstawie art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka”.

⁶⁹ Zob. <https://pace.coe.int/fr/files/22501/html> (dostęp: 24 XI 2024).

⁷⁰ Zob. <https://pace.coe.int/en/files/24296> (dostęp: 24 XI 2024).

⁷¹ Zob. <https://www.coe.int/en/web/portal/-/council-of-europe-adopts-international-convention-on-protecting-lawyers> (dostęp: 2 V 2025).

Podsumowanie

Punkty kontaktowe stanowią z pewnością przykład e-usług publicznych. Nie mają one jednak jednego modelu. Niezmiernie ważne jest, aby nazwy punktów kontaktowych wskazywały ich użytkowników czy odbiorców. Na rynku e-usług publicznych pod nazwą „punkt kontaktowy” istnieje wiele stron internetowych, które spełniają różne cele. Przeanalizowane przypadki pokazują, że w krajach UE istnieją pojedyncze punkty kontaktowe adresowane dla przedsiębiorców, na których można zapoznać się z procedurami dotyczącymi wykonywania, podejmowania i zakończenia działalności gospodarczej, przy czym procedury te pomimo zaleceń Komisji Europejskiej z 2015 r. nie są w dalszym ciągu ustandaryzowane.

Na stronach punktów kontaktowych dla przedsiębiorców można uzyskać nie tylko podstawowe informacje dotyczące określonych rodzajów działalności, form ich wykonywania, procedur związanych z założeniem i zakończeniem działalności gospodarczej, uznawaniem kwalifikacji niektórych zawodów regulowanych. Istnieje także możliwość założenia, zmiany i zakończenia działalności gospodarczej. Pojedyncze punkty kontaktowe dla przedsiębiorców zezwalają również na wgląd do rejestrów publicznych przedsiębiorców. Podkreślić należy, że analizowane punkty kontaktowe dla przedsiębiorców różnią się pod względem zawartych w nich informacji.

Drugim rodzajem punktów kontaktowych są punkty spełniające wyłącznie funkcję informacyjną, jak e-Justice, na której można ustalić m.in. formy wykonywania zawodów prawniczych w poszczególnych krajach UE. Można więc powiedzieć, że dla użytkowników zainteresowanych tematem serwis ten będzie miał charakter uzupełniający.

Inne punkty kontaktowe mogą, oprócz funkcji informacyjnej, pełnić również funkcję kontrolną, np. w zakresie ochrony praw prawników poprzez możliwość zgłaszania naruszeń.

Analizowane punkty kontaktowe są tworzone dla różnych celów: przedsiębiorców, wymiaru sprawiedliwości oraz ochrony zawodu prawnika, stąd widoczny brak powiązań pomiędzy nimi.

Ważne dla funkcjonalności wszystkich tych punktów jest ich aktualizowanie i standaryzacja, które ułatwią poruszanie się pomiędzy punktami kontaktowymi dotyczącymi tych samych usług w różnych krajach UE. Potrzeba zatem kompleksowych prac porównujących informacje zawarte w pojedynczych punktach kontaktowych oraz ocena ich przydatności.

BIBLIOGRAFIA

- Batko K., Billewicz G., *E-usługi w biznesie i administracji publicznej*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 136, s. 47–63.
- Długosz T., Art. 51, w: CEIDG. *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Przedsiębiorcy zagraniczni w obrocie gospodarczym. Komentarz*, pod red. G. Koziela, Warszawa 2019, s. 149–151.
- Holz M., Icks A. und Levering B., unter Mitarbeit von Kasdorf A., *Reform der Einheitlichen Ansprechpartner (EA) – Anregungen von europäischen Good-Practice-Beispielen Reform of the Points of Single Contact (PSCs) – Inspirations from European good-practice*, IfM-Materialien Nr. 264, Bonn 2018.
- Komierzyńska-Orlińska E., Art. 52, w: *Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy, Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy*, Dz. U. 2018 poz. 647, w: *Konstytucja biznesu. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2019, s. 356–362.
- Lequiller P., *Présentation générale de la directive du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, dite « directive services »*, „Bulletin de l'Académie Vétérinaire de France” 2010, nr 163(1), s. 27–31.
- Lichosik A., *Punkt Informacji dla Przedsiębiorcy*, w: *Prawo przedsiębiorcy*, pod red. R. Blicharza, A. Powalowskiego, Warszawa 2020, s. 223–229.
- Masior M., *Zawód adwokata w Niemczech*, w: *Analiza prawno-porównawcza ustroju korporacyjnego wolnych zawodów prawniczych oraz rynku usług prawniczych w wybranych państwach, w kontekście regulacji i rynku w Polsce z uwzględnieniem dostępności obywateli do tych usług*, pod red. M. Masiora, Warszawa 2018, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/PDF/2018/PRAWA%20PODSTA-WOWE/IWS_praca-zb._Wolne-zawody-prawnicze.pdf (dostęp: 24 XI 2024).
- Sieradzka M., Art. 22, w: M. Zdyb, M. Sieradzka, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX/el.

Jarosław Dolny*

Funkcjonowanie organów jednostek samorządu terytorialnego w stanach nadzwyczajnych z uwzględnieniem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej

The functioning of organs of the self-government entities in extraordinary states with the Act on Population Protection and Civil Defence

Abstract. Article 228, Section 1 of the Constitution of the Republic of Poland provides for three extraordinary states: a state of martial law, a state of emergency, and a state of natural disaster. According to this provision, an extraordinary state may be introduced in situations involving a particular threat if ordinary constitutional measures are insufficient. Among extraordinary states, a state of martial law has the most far-reaching consequences, as it is associated with armed aggression, an international commitment to collective defense, or an external threat to the state. A state of emergency refers to internal threats, while a state of natural disaster applies to natural disasters or technical failures. The Constitution does not regulate the functioning of organs of the public administration during an extraordinary state; it only refers to the act. Therefore, in the acts regulating individual extraordinary states, the legislator has provided specific solutions for the activities of public authorities, including organs of the local self-government. It should be added that the Act on Population Protection and Civil Defence of 5 December 2024 act provides for the specific role the local government administration in the creation of the public security.

The article uses the dogmatic-legal method to consider issues related to the three extraordinary states and presents the law regulation refer to the operation of self-government entities in an extraordinary state. It includes solutions from the Act on Population Protection people and Civil Defence concerning extraordinary states.

* Higher Vocational School in Wrocław, Poland | Wyższa Szkoła Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu, Polska, <https://orcid.org/0000-0001-6477-8186>, e-mail: dolnyj@op.pl.

The article concludes with a summary of the research undertaken, with particular emphasis on the *de lege ferenda* postulates formulated within it.

Keywords: a state of martial law – a state of emergency – a state of natural disaster – population protection - civil defence

Wprowadzenie

W art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ przewidziano trzy rodzaje stanu nadzwyczajnego: stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej. W myśl powołanego przepisu stan nadzwyczajny może być wprowadzony w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające. Należy zaznaczyć, że ustawa zasadnicza nie przewiduje wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w sposób automatyczny – zawsze wymaga to decyzji właściwych organów, a decyzje te mają charakter fakultatywny². W czasie stanu nadzwyczajnego obowiązuje zasada ochrony organów przedstawicielskich³, także w odniesieniu do organów samorządowych – w czasie takiego stanu oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie mogą być przeprowadzane m.in. wybory do organów samorządu terytorialnego, a ich kadencje ulegają odpowiedniemu przedłużeniu, przy czym wybory do tych organów są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny (art. 228 ust. 7 Konstytucji RP).

Ustawa zasadnicza nie reguluje kwestii funkcjonowania organów administracji publicznej w czasie stanu nadzwyczajnego i w tym zakresie odsyła do ustawy⁴. W przypadku stanu wojennego jest to Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej⁵. W odniesieniu do stanu wyjątkowego zastosowanie znajdzie Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątko-

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

² P. Winczorek, *Art. 228, w: Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 288.

³ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP*, „Infos” 2020, nr 6(272), s. 2.

⁴ W myśl art. 228 ust. 3 Konstytucji RP: „Zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa”.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 504, dalej „u.s.w.”.

wym⁶. Natomiast działalność organów władzy publicznej w czasie stanu klęski żywiołowej reguluje Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁷. Zasadą jest, że w czasie stanu nadzwyczajnego organy władzy publicznej, w tym organy jednostek samorządu terytorialnego, działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, przy czym ustawy przewidują pewne wyjątki w tym zakresie⁸. Właśnie te wyjątki – w odniesieniu do organów samorządowych – stanowią przedmiot niniejszego opracowania.

W dniu 1 stycznia 2025 r. co do zasady weszła w życie Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej⁹. Przewiduje ona szczególną rolę administracji samorządowej w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego¹⁰, a pewne jej rozwiązania powiązane są z problematyką stanów nadzwyczajnych.

Wobec powyższego podjęto próbę analizy regulacji prawnej w zakresie działalności organów jednostek samorządu terytorialnego – kolejno w każdym z trzech stanów nadzwyczajnych, z uwzględnieniem unormowań ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, które odnoszą się do stanów nadzwyczajnych. Następnie podsumowano przeprowadzony wywód i sformułowano stosowne wnioski *de lege ferenda*. W opracowaniu używano metody dogmatyczno-prawnej.

1. Stan wojenny

Stan wojenny rodzi najdalej idące konsekwencje wśród stanów nadzwyczajnych, gdyż może się wiązać z zagrożeniem istnienia państwa¹¹. Jego istota polega m.in. na czasowym zwiększeniu uprawnień władzy

⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1928, dalej „u.s.wyj.”.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 112, dalej „u.s.k.ż.”.

⁸ Art. 9 u.s.w., art. 8 u.s.wyj., art. 7 u.s.k.ż.

⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1907, dalej „u.o.l.o.c.”.

¹⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, druk 664 z dnia 18 IX 2024 r., s. 2, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/EC8E814D-D446F21EC1258B9C003D4619/%24File/664.pdf> (dostęp: 24 VII 2025). Zgodnie z tym uzasadnieniem do zadań organów samorządu terytorialnego w szczególności należą kwestie zapewnienia bezpieczeństwa, wykrywania i rozpoznawania zagrożeń, zapewnienia warunków do ochrony ludności, ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach, tworzenia zasobów ochrony ludności oraz przygotowywania do ich funkcjonowania jako obrony cywilnej w czasie stanu wojennego lub wojny.

¹¹ P. Winczorek, Art. 229, w: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, s. 292.

wykonawczej i na jej koncentracji¹². Stan ten może być wprowadzony na części albo na całym terytorium państwa przez Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji (art. 229 Konstytucji RP). Należy zaznaczyć, że aktualna instytucja stanu wojennego różni się od instytucji o tej samej nazwie, która została określona w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹³ i była realizowana w 1981 r.¹⁴

Rozporządzenie o wprowadzeniu omawianego stanu Prezydent RP przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia i Sejm niezwłocznie rozpatruje to rozporządzenie. Izba niższa parlamentu może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 231 ustawy zasadniczej). Wobec tego Konstytucja RP przewiduje kontrolę parlamentu w tym zakresie. Warto dodać, że wskazane rozporządzenie nie ma charakteru typowego aktu wykonawczego: jest to akt o charakterze jednostkowym, ustanawiający stan wojenny na określonym terytorium¹⁵.

Jak wyjaśniono we wstępie – wprowadzenie omawianego stanu, jak i pozostałych stanów nadzwyczajnych, jest fakultatywne¹⁶. Świadczy o tym wyraźnie treść art. 229 Konstytucji RP, wskazującego że Prezydent RP „może wprowadzić”, a nie „wprowadza” stan wojenny. Co ważne, organ ten nie jest związany wnioskiem Rady Ministrów, czyli może odmówić wydania rozporządzenia wprowadzającego omawiany stan¹⁷. Należy zgodzić się z K. Complakiem, że w przypadku drugiej przesłanki (zbrojnej agresji) wprowadzenie stanu wojennego winno być obliga-

¹² M. Kazimierczuk, *Zasady funkcjonowania państwa podczas stanu wojennego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2006, nr 6, s. 166.

¹³ Zgodnie z art. 33 ust. 2 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 VII 1952 r. (tekst jedn. Dz.U. 1976 Nr 7, poz. 36): „Rada Państwa może wprowadzić stan wojenny na części lub na całym terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jeżeli wymaga tego wzgląd na obronność lub bezpieczeństwo państwa”.

¹⁴ W. Skrzydło, *Art. 229, w: Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 303.

¹⁵ M. Dziemińska-Mosio, *Instytucja stanów nadzwyczajnych a stan wojenny*, „Przegląd Policyjny” 2017, nr 3(127), s. 170.

¹⁶ L. Bełza, D. Ćwik, *Dylematy prawne dotyczące realizacji niektórych zadań w ramach przygotowań obronnych państwa*, „Wiedza Obronna” 2019, nr 269(4), s. 120.

¹⁷ M. Kazimierczuk, *Zasady funkcjonowania państwa...*, s. 167.

toryjne¹⁸. Wystąpienie takiego wydarzenia wymaga bowiem podjęcia radykalnych działań aparatu państwowego.

Ustrojodawca wyraźnie wymienił w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP¹⁹ te wolności i prawa, które nie mogą zostać ograniczone w czasie stanu wojennego²⁰. Ponadto niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku (art. 233 ust. 2 Konstytucji RP).

Stanu wojennego nie należy utożsamiać ze stanem wojny z art. 116 Konstytucji RP, który wywołuje głównie skutki międzynarodowe²¹, podczas gdy ten pierwszy reguluje konsekwencje w prawie wewnętrznym²². Omawiany stan nadzwyczajny należy też odróżnić od „czasu wojny”, czyli czasu działań wojennych prowadzonych na terytorium RP, których początek i koniec jest określany w trybie postanowienia Prezydenta RP wydanego na wniosek Rady Ministrów²³ (art. 2 pkt 2 Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny²⁴). Ustawodawca przewidział także stan pełnej gotowości obronnej państwa – niebędący stanem nadzwyczajnym – wprowadzany w razie zewnętrznego zagro-

¹⁸ K. Complak, *Art. 229, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. M. Haczekowskiej, LexisNexis 2014, LEX, nb 1 (dostęp: 22 VII 2025).

¹⁹ W myśl tego przepisu: „Ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw określonych w: art. 30 (godność człowieka), art. 34 i art. 36 (obywatelstwo), art. 38 (ochrona życia), art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), art. 45 (dostęp do sądu), art. 47 (dobra osobiste), art. 53 (sumienie i religia), art. 63 (petycje) oraz art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko)”.

²⁰ K. Machowicz, *Stany nadzwyczajne jako przesłanka legalnej ingerencji w prawa człowieka w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2009, nr 38, s. 70; M. Miemieć, *Stany nadzwyczajne (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej) w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, nr 106, s. 25.

²¹ A. Nodźak, A.A. Kania, *Zadania powiatu z zakresu bezpieczeństwa*, w: *System bezpieczeństwa w powiecie. Zagadnienia administracyjnoprawne*, 2023, s. 22–23, Legalis, nb 3.4.2 (dostęp: 16 VII 2025); M.E. Kołodziejczak, *Definityjno-prawne regulacje wojny oraz terminów pochodnych*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2018, nr 28(4), s. 58; P. Winczorek, *Art. 229, w: Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, s. 292; P. Radziejewicz, *Art. 229, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2023, wyd. 2, LEX/el. (dostęp: 22 VII 2025).

²² K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005, s. 44.

²³ J. Dolny, *Konstytucyjne kompetencje Prezydenta RP w zakresie sił zbrojnych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2024, nr 1, s. 62.

²⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 825, dalej „u.o.O”.

żenia bezpieczeństwa i w czasie wojny²⁵. W stanie tym realizuje się czynności umożliwiające przeprowadzenie mobilizacji, wprowadzenie stanu wojennego oraz pełne rozwinięcie systemu obronnego państwa²⁶. Zatem wprowadzenie tego stanu powinno poprzedzać ustanowienie stanu wojennego.

Podsumowując ten wątek, należy stwierdzić, że stan wojenny może funkcjonować równocześnie ze „stanem wojny” i przypadać na „czas wojny”, ale może być także wprowadzony przed podjęciem decyzji o „stanie wojny” i przed „czasem wojny”, jak również trwać po ich zakończeniu²⁷.

Przechodząc do omawiania działania organów jednostek samorządu terytorialnego, należy wskazać, że z chwilą wprowadzenia stanu wojennego ochrona ludności staje się obroną cywilną, a organy ochrony ludności stają się organami obrony cywilnej²⁸ (art. 2 ust. 3 pkt 1 i 2 u.o.l.o.c.). Wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta oraz marszałek województwa mają status organów ochrony ludności (obrony cywilnej), przy czym organ wykonawczy gminy i starosta zostali uznani za terytorialne organy²⁹ (art. 9 ust. 1 u.o.l.o.c.). Każdy z tych wymienionych organów ma zapewnić funkcjonowanie w czasie wojny odpowiednio: urzędu gminy, starostwa i urzędu marszałkowskiego³⁰. Ma to znaczenie w kontekście stanu wojennego, gdyż stan ten może obowiązywać w czasie wojny.

W myśl art. 118 ust. 2 u.o.l.o.c. w czasie stanu wojennego i w czasie wojny wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz starosta kierują obroną cywilną na obszarze odpowiednio gminy i powiatu. Regulacja ta znalazła potwierdzenie w u.s.w. Otóż w czasie stanu wojennego wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje realizacją zadań obrony cywilnej na terenie gminy (art. 13c u.s.w.), a starosta (prezydent miasta na pra-

²⁵ § 3 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 III 2025 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz.U. 2025, poz. 355).

²⁶ Ibidem, § 3 ust. 2.

²⁷ M. Surmański, *Pojęcie „czas wojny” oraz problemy wynikające z jego niedookreśloności w polskim systemie prawnym*, *„Bezpieczeństwo Narodowe”* 2014, nr 30(2), s. 97; J. Dolny, *Korpus obrony cywilnej i jego współdziałanie z Siłami Zbrojnymi w świetle ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, *„Wojskowy Przegląd Prawniczy”* 2025, nr 1, s. 47–48.

²⁸ J. Dolny, *Korpus obrony cywilnej...*, s. 46–47; idem, *Zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) w myśl ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, *„Przegląd Legislacyjny”* 2024, nr 2, s. 34–37.

²⁹ S. Liżewski, *Realizacja zadań ochrony ludności i obrony cywilnej*, w: *Zadania wójta w zakresie ochrony ludności*, Legalis (dostęp: 21 VII 2025).

³⁰ Art. 10 ust. 1 pkt 23, art. 11 ust. 1 pkt 24, art. 12 ust. 1 pkt 11 u.o.l.o.c.

wach powiatu) – na terenie powiatu (art. 13a u.s.w.). W przypadku gdy na starostę (prezydenta miasta na prawach powiatu) zostały nałożone obowiązki wyłączające jego ochronę³¹ bądź z innych przyczyn nie może on realizować zadań obrony cywilnej, do realizacji tych zadań starosta upoważnia komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej (art. 13b u.s.w.).

W czasie omawianego stanu nadzwyczajnego istnieje możliwość zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa. Mianowicie, jeżeli organy te nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić je do czasu zniesienia stanu wojennego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego (art. 14 ust. 1 u.s.w.)³². Komisarz ten jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody (art. 14 ust. 2 u.s.w.)³³. Należy podkreślić, że ustawodawca posłużył się tutaj zwrotem niedookreślonym – „niewykazywanie dostatecznej skuteczności”.

Warto również przytoczyć uprawnienia innych organów, mogące rzutować na działalność organów samorządowych. Otóż w art. 11 ust. 1 u.s.w. przewidziano kompetencje Rady Ministrów. Organ ten może np. zawiesić funkcjonowanie organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych (pkt 4) czy przekazać organom wojсковым określone kompetencje organów władzy publicznej w strefie

³¹ Zgodnie z art. 62 ust. 1 Protokołu dodatkowego do Konwencji Genewskich z 12 VIII 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzonego w Genewie dnia 8 VI 1977 r. (Dz.U. 1992 r. Nr 41, poz. 175 ze zm.): „Organizacje cywilne obrony cywilnej, jak też ich personel powinny być szanowane i chronione odpowiednio do postanowień niniejszego protokołu, a zwłaszcza do postanowień niniejszego działu. Mają one prawo do wypełniania swych zadań obrony cywilnej, z wyjątkiem wypadków stanowiącej konieczności wojskowej”. W myśl art. 65 ust. 1 wskazanego Protokołu: „Ochrona, do jakiej mają prawo cywilne organizacje obrony cywilnej, ich personel, budynki, schrony oraz ich materiały, może ustać tylko w wypadku prowadzenia działań szkodliwych dla nieprzyjaciela lub wykorzystywania ich, poza ich właściwymi zadaniami, do takich działań. Jednakże ochrona ustanie jedynie wtedy, gdy ostrzeżenie ustalające, jeśli to jest celowe, uzasadniony termin pozostanie nieskuteczne”.

³² Stan zawieszenia organów ustaje z upływem czasu określonego przez Prezesa Rady Ministrów oraz z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wojennego (art. 14 ust. 4 u.s.w.).

³³ Komisarz rządowy z dniem powołania przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów gminy, powiatu lub samorządu województwa (art. 14 ust. 3 u.s.w.).

bezpośrednich działań wojennych (pkt 5)³⁴. Warto zaznaczyć, że uznanie określonych obszarów za strefy bezpośrednich działań wojennych następuje w czasie stanu wojennego decyzją Prezydenta RP na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (art. 10 ust. 2 pkt 6 u.s.w.).

Ten ostatni podmiot, zgodnie z art. 16 ust. 3 pkt 4 u.s.w., wyznacza organy wojskowe do realizacji zadań administracji rządowej i samorządowej w strefie bezpośrednich działań wojennych oraz określa, z wyjątkiem postanowień Rady Ministrów, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 5, ich zadania i kompetencje. Zatem kompetencje Rady Ministrów i Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych krzyżują się w tym obszarze. Należy podkreślić, że przejmowanie kompetencji przez organy wojskowe jest wyjątkiem od zasady, że w czasie stanu wojennego organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji³⁵. U.s.w. nie zawiera definicji organu wojskowego. Taka definicja znajduje się w art. 2 pkt 19 u.o.O.³⁶, jednakże na potrzeby tej ustawy.

Warto też przywołać kompetencje Ministra Obrony Narodowej w kontekście funkcjonowania samorządu terytorialnego. Organ ten w czasie stanu wojennego m.in. koordynuje realizację zadań organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego wynikających z zadań dotyczących obrony państwa; przedstawia właściwym organom potrzeby w zakresie świadczeń organów państwowych i jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych na rzecz Sił Zbrojnych i obrony państwa; sprawuje ogólny nadzór nad realizacją zadań obronnych wykonywanych przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego (art. 12 pkt 2–4 u.s.w.).

Pewne uprawnienia względem samorządu terytorialnego przysługują wojewodzie. W czasie stanu wojennego wojewoda kieruje realizacją zadań obronnych i obroną cywilną na terenie województwa (art. 13 ust. 1 u.s.w.). Organ ten m.in. koordynuje i kontroluje działalność organów władzy publicznej, przedsiębiorców oraz innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze województwa; może nakładać zadania i nakazywać jednostkom samorządu terytorialnego doko-

³⁴ Jeżeli w czasie omawianego stanu Rada Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie, jej konstytucyjne kompetencje wykonuje Prezes Rady Ministrów (art. 11 ust. 2 u.s.w.).

³⁵ L. Bełza, D. Ćwik, op. cit., s. 121.

³⁶ W myśl tego przepisu ilekroć w ustawie jest mowa o organie wojskowym – należy przez to rozumieć podmiot resortu obrony narodowej realizujący zgodnie ze swoją właściwością zadania z zakresu obronności państwa określone w ustawie.

nywanie określonych wydatków, na zasadach określonych w odrębnych przepisach (art. 13 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 u.s.w.). Ponadto wojewodzie są podporządkowane wszystkie jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządowej działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania zadań związanych z obroną państwa i województwa, a także związanych z obroną cywilną (art. 13 ust. 3 u.s.w.).

W związku z ograniczeniem niektórych wolności i praw człowieka i obywatela mogą wystąpić pewne zmiany w działalności organów administracyjnych, w tym samorządowych. Przykładem tego może być wprowadzenie cenzury. W myśl art. 21 ust. 2 u.s.w. funkcję organów cenzury i kontroli pełnią właściwi wojewodowie, którzy mogą nakazać organom administracji publicznej działającym na obszarze województwa wykonywanie czynności technicznych niezbędnych do prowadzenia cenzury lub kontroli.

Istotne znaczenie z punktu widzenia działalności organów władzy publicznej ma również art. 15 u.s.w. W regulacji tej wskazano, że decyzje wydane przez organy władzy publicznej na podstawie wskazanej ustawy lub przepisów wykonawczych do tej ustawy podlegają natychmiastowemu wykonaniu, a przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stosuje się odpowiednio.

Warto podkreślić, że przedstawione powyżej unormowania mają na celu zapewnienie skutecznego funkcjonowania państwa w warunkach kryzysowych i doprowadzenie do jak najszybszego przywrócenia stanu normalnego³⁷.

2. Stan wyjątkowy

W odróżnieniu od stanu wojennego stan wyjątkowy odnosi się do zagrożeń wewnętrznych³⁸. Może on być wprowadzony w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, przez Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, na części albo na całym terytorium państwa (art. 230 ust. 1 Konstytucji RP). Z uwagi na okoliczność, że przesłanki te nie zostały prawnie zdefiniowane, wskazanym organom

³⁷ M. Kazimierzczuk, *Zasady funkcjonowania państwa...*, s. 172.

³⁸ P. Winczorek, *Art. 230, w: Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, s. 293.

przysługuje większy luz decyzyjny niż w przypadku stanu wojennego³⁹. Podstawą wprowadzenia stanu wyjątkowego mogą być np. działania terrorystyczne, których nie można usunąć przy użyciu zwykłych środków konstytucyjnych, czy próby przejęcia władzy w sposób niezgodny z Konstytucją RP⁴⁰.

Prezydent RP – podobnie jak w przypadku stanu wojennego – nie jest związany wnioskiem Rady Ministrów⁴¹. Jeśli chodzi o przedłużenie stanu wyjątkowego, to może ono nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni (art. 230 ust. 2 ustawy zasadniczej). W odniesieniu do procedowania Sejmu nad rozporządzeniem o wprowadzeniu stanu wyjątkowego oraz do ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela obowiązują te same regulacje co w przypadku stanu wojennego (art. 231 i art. 233 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP).

Stan wyjątkowy – w przeciwieństwie do stanu wojennego – funkcjonował już pod rządami obowiązującej Konstytucji RP. Mianowicie został on wprowadzony na terenie przygranicznym z Białorusią w 2021 r.⁴², w związku z sytuacją na granicy państwowej z tym krajem.

Jeżeli chodzi o działalność samorządu terytorialnego w czasie stanu wyjątkowego, to na jednostki tego samorządu nie zostały *ex lege* nałożone żadne dodatkowe zadania, a organom tych jednostek nie przyznano, ani nie odebrano, automatycznie żadnych kompetencji⁴³. Istnieje jednak możliwość – tak jak w stanie wojennym – zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa⁴⁴. Zasady dokonania tej czynności są analogiczne jak w przypadku stanu wojennego⁴⁵ – oparte na

³⁹ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP*, op. cit., s. 3.

⁴⁰ K. Machowicz, op. cit., s. 72.

⁴¹ M. Strzymiński, *Teoretyczne i praktyczne aspekty obowiązywania stanu wyjątkowego w Polsce*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2022, t. 129, s. 198.

⁴² Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 2 IX 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. 2021, poz. 1612). Zob. S. Trociuk, *Stan wyjątkowy przy granicy z Białorusią – konsekwencje prawne*, LEX/el. 2021 (dostęp: 22 VII 2025).

⁴³ J. Wilk, *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w okresie stanu wyjątkowego*, LEX/el. 2021, nb 2 (dostęp: 22 VII 2025).

⁴⁴ A. Nodzak, A.A. Kania, op. cit., s. 24, nb 3.4.2; M. Kazimierczuk, *Ograniczenie wolności i praw człowieka podczas stanu wyjątkowego w polskim prawodawstwie*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne” 2018, nr 9, s. 115; K. Pachnik, M. Majchrzyk, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny w czasie stanu wyjątkowego w ujęciu polskim*, „Res Publicae” 2020, t. 12, s. 54.

⁴⁵ Zgodnie z art. 12 u.s.wyj.: „1. Jeżeli organy gminy, powiatu lub samorządu województwa nie wykazują dostatecznej skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wyjątkowego,

uznaniowej przesłance „niewykazywania dostatecznej skuteczności”⁴⁶. Regulacja ta pozwala na szybsze i łatwiejsze zawieszenie organów niż w ramach przepisów ustaw ustrojowych⁴⁷.

Należy dodać, że działalność innych organów może rzutować na samorząd terytorialny. Otóż Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda wykonują działania przywracające konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, a w szczególności koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej, przy czym ten pierwszy organ – w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż obszar jednego województwa, a ten drugi – w sytuacji wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze lub części obszaru jednego województwa (art. 9 u.s.wyj.). Co warto zaznaczyć, u.s.wyj. nie określa szczegółowych kompetencji tych organów w przedstawionym zakresie⁴⁸. Podobnie jak w stanie wojennym – też mogą nastąpić zmiany w prawnych uwarunkowaniach działania organów samorządowych w związku z ograniczeniem niektórych wolności i praw człowieka i obywatela⁴⁹.

Analogicznie jak w pierwszym stanie nadzwyczajnym – decyzje wydane przez organy władzy publicznej na podstawie u.s.wyj. lub przepisów wykonawczych do niej podlegają natychmiastowemu wykonaniu, a przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stosuje się odpowiednio (art. 14 u.s.wyj.).

Wprowadzenie stanu wyjątkowego – w odróżnieniu od stanu wojennego – nie powoduje przekształcenia systemu ochrony ludności w obronę cywilną. Organ wykonawczy gminy, starosta i marszałek

Prezes Rady Ministrów, na wniosek właściwego wojewody, może zawiesić te organy do czasu zniesienia stanu wyjątkowego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego. 2. Komisarza rządowego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody. 3. Komisarz rządowy z dniem powołania przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji zawieszonych organów gminy, powiatu lub samorządu województwa. 4. Stan zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa ustaje z upływem czasu określonego przez Prezesa Rady Ministrów oraz z mocy prawa z dniem zniesienia stanu wyjątkowego”.

⁴⁶ M. Piekło, *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w czasie stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej a kompetencje Prezydenta RP*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea” 2023, t. 13, s. 158.

⁴⁷ J. Wilk, *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego...*, nb 2.

⁴⁸ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, op. cit., s. 153.

⁴⁹ M. Piekło, op. cit., s. 155; J. Wilk, *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego...*, nb 3.

województwa nadal zachowują status organów ochrony ludności. Należy zaznaczyć, że u.o.l.o.c. nie wyłącza regulacji u.s.wyj. Co więcej, w myśl art. 5 ust. 1 u.o.l.o.c. zadania ochrony ludności i obrony cywilnej są wykonywane przez organy ochrony ludności i obrony cywilnej oraz podmioty ochrony ludności i obrony cywilnej, w zależności od rodzaju i skali zagrożeń i właściwości tych organów lub podmiotów, na zasadach przewidzianych w niniejszej ustawie oraz innych przepisach prawa, m.in. w u.s.wyj.

3. Stan klęski żywiołowej

Rada Ministrów może wprowadzić stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, przy czym przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu (art. 232 Konstytucji RP). Zatem inaczej niż w przypadku pozostałych stanów nadzwyczajnych decyzję o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej podejmuje Rada Ministrów, a nie Prezydent RP.

Jeśli chodzi o definicję klęski żywiołowej, to jest ona zawarta w u.s.k.ż. i oznacza katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem (art. 3 ust. 1 pkt 1). Co istotne, w przypadku stanu klęski żywiołowej wyraźnie wskazano te wolności i prawa człowieka i obywatela, które mogą zostać ograniczone⁵⁰, a więc kwestia ta uregulowana została odmiennie niż w odniesieniu do pozostałych stanów nadzwyczajnych.

⁵⁰ Zgodnie z art. 233 ust. 3 Konstytucji RP: „Ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej może ograniczać wolności i prawa określone w art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), art. 64 (prawo własności), art. 65 ust. 1 (wolność pracy), art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku)”.

Należy dodać, że stan klęski żywiołowej został wprowadzony w 2024 r. na części terytorium państwa w związku z wystąpieniem powodzi⁵¹.

U.s.k.ż. zawiera szczegółowe regulacje dotyczące działalności organów władzy publicznej, w tym organów samorządowych. Powołana ustawa przewiduje decentralizację decyzji podejmowanych w trakcie zwalczania klęsk żywiołowych oraz jednoosobowe kierownictwo akcją ratowniczą⁵². Przyjęcie tej ostatniej zasady ma na celu sprawne i skuteczne przeprowadzenie takiej akcji⁵³. Właściwość organów uzależniona jest od zasięgu stanu klęski żywiołowej – zgodnie z art. 8 u.s.k.ż. Jeżeli stan ten wprowadzono tylko na obszarze gminy, to działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kieruje organ wykonawczy gminy (art. 8 pkt 1 u.s.k.ż.). Warto przy tym nadmienić, że rada gminy nie jest właściwa, aby w statucie ustalić dla sołtysa zadania w postaci kierowania akcją pomocy w sołectwie w razie wypadków losowych i klęsk żywiołowych⁵⁴. W przypadku zaś gdy stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu, to działaniami tymi kieruje starosta (art. 8 pkt 2 u.s.k.ż.). Wskazany artykuł ustawy w pozostałych punktach przewiduje również właściwość wojewody i ministra⁵⁵.

⁵¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 IX 2024 r. w sprawie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze części województwa dolnośląskiego, opolskiego oraz śląskiego (Dz.U. 2024, poz. 1365).

⁵² M. Kazimierzczuk, *Ograniczenie prawa własności podczas stanu klęski żywiołowej*, „Civitas et Lex” 2022, nr 2(34), s. 52.

⁵³ P. Ruczkowski, Art. 8, w: *Stan klęski żywiołowej. Komentarz*, LEX/el. 2002 (dostęp: 23 VII 2025).

⁵⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z 19 II 2020 r., sygn. akt. II SA/Go 887/19, LEX nr 2783888; S. Liżewski, *Sołtys jako kierujący działaniami w czasie klęski żywiołowej*, „Kontrola Zarządcza w Jednostkach Sektora Publicznego” 2021, nr 11, s. 1–2, Legalis (dostęp: 21 VII 2025); Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 21 XII 2012 r., PN.4131.299.2012 (Dz.Urz. Woj. War-Maz. 2012, poz. 3696).

⁵⁵ Zgodnie z art. 8 pkt 3 i 4 u.s.k.ż.: „W czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują: [...] 3) wojewoda – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa; 4) minister właściwy do spraw administracji publicznej lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku gdy właściwych jest kilku ministrów – minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa”.

W art. 9 ust. 1 u.s.k.ż potwierdzono kompetencje organu wykonawczego gminy w przedmiocie kierowania działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia⁵⁶. W zakresie tych działań wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy (art. 9 ust. 2 u.s.k.ż.). Ponadto w zakresie wskazanych działań wójt (burmistrz, prezydent miasta) może występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych niż określone powyżej, działających na obszarze gminy, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania wójt (burmistrz, prezydent miasta) niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nadzór nad nim (art. 9 ust. 3 u.s.k.ż.). Tak więc polecenie organu wykonawczego gminy w przedstawionej sferze nie wywołuje po stronie adresata obowiązku i kierownik takiej jednostki organizacyjnej może odmówić wykonania tego polecenia⁵⁷.

Co istotne, w zakresie działań w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, w przypadkach gdy stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy, wójt (burmistrz, prezydent miasta niebędącego miastem na prawach powiatu) podlega staroście (art. 9 ust. 4 u.s.k.ż.). Jest to osobliwe rozwiązanie, gdyż ustawy samorządowe nie przewidują podległości między tymi organami⁵⁸. Zdaniem M. Karpiuka stanowi to naruszenie konstytucyjnej zasady decentralizacji nadającej jednostkom samorządu terytorialnego samodzielność⁵⁹.

W razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wojewoda z inicjatywy własnej lub na wniosek

⁵⁶ M. Karpiuk wskazał, że przepis ten ma ten sam wydźwięk normatywny co art. 8 pkt 1 u.s.k.ż. i że powielanie bytów prawnych może wprowadzać chaos. Zob. idem, *Zasady działania samorządu lokalnego w czasie stanu klęski żywiołowej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 2014, nr 61(2), s. 54.

⁵⁷ M. Piekło, op. cit., s. 161.

⁵⁸ A. Nodzak, A.A. Kania, op. cit., s. 25, nb 3.4.2.

⁵⁹ M. Karpiuk, *Zasady działania samorządu lokalnego...*, s. 56.

starosta może zawiesić uprawnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), określone w ust. 2 i ust. 3 omawianego artykułu oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami (art. 9 ust. 5 zd. 1 u.s.k.ż.)⁶⁰. Należy zauważyć, że zawieszenie nie dotyczy organu, tylko jego uprawnień. Ustawa nie wskazuje, kogo należy wyznaczyć do pełnienia funkcji pełnomocnika, więc może nim zostać np. zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta)⁶¹. W przypadku gdy stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu, wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo pełnomocnik, o którym mowa w ust. 5, wykonują czynności kierownicze na właściwym dla siebie obszarze wobec podmiotów, o których mowa w ust. 2 (art. 9 ust. 6 u.s.k.ż.). Zatem wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma koordynować akcję ratowniczą na obszarze gminy zarówno w przypadku, gdy stan klęski żywiołowej został wprowadzony jedynie na obszarze gminy, jak i w przypadku, gdy stan ten ogłoszono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu⁶².

Jeśli chodzi o starostę, to ustawodawca przyznał mu analogiczne kompetencje. W czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo starosta kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze powiatu w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia (art. 10 ust. 1 u.s.k.ż.). W zakresie tych działań starosta może wydawać polecenia wiążące wójtom (burmistrzom, prezydentom miast niebędących miastami na prawach powiatu), kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez powiat, kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze powiatu oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze powiatu (art. 10 ust. 2 u.s.k.ż.). Rozwiązanie polegające na wydawaniu przez starostę wiążących poleceń organom wykonawczym gminy budzi pewne wątpliwości⁶³. Zdaniem M. Piekło jest ono sprzeczne z Konstytucją RP, gdyż ustawa zasadnicza nie przewiduje podporządkowania w tym zakresie⁶⁴.

⁶⁰ Do pełnomocnika stosuje się odpowiednio przepis art. 9 ust. 4 (art. 9 ust. 5 zd. 2 u.s.k.ż.).

⁶¹ P. Ruczkowski, *Art. 9, w: Stan klęski żywiołowej...*

⁶² Ibidem.

⁶³ P. Ruczkowski uważa takie rozwiązanie za kontrowersyjne. Zob. ibidem.

⁶⁴ M. Piekło, op. cit., s. 161–162. Podobne stanowisko reprezentuje M. Karpiuk, stwierdzający, że ustawowa kompetencja do wydawania przez starostę wiążących poleceń

W ramach wskazanych działań starosta może występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych niż określone w ust. 2, działających na obszarze powiatu, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania starosta niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nadzór nad nim (art. 10 ust. 3 u.s.k.ż.). W celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, w przypadkach jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu, starosta podlega wojewodzie (art. 10 ust. 4 u.s.k.ż.). Nie określono jednak precyzyjnie zasad tego podporządkowania i nie upoważniono wprost wojewody do wydawania staroście wiążących poleceń – tak jak ma to miejsce w przypadku relacji starosta–organ wykonawczy gminy⁶⁵.

W razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wojewoda może zawiesić uprawnienia starosty określone w ust. 2 i ust. 3 oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami. Do pełnomocnika stosuje się odpowiednio przepis ust. 4 (art. 10 ust. 5 u.s.k.ż.). Jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa, wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo wyznaczony pełnomocnik oraz starosta albo powołany pełnomocnik wykonują czynności kierownicze na właściwym dla siebie obszarze wobec podmiotów, o których mowa odpowiednio w ust. 2 oraz w art. 9 ust. 2 (art. 10 ust. 6 u.s.k.ż.). Analogiczne rozwiązanie zastosowano, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa⁶⁶.

Wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miasta), starostowie albo wskazani pełnomocnicy działający na obszarze gminy i powiatu są zobowiązani do współdziałania i wzajemnego przekazywania informacji w zakresie zapobiegania skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwania (art. 15 ust. 2 u.s.k.ż.). Obowiązek współdziałania oznacza powinność współpracy w określonym celu, tj. usunięcia skutków powstałej klęski żywiołowej⁶⁷.

wójtowi jest sprzeczna z Konstytucją RP, gdyż powiat nie jest strukturą nadrzędną wobec gminy. Zob. idem, *Zasady działania samorządu lokalnego...*, s. 57–58.

⁶⁵ P. Ruczkowski, *Art. 10*, w: *Stan klęski żywiołowej...*

⁶⁶ W myśl art. 11 ust. 5 u.s.k.ż.

⁶⁷ P. Ruczkowski, *Art. 15*, w: *Stan klęski żywiołowej...*

Z powyższego wynika, że ustawodawca określił działalność organów jednostek samorządu terytorialnego (szczególnie gminy i powiatu) na zasadzie hierarchicznego podporządkowania – w sposób nieznany ustrojowi samorządu terytorialnego⁶⁸. W określonych sytuacjach wójt podlega staroście, a starosta – wojewodzie. Temu ostatniemu podmiotowi podporządkowane są organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu województwa działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania tych działań na obszarze województwa (art. 11 ust. 2 u.s.k.ż.)⁶⁹.

Należy też wspomnieć o kompetencjach ministra względem organów samorządu terytorialnego. Otóż minister właściwy do spraw administracji publicznej lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku gdy właściwych jest kilku ministrów – minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów, w zakresie działań prowadzonych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, może wydawać polecenia wiążące organom samorządu terytorialnego (art. 13 ust. 1 u.s.k.ż.)⁷⁰. W razie odmowy wykonania lub niewłaściwego wykonania polecenia przez organy samorządu terytorialnego – minister może zawiesić odpowiednie uprawnienia takiego organu oraz wyznaczyć pełnomocnika do wykonywania tych uprawnień, zawiadamiając o tym właściwego wojewodę i Prezesa Rady Ministrów (art. 13 ust. 2 u.s.k.ż.).

Organ wykonawczy gminy, starosta, wojewoda albo wskazani pełnomocnicy posiadają jeszcze bardziej zdecydowane narzędzia. Mianowicie, w granicach dopuszczonych w rozporządzeniu Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej, wprowadzają oni niezbędne ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela (art. 23 u.s.k.ż.)⁷¹.

⁶⁸ J. Korczak, *Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej w stanach nadzwyczajnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, nr 106, s. 83–94, teza nr 5, LEX/el. (dostęp: 23 VII 2025).

⁶⁹ M. Karpiuk, *Działanie organów administracji publicznej w czasie stanów nadzwyczajnych*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2015, nr 4, s. 33–38, teza nr 2, LEX/el. (dostęp: 23 VII 2025).

⁷⁰ M. Karpiuk stwierdził, że doszło do powołania nowego (konstytucyjnie niedozwolonego) organu nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Zob. idem, *Zasady działania samorządu lokalnego...*, s. 59.

⁷¹ R. Gawłowski, K. Makowski, *Zarządzanie kryzysowe – „nowe” wyzwanie administracji publicznej*, w: *Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej*, 2022, s. 2, nb 1, Legalis (dostęp: 21 VII 2025).

Ustawodawca nie przewidział analogicznej kompetencji dla ministra w tym zakresie, co należy uznać za lukę w prawie⁷².

Podmiotami wykonawczymi w zakresie zapobiegania skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu są: Państwowa Straż Pożarna i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, Policja, Straż Graniczna, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, podmioty lecznicze, w tym w szczególności dysponenti jednostek systemu – Państwowe Ratownictwo Medyczne oraz inne właściwe w tych sprawach państwowe urzędy, agencje, inspekcje, straże i służby (art. 17 ust. 1 u.s.k.ż.)⁷³. Podmioty te podlegają kierownictwu organów, o których mowa w art. 8, a więc również organów samorządowych albo wskazanych wyżej pełnomocników (art. 17 ust. 2 u.s.k.ż.).

Analogicznie jak w przypadku stanu wyjątkowego – w czasie stanu klęski żywiołowej organ wykonawczy gminy, starosta i marszałek województwa pozostają organami ochrony ludności, a art. 5 ust. 1 u.o.l.o.c. odwołuje się m.in. do u.s.k.ż.

Podsumowanie

Działalność organów jednostek samorządu terytorialnego wygląda odmiennie w poszczególnych stanach nadzwyczajnych. Jednakże ich cechą wspólną jest możliwość daleko idącej ingerencji organów administracji rządowej w funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Można nawet stwierdzić, że w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego ustawodawca przekazał organom administracji rządowej prawo do kierowania organami administracji samorządowej⁷⁴. Ze względu na konieczność zapewnienia sprawnego procesu decyzyjnego w ekstrapordynaryjnych sytuacjach takie kierowanie/ingerowanie znajduje uzasadnienie. Niemniej jednak pewne kwestie powinny zostać zmienione lub uzupełnione.

W stanie wojennym organ wykonawczy gminy i starosta kierują obroną cywilną odpowiednio na obszarze gminy i powiatu. Nie została

⁷² J. Wilk, *Wprowadzanie ograniczeń praw i wolności w stanie klęski żywiołowej*, w: *Prace prawnicze*, pod red. M. Sadowskiego, P. Szymańca, Wrocław 2012, s. 154–155.

⁷³ R. Gawłowski, K. Makowski, op. cit., s. 2, nb 1.

⁷⁴ A. Gołębiowska, P. Zientarski, *Organy administracji rządowej i samorządowej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, w: *idem, Administracja publiczna w systemie bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2017, s. 16.

jednak określona zależność między tymi organami, tzn. nie wiadomo, czy wójt (burmistrz, prezydent miasta) podlega staroście – tak jak w przypadku stanu klęski żywiołowej. W związku z tym należałoby doprecyzować przepisy w tym zakresie⁷⁵.

W czasie stanu wojennego i stanu wyjątkowego istnieje możliwość zawieszenia organów gminy, powiatu lub samorządu województwa oraz ustanowienia zarządu komisarycznego – na podstawie uznaniowej przesłanki „niewykazywania dostatecznej skuteczności”. Takie rozwiązanie jest za zbyt daleko idące – daje instrument nadmiernej ingerencji w samodzielność samorządu terytorialnego. Oczywiście zasadne jest, aby w tych stanach (wojennym i wyjątkowym) występowała możliwość zawieszenia organów, ale powinno to następować według jasno określonych kryteriów, np. „niewykonywania czy nienależytego wykonywania ustawowych obowiązków”. Ewentualnie takie zawieszenie winno być poprzedzone wcześniejszym wezwaniem do podjęcia określonych działań.

W odniesieniu do stanu klęski żywiołowej ustawodawca szczegółowo określił funkcjonowanie organów samorządu terytorialnego poziomu gminnego i powiatowego. Jednocześnie przewidziano podległość wójta (burmistrza, prezydenta miasta) staroście, a starosty – wojewodzie. Takie rozwiązanie było krytykowane w doktrynie jako naruszające konstytucyjne zasady decentralizacji (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP) i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 2, art. 165 ust. 2 ustawy zasadniczej)⁷⁶. Jednakże można stwierdzić, że odmienne ukształtowanie funkcjonowania organów samorządowych w czasie stanu nadzwyczajnego jest prawnie dopuszczalne i znajduje oparcie w art. 228 ust. 3 Konstytucji RP. Cechą charakterystyczną stanu nadzwyczajnego jest bowiem czasowa modyfikacja kompetencji podmiotów władzy publicznej⁷⁷. Należy równocześnie uznać, że zawieszenie uprawnień organów samorządowych winno być obwarowane dodatkową przesłanką, np. wcześniejszym wezwaniem do podjęcia określonych działań – aby ograniczyć stosowanie tej instytucji, która niewątpliwie mocno ingeruje w kompetencje samorządowe.

⁷⁵ J. Dolny, *Korpus obrony cywilnej...*, s. 55–56; idem, *Zadania organów samorządu terytorialnego...*, s. 58.

⁷⁶ M. Karpiuk, *Zasady działania samorządu lokalnego...*, s. 56–59; M. Piekło, op. cit., s. 161–162.

⁷⁷ P. Radziejewicz, Art. 228, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, LEX/el., nb 1 (dostęp: 22 VII 2025).

Nie jest do końca precyzyjna relacja u.o.l.o.c. do u.s.wyj. i u.s.k.ż. Co prawda art. 5 ust. 1 u.o.l.o.c. odwołuje się do dwóch pozostałych ustaw, ale ma to charakter ogólny. Tak więc można by rozważyć wprowadzenie jakiejś szczegółowej regulacji, która z jednej strony harmonizowałaby te akty prawne, a z drugiej bardziej eksponowałaby rolę systemu ochrony ludności, jej organów czy korpusu obrony cywilnej w tych dwóch stanach nadzwyczajnych.

BIBLIOGRAFIA

- Bełza L., Ćwik D., *Dylematy prawne dotyczące realizacji niektórych zadań w ramach przygotowań obronnych państwa*, „Wiedza Obronna” 2019, nr 269(4), s. 105–125.
- Complak K., Art. 229, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. M. Haczkowskiej, LexisNexis 2014, LEX/el., nb 1 (dostęp: 22 VII 2025).
- Dolny J., *Konstytucyjne kompetencje Prezydenta RP w zakresie sił zbrojnych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2024, nr 1, s. 58–74.
- Dolny J., *Korpus obrony cywilnej i jego współdziałanie z Siłami Zbrojnymi w świetle ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2025, nr 1, s. 44–59.
- Dolny J., *Zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) w myśl ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, „Przegląd Legislacyjny” 2024, nr 2, s. 32–61.
- Dzimińska-Mosio M., *Instytucja stanów nadzwyczajnych a stan wojenny*, „Przegląd Policyjny”, 2017, nr 3(127), s. 167–182.
- Gawłowski R., Makowski K., *Zarządzanie kryzysowe – „nowe” wyzwanie administracji publicznej*, w: *Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej*, 2022, s. 2, nb 1, Legalis (dostęp: 21 VII 2025).
- Gołębiowska A., Zientarski P., *Organy administracji rządowej i samorządowej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, w: A. Gołębiowska, P. Zientarski, *Administracja publiczna w systemie bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2017, s. 9–28.
- Karpiuk M., *Działanie organów administracji publicznej w czasie stanów nadzwyczajnych*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2015, nr 4, s. 33–38, LEX/el. (dostęp: 23 VII 2025).
- Karpiuk M., *Zasady działania samorządu lokalnego w czasie stanu klęski żywiołowej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)” 2014, nr 61(2), s. 51–60.
- Kazmierczuk M., *Ograniczenie prawa własności podczas stanu klęski żywiołowej*, „Civitas et Lex” 2022, nr 2(34), s. 47–63.
- Kazmierczuk M., *Ograniczenie wolności i praw człowieka podczas stanu wyjątkowego w polskim prawodawstwie*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego” 2018, nr 9, s. 111–124.
- Kazmierczuk M., *Zasady funkcjonowania państwa podczas stanu wojennego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2006, nr 6, s. 163–172.

- Kołodziejczak M.E., *Definityjno-prawne regulacje wojny oraz terminów pochodnych*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2018, nr 28(4), s. 51–61.
- Korczak J., *Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej w stanach nadzwyczajnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, nr 106, s. 83–94, LEX/el. (dostęp: 23 VII 2025).
- Liżewski S., *Realizacja zadań ochrony ludności i obrony cywilnej*, w: *Zadania wójta w zakresie ochrony ludności*, Legalis (dostęp: 21 VII 2025).
- Liżewski S., *Sołtys jako kierujący działaniami w czasie klęski żywiołowej*, „Kontrola Zarządcza w Jednostkach Sektora Publicznego” 2021, nr 11, s. 1–2, Legalis (dostęp: 21 VII 2025).
- Machowicz K., *Stany nadzwyczajne jako przesłanka legalnej ingerencji w prawa człowieka w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2009, nr 38, s. 65–79.
- Miemieć M., *Stany nadzwyczajne (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej) w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, nr 106, s. 19–27.
- Nodźak A., Kania A.A., *Zadania powiatu z zakresu bezpieczeństwa*, w: *System bezpieczeństwa w powiecie. Zagadnienia administracyjnoprawne*, 2023, Legalis (dostęp: 16 VII 2025), s. 1–32.
- Pachnik K., Majchrzyk M., *Bezpieczeństwo i porządek publiczny w czasie stanu wyjątkowego w ujęciu polskim*, „Res Polticae” 2020, t. 12, s. 47–58.
- Piekło M., *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w czasie stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej a kompetencje Prezydenta RP*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea” 2023, t. 13, s. 152–167.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP*, „Infos” 2020, nr 6(272), s. 1–4.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005.
- Radziejewicz P., *Art. 228*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2023, wyd. 2, LEX/el. (dostęp: 22 VII 2025).
- Radziejewicz P., *Art. 229*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2023, wyd. 2, LEX/el. (dostęp: 22 VII 2025).
- Ruczkowski P., *Art. 8*, w: *Stan klęski żywiołowej. Komentarz*, LEX/el. 2002 (dostęp: 23 VII 2025).
- Ruczkowski P., *Art. 9*, w: *Stan klęski żywiołowej. Komentarz*, LEX/el. 2002 (dostęp: 23 VII 2025).
- Ruczkowski P., *Art. 10*, w: *Stan klęski żywiołowej. Komentarz*, LEX/el. 2002 (dostęp: 23 VII 2025).
- Ruczkowski P., *Art. 15*, w: *Stan klęski żywiołowej. Komentarz*, LEX/el. 2002 (dostęp: 23 VII 2025).
- Skrzydło W., *Art. 229*, w: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 303–304.
- Strzymiński M., *Teoretyczne i praktyczne aspekty obowiązywania stanu wyjątkowego w Polsce*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2022, t. 129, s. 197–208.
- Surmański M., *Pojęcie „czas wojny” oraz problemy wynikające z jego nieodokreśloności w polskim systemie prawnym*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014, nr 30(2), s. 95–109.
- Trociuk S., *Stan wyjątkowy przy granicy z Białorusią – konsekwencje prawne*, LEX/el. 2021 (dostęp: 22 VII 2025).

- Wilk J., *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w okresie stanu wyjątkowego*, LEX/el. 2021, nb 2 (dostęp: 22 VII 2025).
- Wilk J., *Wprowadzanie ograniczeń praw i wolności w stanie klęski żywiołowej*, w: *Prace prawnicze*, pod red. M. Sadowskiego, P. Szymańca, Wrocław 2012, s. 145–161.
- Winczorek P., Art. 228, w: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 289–292.
- Winczorek P., Art. 229, w: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 292.
- Winczorek P., Art. 230, w: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 292–293.

Dawid Kański*

Organizacje ekologiczne w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego

Environmental organizations in administrative proceedings regarding the issuance of a water law permit

Abstract. The article addresses the issue of environmental organizations in administrative proceedings concerning the granting of water law permits. The starting point is a discussion of the concept of an environmental organisation, the definition of which has been shaped by case law and environmental law doctrine. Discussing the issue also requires an analysis of the evolution of the provisions of the Water Law, which initially completely excluded environmental organisations from proceedings concerning the granting of water permits; only as a result of an amendment was their participation allowed, although it should be noted that this was to a limited extent. However, despite the amendment, the scope of participation of environmental organisations remains narrow and covers only proceedings for the issuance of a water permit, preceded by a decision on environmental conditions. However, this type of regulation still limits the possibility of social control over the ecological condition of waters. In this context, a significant problem is the controversy surrounding the abuse of the law by environmental organisations, which is sometimes used to prolong administrative procedures or achieve extra-legal goals, thus, goals that are not in the public interest. While the above circumstances may justify limiting the procedural rights of environmental organisations, it should be noted that there are instruments in the Polish public law system to counteract such practices. This, in turn, may provide grounds for granting environmental organisations broader powers than before. In light of the above, it seems reasonable to propose expanding the participation of environmental organisations in proceedings concerning water law permits, while introducing mechanisms to prevent abuse.

Keywords: water law permit – environmental organisation – administrative proceedings

* University of Białystok, Poland | Uniwersytet w Białymstoku, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-0687-9015>, e-mail: dawid.kanski@gmail.com.

Wprowadzenie

Postępowanie administracyjne w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego może dotyczyć działań mogących mieć negatywny wpływ na środowisko wodne. Takie inwestycje z pewnością stałyby się przedmiotem zainteresowania organizacji ekologicznych, ale ustawodawca ogranicza ich udział w takim postępowaniu. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym organizacje ekologiczne mogą brać udział w postępowaniu administracyjnym w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego, poprzedzonym wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, wyłącznie na prawach strony. Jednak zakres przedmiotowy tych postępowań jest mocno ograniczony.

Z jednej strony ograniczenie udziału organizacji ekologicznych w postępowaniu administracyjnym przyspiesza procedury administracyjne, zmniejsza ryzyko przewlekłości postępowań, a także przyspiesza inwestycje. Jednak z drugiej strony organizacje te odgrywają istotną rolę w ochronie środowiska, a ich udział w postępowaniach dotyczących środowiska wodnego mógłby stanowić ważny element kontroli społecznej nad stanem ekologicznym wód. Dlatego należy dokonać oceny zasadności tak szerokiego wyłączenia organizacji ekologicznych z postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego. Niemniej, dokonując takiej oceny, należy mieć również na uwadze problem nadużywania prawa przez organizacje ekologiczne w postępowaniach administracyjnych.

O zakresie wyłączenia organizacji ekologicznych jako strony postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego decydują regulacje zawarte w art. 402 Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne¹ oraz art. 72, art. 86f ust. 6, art. 86g, art. 86h Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko² i to one będą głównym przedmiotem analizy.

¹ Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 960, dalej „pr.w.”.

² Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1112 ze zm., dalej „ustawa środowiskowa”.

1. Pojęcie organizacji ekologicznej

Pojęcie organizacji ekologicznej zostało już szeroko omówione w literaturze, więc jego szczegółowa analiza nie jest tu zatem konieczna. Odwołanie się do tego terminu pozwoli jednak określić, jakie podmioty mogą ubiegać się o udział w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego, a także ocenić zakres uprawnień procesowych oraz zasadność wyłączenia tych organizacji z grona stron postępowania.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy środowiskowej przez pojęcie organizacji ekologicznej rozumie się „organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska”. Zdaniem I. Radziwon-Kamińskiej, aby dana organizacja mogła zostać uznana za ekologiczną, jej statutowe cele muszą odnosić się do szeroko rozumianej ochrony środowiska³. Według Autorki „[w] pojęciu ochrony środowiska mieści się podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej”⁴. A to w praktyce oznacza, że organizacja ekologiczna może zajmować się różnymi aspektami ochrony środowiska, począwszy od działań na rzecz ograniczenia zanieczyszczeń, aż po edukację ekologiczną⁵. Z kolei W. Federczyk podkreśla, że „[k]ażda organizacja ekologiczna będzie zarazem organizacją społeczną, ale nie odwrotnie. Kryterium, które wyróżnia organizacje ekologiczne, jest cel działalności w postaci ochrony środowiska”⁶. Nieco inaczej pojęcie organizacji ekologicznej definiuje K. Biskup-Grabowska. Według Autorki organizacja ekologiczna to „[z]rzeszenie osób, których nadrzędnym celem jest dbałość o ochronę środowiska, co powinno znajdować odzwierciedlenie w celach uregulowanych w statucie”⁷. K. Rokicka-Murszewska, analizując regulacje ustawy środowiskowej, scharakteryzowała organizację ekologiczną jako jedną z form organizacji społecznej, która powinna prowadzić swoją działalność w zakresie ochrony środowiska w sposób legalny oraz powinna

³ Zob. I. Radziwon-Kamińska, *Organizacja ekologiczna jako podmiot w postępowaniu administracyjnym. Wybrane zagadnienia*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2019, nr 22(40), s. 128.

⁴ Ibidem.

⁵ Zob. ibidem.

⁶ W. Federczyk, *Organizacja ekologiczna jako uczestnik postępowania administracyjnego w zakresie ochrony środowiska*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 8(3–4), s. 76.

⁷ K. Biskup-Grabowska, *Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony środowiska*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2022, nr 2, s. 6.

posiadać wyodrębnioną strukturę organizacyjną⁸. Ponadto według Autorki „[w] szczególności istotnym warunkiem jest określenie granic przedmiotowych spraw, wpisanych do aktu założycielskiego, i celów organizacji, wśród których znaleźć musi się ochrona środowiska”⁹. Z kolei zgodnie z tym, co uważa Wojewódzki Sąd Administracyjny, „[u]zasadnienie udziału konkretnej organizacji ekologicznej działającej w zakresie ochrony środowiska w danym postępowaniu administracyjnym [...] musi wynikać bezpośrednio z jej statutu, bądź regulaminu. Postanowienia tego aktu ustrojowego nie muszą być precyzyjne. Czasami może wystarczyć przepis nakładający obowiązek dbałości o jakiś element środowiska. Cel ten musi jednak pozostawać w związku z przedmiotem konkretnego postępowania administracyjnego”¹⁰. Natomiast, jak podkreśla G. Wesołowski, „[s]tatut organizacji (lub inny akt założycielski) powinien w sposób niebudzący wątpliwości definiować cele przez nią realizowane, które z kolei będą określały granice przedmiotowe spraw pozostających w kręgu zainteresowania konkretnej organizacji”¹¹. Ponadto zdaniem cytowanego Autora „[a]by organizacja społeczna została uznana za organizację ekologiczną, nie może budzić wątpliwości to, że ochrona środowiska znajduje się w kręgu jej zainteresowań, ujawnionych w statucie”¹². W tym kontekście należy przytoczyć również pogląd WSA, ponieważ zdaniem Sądu organizacja ekologiczna poza celami dotyczącymi ochrony środowiska może w swoim statucie formułować także inne zadania¹³. Ponadto, jak zauważa Sąd, „[z]definiowane w art. 3 pkt 13 Prawa ochrony środowiska pojęcie ochrony środowiska ma bardzo szeroki zakres przedmiotowy, który obejmuje zarówno sprawy bezpośrednio dotyczące ochrony środowiska, jak i tylko z jego ochroną związane”¹⁴.

K. Gruszecki, wskazując, które z podmiotów nie mogą być uznane za organizację ekologiczną, wymienia: partie polityczne, pomocnicze jednostki samorządu gminnego, samorząd pracowniczy, jednostki ochotni-

⁸ Zob. K. Rokicka-Murszewska, *Kilka uwag na temat zaskarżania planów miejscowych przez organizacje ekologiczne*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2024, nr 3, s. 70.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Szczecinie z 6 IV 2017 r., sygn. akt II SA/Sz 1026/16, Legalis nr 1602367.

¹¹ G. Wesołowski, *Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu dotyczącym wzruszenia ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Studia Administracyjne” 2023, nr 2(18), s. 49.

¹² Ibidem.

¹³ Wyrok WSA w Olsztynie z 21 V 2019 r., sygn. akt II SA/OI 288/19, LEX nr 2703422.

¹⁴ Ibidem.

czej straży pożarnej oraz związki zawodowe¹⁵. Autor również podkreśla, że z uwagi na szeroki zakres podmiotowy pojęcia „ochrona środowiska”¹⁶, zamieszczonego w Ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, „liczba spraw mieszczących się w tej kategorii jest bardzo duża, w związku z czym również udział organizacji ekologicznych w postępowaniu administracyjnym może być bardzo szeroki”¹⁷.

Z przytoczonej literatury wynika, że organizacja ekologiczna to forma organizacji społecznej, której głównym celem jest ochrona środowiska. Jej działalność powinna być prowadzona zgodnie z prawem i opierać się na jasno określonych zasadach ujętych w akcie założycielskim. Istotne jest, aby cele organizacji odnosiły się do szeroko rozumianej ochrony środowiska i były wpisane do aktu założycielskiego, ponieważ możliwość udziału takiej organizacji w postępowaniach administracyjnych powinna wynikać bezpośrednio z jej statutu. Jednak statut organizacji ekologicznej nie musi szczegółowo precyzować zakresu jej działalności –wystarczy ogólny zapis dotyczący ochrony określonych elementów środowiska. Jednak nawet nieprecyzyjne sformułowanie celu statutowego nie pozbawia organizacji ekologicznej prawa do udziału w postępowaniu. W takim przypadku organy administracji publicznej muszą dokonać uważnej oceny, czy dany podmiot rzeczywiście działa w takim zakresie ochrony środowiska, jaki odpowiada przedmiotowi konkretnego postępowania.

2. Stan prawny przed nowelizacją ustawy Prawo wodne

Stan prawny obowiązujący przed nowelizacją pr.w. zasługuje na szczególną uwagę, ponieważ w sposób restrykcyjny ukształtował ramy uczestnictwa organizacji ekologicznych w postępowaniach administracyjnych dotyczących pozwoleń wodnoprawnych. Organizacjom tym nie przy-

¹⁵ K. Gruszecki, Art. 44, w: *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, wyd. 4, LEX/el. 2023 (dostęp: 18 VIII 2025).

¹⁶ Zgodnie z art. 3 pkt 13 Ustawy z dnia 27 IV 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 54 ze zm.) przez pojęcie ochrony środowiska rozumie się „podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na: racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego”.

¹⁷ K. Gruszecki, op. cit.

służywał wówczas ani przymiot strony postępowania, ani możliwość udziału w postępowaniu na prawach strony. Zagadnienie to jest istotne nie tylko dla zrozumienia przyczyn późniejszej interwencji legislacyjnej, lecz także dla oceny, w jakim zakresie polski ustawodawca zapewnia udział organizacji ekologicznych w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego.

Zgodnie z art. 402 ust. 1 pr.w. „[w] postępowaniach dotyczących zgód wodnoprawnych nie stosuje się przepisów art. 31 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”. Natomiast zgodnie z art. 402 ust. 2 pr.w. „[d]o postępowania dotyczącego pozwolenia wodnoprawnego, poprzedzonego decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, stosuje się przepisy art. 86f ust. 6, art. 86g oraz art. 86h Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko”. W tym miejscu należy podkreślić, że ustęp drugi wszedł w życie dopiero 6 kwietnia 2021 r., a wcześniej na art. 402 pr.w. składały się unormowania zawarte wyłącznie w obecnym ustępie pierwszym.

Analizując regulacje zawarte w art. 402 ust. 1¹⁸, należy zauważyć, że zgodnie z art. 31 § 1 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹ „[o]rganizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem: (1) wszczęcia postępowania, (2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny”. Zatem art. 31 k.p.a. reguluje uprawnienia organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym. Wyłączenie stosowania tego artykułu w postępowaniach dotyczących zgód wodnoprawnych oznaczało, że udział organizacji społecznych, w tym również organizacji ekologicznych, w postępowaniu administracyjnym o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego był w zasadzie wykluczony.

W tym kontekście ważny jest wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej²⁰ odnoszący się do kwestii dostępu organizacji ochro-

¹⁸ Art. 402 w brzmieniu nadanym Obwieszczeniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 I 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy Prawo wodne (Dz.U. 2020, poz. 310).

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

²⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z 20 XII 2017 r., sygn. akt C-664/15, Legalis nr 1696941.

ny środowiska do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących ochrony wód. Kluczowym elementem analizowanej sprawy jest interpretacja przepisów Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej²¹ oraz Konwencji z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska²², w odniesieniu do krajowych przepisów proceduralnych regulujących postępowanie administracyjne o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego. Nie analizując szczegółowo orzeczenia, należy zaznaczyć, że TSUE uznał za nielegalne te przepisy prawa krajowego, które: (1) wykluczają organizacje ekologiczne z prawa udziału w postępowaniu administracyjnym dotyczącym pozwolenia na przedsięwzięcie wdrażające dyrektywę 2000/60/WE; (2) ograniczają prawo do wniesienia skargi na takie decyzje jedynie do podmiotów, które uzyskały status strony postępowania; (3) odbierają organizacji ekologicznej prawo do wniesienia skargi, jeśli nie zgłosiła swoich zarzutów na odpowiednim etapie postępowania administracyjnego.

Powyższy wyrok TSUE był komentowany w orzecnictwie sądów administracyjnych, a polskie sądy odwoływały się do niego przy analizie kontrowersyjnych regulacji zawartych w art. 402 ust. 1 pr.w. Szczególnie istotny jest wyrok WSA²³, w którym Sąd analizował regulacje zawarte w art. 402 tejże ustawy w sprawie dotyczącej odmowy dopuszczenia do udziału w postępowaniu administracyjnym organizacji ekologicznej. Zdaniem Sądu ustawodawca na mocy art. 402 pr.w. całkowicie wykluczył organizacje ekologiczne z udziału w postępowaniu administracyjnym o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego również na prawach strony. Na marginesie warto zauważyć, że zbliżone rozwiązanie przewidziano w Ustawie z dnia 7 VII 1994 r. – Prawo budowlane²⁴. Zdaniem A. Kosickiego takie rozwiązanie spowodowało, że „[o]rganizacje społeczne zostały pozbawione uprawnień do uczestnictwa w tym postępowaniu

²¹ Dyrektywa 2000/60/WE ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej z dnia 23 X 2000 r. (Dz.U. UE L Nr 327 z 22 XII 2000, s. 1–73), dalej „dyrektywa 2000/60/WE”.

²² Konwencja z dnia 25 VI 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.Urz. UE L Nr 124 z 17 V 2005, s. 4–20).

²³ Wyrok WSA w Warszawie z 20 III 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 1248/19, Legalis nr 2513510.

²⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 418 ze zm., dalej „pr.b.”.

na prawach strony²⁵. W ocenie Sądu, w świetle omawianego wyżej wyroku TSUE analizowany art. 402 pr.w. był sprzeczny z prawem unijnym. Z tego też względu Sąd uznał, że w postępowaniach administracyjnych w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego należy pominąć stosowanie art. 402 pr.w. Podobne stanowisko przyjął również Naczelny Sąd Administracyjny: „[w]ykładowy charakter orzeczenia Trybunału wydanego w oparciu o art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, skierowane przez sąd krajowy innego niż Polska państwa członkowskiego, może stanowić podstawę do odmowy zastosowania przez sądy polskie przepisu prawa polskiego, jako niezgodnego z prawem unijnym”²⁶. Dlatego też wykładnia dokonana przez TSUE w omawianym wyroku mogła stanowić podstawę dla sądów polskich do odmowy stosowania przepisu prawa krajowego ze względu na jego niezgodność z prawem unijnym. Należy również dodać, że w konsekwencji wyrok TSUE stał się istotnym punktem odniesienia dla zmian legislacyjnych, które miały na celu zapewnienie zgodności polskiego prawa krajowego z prawem unijnym.

3. Stan prawny po nowelizacji ustawy Prawo wodne

Analiza stanu prawnego po nowelizacji pr.w. pozwoli ocenić, w jakim stopniu ustawodawca odpowiedział na zastrzeżenia podnoszone w doktrynie, orzecnictwie sądów administracyjnych oraz w wyrokach TSUE dotyczących udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach dotyczących pozwoleń wodnoprawnych. Ocena aktualnych regulacji jest niezbędna w celu rozstrzygnięcia, czy zapewniają one realizację zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska i czy rzeczywiście wzmacniają mechanizmy kontroli społecznej nad decyzjami administracyjnymi w obszarze gospodarowania wodami.

Jak już ustalono wcześniej, przed nowelizacją pr.w., która miała miejsce w kwietniu 2021 r., organizacje ekologiczne były wykluczone z udziału w postępowaniach o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego. Dopiero unormowania przyjęte w art. 402 ust. 2 pr.w. oraz m.in. w art. 86g ustawy środowiskowej pozwoliły na ich ograniczony

²⁵ A. Kosicki, Art. 28, w: *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024 (dostęp: 4 X 2025).

²⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 20 IV 2021 r., sygn. akt III OSK 3140/21, Legalis nr 2562914.

udział w tych postępowaniach, ale jedynie na prawach strony. W tym miejscu należy zaznaczyć, że analiza powyższych regulacji pozwoli ustalić zakres, w jakim organizacje ekologiczne mogą brać udział we wspomnianym postępowaniu.

Oceniając omawianą nowelizację pr.w. oraz ustawy środowiskowej, można zwrócić uwagę na wykładnię art. 402 pr.w. w jego znowelizowanym brzmieniu dokonaną przez WSA²⁷. Sprawa dotyczyła skargi organizacji ekologicznej na postanowienie o odmowie dopuszczenia jej do postępowania administracyjnego w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego. Według Sądu aktualne brzmienie art. 402 pr.w. jest zgodne z prawem unijnym, ponieważ nowelizacja daje organizacjom ekologicznym możliwość weryfikacji pozwolenia wodnoprawnego w zakresie jego zgodności z decyzją środowiskową na etapie odwołania do organu drugiej instancji lub skargi do sądu administracyjnego. Jednak Sąd podkreślił, że odesłanie zawarte w art. 402 ust. 2 pr.w. nie odwołuje wyłączenia art. 31 k.p.a. i nie nadaje organizacjom ekologicznym przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego. Sąd, interpretując wcześniej omawiany wyrok TSUE, zauważył, że Trybunał nie wymaga bezwzględnego obowiązku zapewnienia organizacji społecznej udziału w całym postępowaniu administracyjnym o wydanie zezwolenia na inwestycję. Dlatego według Sądu wystarczające jest zapewnienie możliwości wniesienia odwołania do organu drugiej instancji, a potem skargi do sądu administracyjnego, a więc udziału w postępowaniu na prawach strony.

Przy okazji analizy art. 86g ustawy środowiskowej warto przywołać stwierdzenie B. Rakoczego, „[p]ozwolenie wodnoprawne może mieć charakter uprzedni w tym znaczeniu, że jego wydanie musi poprzedzać wydanie innej decyzji”²⁸. Taki właśnie charakter należy przypisać pozwoleniom wodnoprawnym związanym decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Zgodnie z ust. 1 analizowanego unormowania organizacjom ekologicznym przysługuje prawo do odwołania od decyzji udzielającej pozwolenia wodnoprawnego, poprzedzonej decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Uprawnienie to przysługuje jednak wyłącznie tym organizacjom ekologicznym, które prowadziły działalność statuto-

²⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z 26 IV 2023 r., sygn. akt III SA/Po 884/22, LEX nr 3570049.

²⁸ B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2018, s. 216.

wą w zakresie ochrony środowiska przez co najmniej 12 miesięcy przed wszczęciem postępowania. Należy jednak jeszcze raz zaznaczyć, że organizacja ekologiczna uczestniczy w postępowaniu odwoławczym na prawach strony, a więc w ograniczonym zakresie. Prawo do odwołania od decyzji udzielającej pozwolenia wodnoprawnego przysługuje również stronom, które brały udział w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa powyżej. Natomiast w przypadku skargi do sądu administracyjnego organizacja ekologiczna może ją wnieść także wtedy, gdy nie uczestniczyła w postępowaniu odwoławczym. Natomiast zgodnie z art. 86g ust. 2, ust. 3 i ust. 6 odwołanie i skarga mogą być wniesione w zakresie, w jakim organ wydający pozwolenie wodnoprawne jest związany decyzją środowiskową. K. Maćkowiak i W. Piątek podkreślają, że nie jest możliwe dopuszczenie organizacji ekologicznej do postępowania administracyjnego „[w] oparciu o inną podstawę prawną niż ta wynikająca z ustawy środowiskowej”²⁹. Co prawda, zdaniem NSA, „[p]rzepisy przewidują szczególne uprawnienia procesowe dla organizacji ekologicznych, ale tylko w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa. W postępowaniach, które nie wymagają udziału społeczeństwa, stosuje się zasady ogólne wynikające z art. 31 k.p.a.”³⁰. Należy jednak jeszcze raz podkreślić, że w pr.w. zastosowanie art. 31 k.p.a. w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego zostało wyłączone.

Z powyższego można wywnioskować, że udział organizacji ekologicznych w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego został ograniczony tylko do inwestycji poprzedzonych decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa oraz etapu odwoławczego postępowania bądź skargi do sądu administracyjnego. Należy również zaznaczyć, że takie rozwiązanie decyduje o tym, że organizacje ekologiczne nie mogą uczestniczyć w większości postępowań w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego. W konsekwencji ogranicza to możliwość wczesnego sygnalizowania zagrożeń środowiskowych, co może prowadzić do niedostatecznej kontroli społecznej nad stanem środowiska wodnego. Jednak ustalenie skali tego

²⁹ K. Maćkowiak, W. Piątek, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca 2023 r. (sygn. akt III OSK 1909/21)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 2, s. 149.

³⁰ Wyrok NSA z 28 VIII 2018 r., sygn. akt II OSK 2192/16, LEX nr 2558111.

wyłaczenia wymaga dalszej analizy regulacji zawartych w pr.w. oraz w ustawie środowiskowej. Trzeba w tym miejscu również przybliżyć, czym jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydawana w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa.

4. Przedmiotowy zakres wyłączenia organizacji ekologicznych z postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego

Ustalenie przedmiotowego zakresu wyłączenia organizacji ekologicznych z postępowania administracyjnego w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego pozwoli ustalić, które rodzaje działalności wymagające uzyskania pozwolenia wodnoprawnego zostały objęte tym ograniczeniem. Analiza ta ma ważne znaczenie dla oceny wpływu organizacji ekologicznych na możliwość sprawowania społecznej kontroli nad ochroną wód. Jednak na początek należy przybliżyć pojęcie decyzji środowiskowej oraz postępowania wymagającego udziału społeczeństwa w rozumieniu ustawy środowiskowej.

Zdaniem D. Dragan decyzja środowiskowa „[t]o akt administracyjny konstytutywny, o charakterze związanym, choć posiadający pewne cechy uznaniowości, nakładający na swojego adresata zarówno uprawnienia, jak i obowiązki, niewywołujący skutków w innych dziedzinach prawa, niewykonalny, o osobowo-rzeczowym charakterze”³¹. Natomiast w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że w decyzji środowiskowej określa się „[w]pływ planowanego przedsięwzięcia na środowisko i wymagania, jakie powinny być spełnione, by zminimalizować skutki negatywnego wpływu na środowisko czynników dla niego szkodliwych”³². Ponadto wyróżnia się dwa rodzaje decyzji środowiskowych: „[p]ierwszy rodzaj stanowią decyzje środowiskowe wydawane po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko, poprzedzone raportem o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko”³³, natomiast drugi „[d]ecyzje wydawane bez przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, ograniczające się w sentencji do stwier-

³¹ D. Dragan, *Charakter prawny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2019”, nr 2, s. 41–42.

³² Wyrok WSA w Olsztynie z 26 VIII 2025 r., sygn. akt II SA/OI 180/25, LEX nr 3914044.

³³ Wyrok WSA w Białymstoku z 16 XI 2023 r., sygn. akt II SA/Bk 397/23, LEX nr 3643023.

dzenia braku potrzeby przeprowadzenia takiej oceny”³⁴, co wynika z art. 59 i z art. 84 ustawy środowiskowej.

Zatem decyzja środowiskowa to szczególny akt administracyjny określający wpływ planowanego przedsięwzięcia na środowisko oraz wskazujący warunki minimalizujące jego negatywne skutki. Może być poprzedzona oceną oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo zostać wydana bez konieczności jej przeprowadzenia.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że „[u]prawnienie organizacji ekologicznej do uczestniczenia w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę na prawach strony ma więc charakter następczy i jest uwarunkowane prowadzeniem postępowania wymagającego udziału społeczeństwa”³⁵, czyli postępowania, w ramach którego przeprowadzona jest ocena oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia. Co prawda M. Bursztynowicz odnosi się do regulacji zawartych w pr.b., jednak rozwiązania zastosowane w tej ustawie są analogiczne do rozwiązań zawartych w pr.w. Podobne stanowisko zajmuje WSA, który wskazuje, że „[p]ostępowanie wymaga udziału społeczeństwa, gdy w jego toku jest przeprowadzana ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko”³⁶. A więc można uznać, że na gruncie ustawy środowiskowej postępowaniem wymagającym udziału społeczeństwa będzie postępowanie, w ramach którego przeprowadzana jest ocena oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia.

W orzecznictwie przyjmuje się, że „[o]cena oddziaływania na środowisko jest więc szczególną procedurą mającą na celu ocenę skutków realizacji danego przedsięwzięcia na środowisko i jego elementy, decydującą o możliwości realizacji przedsięwzięcia”³⁷. Jednak – co istotne – „[o]bowiązek sporządzenia oceny oddziaływania na środowisko (raportu) nie jest konstytutywną cechą przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko”³⁸. Odwołując się do art. 59 oraz art. 63 ustawy środowiskowej, można dodać, że obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dotyczy

³⁴ Ibidem.

³⁵ M. Bursztynowicz, *Udział organizacji społecznej na prawach strony w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, nr 4(1), s. 311.

³⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 25 I 2023 r., sygn. akt II SA/GI 1105/22, LEX nr 3500932, zob. też: wyrok NSA z 15 XI 2022 r., sygn. akt III OSK 1366/21, LEX nr 3438931.

³⁷ Wyrok WSA w Gliwicach z 30 V 2018 r., sygn. akt II SA/GI 158/18, LEX nr 2517246, zob. też: wyrok WSA w Olsztynie z 26 VIII 2025 r., sygn. akt II SA/OI 180/25, op. cit.

³⁸ Wyrok NSA z 24 II 2020 r., sygn. akt II OSK 1560/19, LEX nr 3065381.

przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko oraz jeśli dane przedsięwzięcie „[m]oże znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a nie jest bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony”. Przy czym w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko oraz przeprowadzanych na obszarze Natura 2000 obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko stwierdza właściwy organ w drodze postanowienia.

Zgodnie z art. 71 ustawy środowiskowej „[u]zyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych: (1) przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; (2) przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko”. Katalog tych działalności został zamieszczony w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko³⁹. Natomiast według regulacji zawartych w art. 72 ust. 1 pkt 6 ustawy środowiskowej „[w]ydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem pozwolenia wodnoprawnego na regulację wód, pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń wodnych oraz pozwolenia wodnoprawnego na wydobywanie z wód kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, wydawanych na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne”.

Należy zauważyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że „[w] celu prawidłowego ustalenia zakresu przedmiotowego przedsięwzięć wymagających uzyskania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych niezbędne jest łączne uwzględnienie postanowień zarówno art. 71 jak i art. 72 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku”⁴⁰. Ponadto organ właściwy do wydania decyzji środowiskowej „[n]ie ma swobody kwalifikacji przedsięwzięć w zakresie obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach”⁴¹.

Z powyższych regulacji wynika, że możliwość udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach o udzielenie pozwolenia wodnopraw-

³⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 IX 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. 2019, poz. 1839).

⁴⁰ Wyrok WSA w Kielcach z 27 X 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 493/10, LEX nr 753251; zob. też: wyrok NSA z 27 XI 2014 r., sygn. akt II OSK 1159/13, LEX nr 1658252; wyrok WSA w Gdańsku z 23 XI 2017 r., sygn. akt II SA/Gd 438/17, LEX nr 2411004; wyrok WSA w Warszawie z 9 III 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 2226/16, LEX nr 2267558.

⁴¹ Wyrok WSA w Kielcach z 27 X 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 493/10, op. cit.

nego została ograniczona do czynności polegających na wykonaniu urządzeń wodnych, do formy szczególnego korzystania z wód, o której mowa w art. 34 pkt 8 pr.w., oraz do działalności polegającej na regulacji wód, wskazanej w art. 389 pkt 7 pr.w. Jednak tylko w przypadku, kiedy inwestycje te będą realizowane w ramach przedsięwzięć mogących zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, poprzedzonych decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, a więc takim, w którym przeprowadzono ocenę oddziaływania na środowisko. Zatem zakres przedmiotowy wyłączenia organizacji ekologicznych w postępowaniach o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego, również na prawach strony, w zasadzie obejmuje większość czynności, na które zgodnie z art. 389 oraz art. 390 pr.w. wymagane jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego. W praktyce oznacza to, że organizacje ekologiczne nie mają prawa w ogóle uczestniczyć w tych postępowaniach, niezależnie od wpływu inwestycji na środowisko wodne. W efekcie może to prowadzić do niedostatecznej ochrony środowiska wodnego, zwłaszcza w przypadku inwestycji lokalnych, które kumulatywnie wywierają istotny wpływ na ekosystemy wodne.

5. Kontrowersje związane z udziałem organizacji ekologicznych w postępowaniach administracyjnych

Analiza kontrowersji związanych z udziałem organizacji ekologicznych w postępowaniach administracyjnych pozwoli ocenić praktyczne problemy wynikające z przyznania tym podmiotom określonych uprawnień procesowych. W szczególności może umożliwić zidentyfikowanie zarówno pozytywnych aspektów ich aktywności, jak i zagrożeń związanych z możliwością nadużywania prawa. Ponadto pozwoli na wyważenie racji pomiędzy potrzebą ochrony środowiska a zapewnieniem sprawności postępowań administracyjnych, co również stanowi ważny element rozważań nad rolą organizacji ekologicznych w postępowaniach administracyjnych w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego. Należy również dodać, że ocena zasadności tak szerokiego wyłączenia organizacji ekologicznych z postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego wymaga uwzględnienia problemów związanych z nadużyciem prawa przez organizacje ekologiczne mających miejsce podczas postępowań administracyjnych.

Według A. Barczak nadużywanie prawa do sądu lub udziału w postępowaniu administracyjnym może polegać na „[d]ziałalności sprzecznej z przepisami prawa, np. ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko”⁴² albo na działaniu niezgodnym ze statutem stowarzyszenia⁴³. Omawiając problem kontrowersji związanych z nadużywaniem prawa przez organizacje ekologiczne, można odnieść się do dorobku M. Górskiego. Jego zdaniem „[o]rganizacje ekologiczne niejednokrotnie składają odwołania od decyzji administracyjnych bez zwrócenia uwagi na to, że przysługują one organizacji ekologicznej w stosunku do rozstrzygnięć wydawanych w ramach postępowania wymagającego udziału społeczeństwa”⁴⁴, co może wydłużyć postępowanie odwoławcze i samo postępowanie w ogóle. Z kolei K. Frączak zauważa, że „[z]darzają się również przypadki nadużywania instrumentów prawnych we własnym, a nie społecznym interesie (m.in. problem tzw. ekoharaczy)”⁴⁵. Natomiast J. Sułkowski doszedł do wniosku, że organizacje społeczne, w tym ekologiczne, „[r]edukują czasem swoją rolę do podmiotu «hamującego» lub «blokującego» wydanie decyzji merytorycznej”⁴⁶. A.K. Modrzejewski podkreśla, że „[d]o nadużycia prawa dochodzi w sytuacjach, gdy strona podejmuje prawnie dozwolone działania dla celów innych niż przewidziane przez ustawodawcę”⁴⁷. Autor wśród nadużyć wymienia „[z]głaszanie udziału w postępowaniu dopiero na etapie wniesienia odwołania celem przedłużenia postępowania [...]”. Niejasne formułowanie zarzutów,

⁴² A. Barczak, *Udział organizacji ekologicznych w ochronie środowiska a granice realizacji przez nie prawa do udziału w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 3, s. 38.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Cyt. za: A. Barczak, A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Udział organizacji ekologicznych w postępowaniach związanych z ochroną środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony obszarów Natura 2000*, w: *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, pod red. A. Barczak, A. Ogonowskiej, Szczecin 2016, s. 313–314.

⁴⁵ K. Frączak, *Quasi actio popularis organizacji pozarządowych działających na rzecz ochrony środowiska w sprawach dotyczących interesu ogółu*. Glosa do wyroku TS z dnia 12 maja 2011 r., C-115/09, LEX/el. 2013 (dostęp: 18 VIII 2025).

⁴⁶ J. Sułkowski, *Organizacja społeczna w postępowaniu administracyjnym: udział w postępowaniu czy jego paraliż? Glosa do wyroku NSA z 29.03.2022 r., II OSK 946/19*, „Państwo i Prawo” 2024, nr 2, s. 173.

⁴⁷ A.K. Modrzejewski, *Współdziałanie z organami administracji publicznej a nadużycie prawa przez organizacje ekologiczne w postępowaniach w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 3(34), s. 222.

celowe zmienianie sygnatur spraw [...] pisanie w jednej sprawie wielu powielających się pism zawierających olbrzymią liczbę nieistotnych załączników⁴⁸. Zdaniem A.K. Modrzejewskiego „[w]szystkie te działania mogą być analizowane z punktu widzenia nadużycia prawa, zmierzają bowiem do przeciągania postępowania, nie zaś do skonkretyzowanej ochrony środowiska naturalnego⁴⁹. Co prawda Autor wspomina tutaj o stronach postępowania, jednak opisane przez niego praktyki można odnieść również do uczestników biorących udział w postępowaniu na prawach strony.

Z powyższego można wywnioskować, że nadużywanie prawa przez organizacje ekologiczne należy rozumieć jako działanie podejmowane w granicach formalnie dopuszczonych przez przepisy prawa, które jednak pozostaje sprzeczne z celem tych przepisów. Oznacza to, że choć organizacje te działają w ramach przyznanych im uprawnień procesowych, ich zachowanie nie zawsze odpowiada założonemu celowi ochrony środowiska. Nadużywanie prawa może przybierać różne formy, jednak celem takich działań zawsze jest przedłużenie postępowania i tym samym opóźnienie inwestycji. Konsekwencją takich działań jest nie tylko wydłużenie postępowań administracyjnych i odwoławczych, ale także obniżenie efektywności całego systemu ochrony środowiska.

A. Barczak, analizując problem nadużywania prawa przez organizacje ekologiczne, wskazuje, że w prawie polskim przewidziano środki prawne umożliwiające przeciwdziałanie takim nadużyciom, gdyż „[z]asięg działalności organizacji ekologicznych wyznaczają środki kontrolno-nadzorcze wynikające z przepisów ogólnych (ustawy Prawo o stowarzyszeniach, ustawy o fundacjach)⁵⁰. Autorka, powołując się na ustawę Prawo o stowarzyszeniach⁵¹, wykazuje, że „[w] razie stwierdzenia, że działalność stowarzyszenia jest niezgodna z prawem lub narusza postanowienia statutu organ nadzorujący [...] może wystąpić o ich usunięcie w określonym terminie, udzielić ostrzeżenia władzom stowarzyszenia lub wystąpić do sądu o zastosowanie środka wskazanego w art. 29 ustawy Prawo o stowarzyszeniach⁵². W tym miejscu warto wspomnieć, że organem nadzorującym działalność organizacji

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ A. Barczak, op. cit., s. 40.

⁵¹ Ustawa z dnia 7 IV 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2261).

⁵² A. Barczak, op. cit., s. 37.

ekologicznych jest starosta. Natomiast zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy Prawo o stowarzyszeniach „[s]ąd, na wniosek organu nadzorującego lub prokuratora, może: udzielić upomnienia władzom stowarzyszenia; uchylić niezgodną z prawem lub statutem uchwałę stowarzyszenia”. Zdaniem Autorki powyższe środki kontrolno-nadzorcze są należycie unormowane, a więc umożliwiają skuteczne przeciwdziałanie nadużyciom.

Szerokie uprawnienia organizacji ekologicznych stwarzają możliwość do nadużyć prawnych, jednak w polskim porządku prawnym przewidziano instrumenty prawne pozwalające na kontrolę tych nadużyć. Skuteczne zastosowanie tych narzędzi wymaga jednak wzmocnienia współpracy między organami właściwymi do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz decyzji, o których mowa w art. 76 ust. 1 ustawy środowiskowej, a starostą w zakresie przekazywania informacji o nieprawnych działaniach organizacji ekologicznych. Rozszerzenie tej współpracy może przyjąć formę systematycznego monitorowania aktywności organizacji ekologicznych w toku postępowań administracyjnych oraz regularnego raportowania przypadków potencjalnego nadużycia prawa. Jednocześnie wzmocnienie wymiany informacji między organami administracji pozwoli na szybszą identyfikację działań niezgodnych z prawem lub celami statutowymi organizacji ekologicznych. A to w konsekwencji będzie mogło przyczynić się do ograniczenia opóźnień w postępowaniach administracyjnych, a także zwiększenia efektywności działań organów administracji publicznej oraz innych podmiotów odpowiedzialnych za wykonywanie zadań z zakresu ochrony środowiska.

Podsumowanie

Wyłączenie organizacji ekologicznych z większości postępowań o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego może osłabiać społeczną kontrolę nad ochroną środowiska wodnego. Zwłaszcza należy tu zwrócić uwagę na działalności o charakterze typowo lokalnym, lecz o kumulatywnie istotnym wpływie na ekosystemy wodne. Brak udziału organizacji ekologicznych w takich postępowaniach może prowadzić do niedostatecznego monitorowania potencjalnych zagrożeń dla środowiska wodnego, co w konsekwencji może zwiększać ryzyko jego degradacji.

Jak istotna może być kontrola lokalnych przedsięwzięć, wyraźnie uwidoczniła katastrofa ekologiczna na Odrze z roku 2022. Z rapor-

tu Najwyższej Izby Kontroli wynika, że organy odpowiedzialne za udzielenie pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód powierzchniowych podczas postępowania nie dokonywały oceny skumulowanego wpływu zrzutu ścieków na ekosystem Odry⁵³. Organizacje ekologiczne, z uwagi na ograniczenia wynikające z przepisów pr.w. oraz ustawy środowiskowej, nie miały możliwości uczestniczenia w zdecydowanej większości tych postępowań. W tym miejscu można zwrócić uwagę, że gdyby organizacje ekologiczne miały szerszy dostęp do postępowań administracyjnych w sprawach wydania pozwolenia wodnoprawnego na usługę wodną polegającą na wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, obejmującą także wprowadzanie ścieków do urządzeń wodnych⁵⁴, to mogłyby skuteczniej sygnalizować potencjalne zagrożenia i odpowiednio interweniować na wczesnym etapie procesu decyzyjnego.

Organizacje ekologiczne nie zawsze kierują się swoimi celami statutowymi; zdarza się, że celowo blokują postępowania, dążąc do uzyskania korzyści niezwiązanych z interesem publicznym i ochroną środowiska. Jednak w prawie polskim przewidziano instrumenty prawne pozwalające na kontrolę tych nadużyć. Ponadto nie istnieje skuteczniejsza forma nadzoru nad działaniami administracji publicznej oraz podmiotów prywatnych niż kontrola społeczna, która stanowi istotny fundament demokratycznego państwa prawa.

Dlatego też należy rozszerzyć zakres postępowań w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego, w których dopuszcza się uczestnictwo organizacji ekologicznych na prawach strony, na zasadach analogicznych do tych wynikających z art. 86g ustawy środowiskowej. Wspomniany zakres powinien zostać rozszerzony o przypadki dotyczące działalności niepoprzedzonych wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W szczególności należy mieć tu na uwadze usługę wodną polegającą na wprowadzaniu ścieków, ponieważ może ona charakteryzować się istotnym wpływem na stan środowiska wodnego. Powyższe wymagałoby zmiany uregulowań zawartych w art. 402 ustawy Prawo wodne.

Jednocześnie należy rozważyć wprowadzenie mechanizmów zapobiegających nadużywaniu prawa przez organizacje ekologiczne. W tym celu należałoby wzmocnić współpracę organów odpowiedzialnych za

⁵³ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze*, Warszawa 2023, s. 40.

⁵⁴ Art. 35 ust. 3 pkt 5 pr.w.

udzielenie pozwolenia wodnoprawnego ze starostą w zakresie kontroli nadużyć prawnych organizacji ekologicznych. W rezultacie możliwe będzie zachowanie równowagi między potrzebą skutecznej ochrony środowiska a sprawnym przebiegiem postępowań administracyjnych, przy jednoczesnym wzmocnieniu demokratycznej kontroli społecznej nad działaniami administracji publicznej i podmiotów prywatnych.

BIBLIOGRAFIA

- Barczak A., *Udział organizacji ekologicznych w ochronie środowiska a granice realizacji przez nie prawa do udziału w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 3, s. 29–44.
- Barczak A., Kaźmierska-Patrzyzna A., *Udział organizacji ekologicznych w postępowaniach związanych z ochroną środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony obszarów Natura 2000*, w: *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, pod red. A. Barczak, A. Ogonowskiej, Szczecin 2016, s. 303–318.
- Biskup-Grabowska K., *Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony środowiska*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2022, nr 2, s. 59–80.
- Bursztynowicz M., *Udział organizacji społecznej na prawach strony w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, nr 4(1), s. 303–318.
- Dragan D., *Charakter prawny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2019”, nr 2, s. 36–50.
- Federczyk W., *Organizacja ekologiczna jako uczestnik postępowania administracyjnego w zakresie ochrony środowiska*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 8(3–4), s. 71–81.
- Frączak K., *Quasi actio popularis organizacji pozarządowych działających na rzecz ochrony środowiska w sprawach dotyczących interesu ogółu. Glosa do wyroku TS z dnia 12 maja 2011 r., C-115/09, LEX/el. 2013 (dostęp: 18 VIII 2025)*.
- Gruszecki K., *Art. 44, w: Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, wyd. 4, LEX/el. 2023 (dostęp: 18 VIII 2025).
- Kosicki A., *Art. 28, w: Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024 (dostęp: 4 X 2025).
- Maćkowiak K., Piątek W., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca 2023 r. (sygn. akt III OŚK 1909/21)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 2, s. 142–152.
- Modrzejewski A.K., *Współdziałanie z organami administracji publicznej a nadużycie prawa przez organizacje ekologiczne w postępowaniach w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 3(34), s. 217–230.

- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze*, Warszawa 2023.
- Radziwon-Kamińska I., *Organizacja ekologiczna jako podmiot w postępowaniu administracyjnym. Wybrane zagadnienia*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2019, nr 22(40), s. 127–135.
- Rakoczy B., *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2018.
- Rokicka-Murszewska K., *Kilka uwag na temat zaskarżania planów miejscowych przez organizacje ekologiczne*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2024, nr 3, s. 67–77.
- Sułkowski J., *Organizacja społeczna w postępowaniu administracyjnym: udział w postępowaniu czy jego paraliż? Głosa do wyroku NSA z 29.03.2022 r., II OSK 946/19*, „Państwo i Prawo” 2024, nr 2, s. 165–174.
- Wesołowski G., *Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu dotyczącym wzruszenia ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Studia Administracyjne” 2023, nr 2(18), s. 45–62.

Renata Kamińska*

Odszkodowanie za szkodę planistyczną związaną z wejściem w życie uchwały krajobrazowej

Compensation for planning damage arising from the enforcement of a landscape resolution

Abstract. The landscape resolution was introduced into the Polish legal order in order to effectively combat advertising chaos. However, due to inappropriate balancing out of public and private interest at the regulations preparation stage, from the very beginning of its existence the introduced tool is burdened with a defect that does not allow its effective use by municipal governments. This is because the legislator did not provide for a compensatory mechanism for damages resulting from the enforcement of the landscape resolution. In the assessment of the Constitutional Tribunal, this was a legislative omission which infringes upon constitutional standards for the protection of individual rights. Although preparations of an amendment to the provisions on landscape resolutions were initiated, which would allow compliance with constitutional requirements to be restored, the proposed changes do not adequately reflect the conclusions of the Constitutional Tribunal's ruling nor the realities of the advertising market. The drafters have too directly adopted solutions based on existing mechanisms for compensating planning-related damages, without sufficiently considering the specific nature of the advertising resolution.

The aim of this article is to present the issue of the mechanism for compensating the planning damage associated with the entry into force of a landscape resolution. First, it will outline the characteristics of landscape resolutions and the constitutional concerns regarding provisions that impose obligations on owners of advertising media forcing them to adapt them to new rules and conditions for their placement. It will then proceed to discuss the aforementioned draft amendments. Although its final form is currently unknown, an analysis of the draft's assumptions will serve as the basis for presenting *de lege ferenda* postulates,

* Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland | Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska, <https://orcid.org/0009-0006-6980-1318>, e-mail: r.m.kaminska@outlook.com.

the inclusion of which would allow the statutory regulation to be adjusted to constitutional standards.

Keywords: landscape resolution – planning damage – liability for planning damage

Wprowadzenie

Uchwała w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, nazywana również „uchwałą krajobrazową” lub „uchwałą reklamową”, została wprowadzona do polskiego porządku prawnego w celu efektywnego zwalczania chaosu reklamowego. Wyposażenie gmin w kompetencje do jej podjęcia miało zarówno pozwolić na przywrócenie ładu przestrzennego poprzez zlikwidowanie już istniejącego nadmiaru nośników reklamowych, jak i zapobiec dalszej degradacji walorów krajobrazowych przestrzeni publicznej w przyszłości.

Niedostateczne wyważenie interesu publicznego i interesu prywatnego już na etapie projektowania ustawowej regulacji spowodowało jednak, że wprowadzony instrument od samego początku swojego istnienia obarczony jest wadą, która nie pozwala na jego skuteczne wykorzystywanie przez samorządy gminne. Ustawodawca nie przewidział bowiem mechanizmu kompensującego szkody wynikające z wejścia w życie uchwały reklamowej. Tym samym każdorazowe podjęcie przez gminę próby zwalczania obecnego już chaosu reklamowego skutkowałoby naruszeniem konstytucyjnych standardów ochrony praw i wolności jednostki. Problem ten został dostrzeżony przez Trybunał Konstytucyjny (TK), który orzekł, iż nakaz określenia w uchwale krajobrazowej warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia, pozostaje niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej¹.

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

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie problematyki mechanizmu kompensującego szkodę planistyczną związaną z wejściem w życie uchwały krajobrazowej. Podkreślić należy, że obowiązujące przepisy nadal nie przewidują mechanizmu odszkodowawczego w tym zakresie, jednak skutkiem orzeczenia TK jest konieczność wprowadzenia regulacji ustawowej, która przyznawałaby jednostce prawo do odszkodowania oraz określałaby adekwatny tryb i procedurę jego dochodzenia. W pierwszej kolejności pokrótce przedstawiona zostanie charakterystyka uchwał krajobrazowych oraz okoliczności wdrożenia tego instrumentu planistycznego. Następnie poruszony będzie problem konstytucyjności norm nakładających na właścicieli nośników reklamowych obowiązek dostosowawczy, ze szczególnym uwzględnieniem rozstrzygnięcia TK w tym przedmiocie. W dalszej części artykułu omówiony zostanie projekt nowelizacji, której przyjęcie ma wprowadzić do ustawy planistycznej mechanizm odszkodowawczy za legalne szkody powstałe wskutek podjęcia uchwały reklamowej. Chociaż planowana zmiana jest dopiero na etapie projektowym i nieznanym jest jej ostateczny kształt, analiza założeń projektu stanowić będzie bazę dla wskazania postulatów *de lege ferenda*, których uwzględnienie pozwoliłoby na dostosowanie ustawowej regulacji do konstytucyjnych standardów.

1. Uchwały krajobrazowe

Ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu², powszechnie znaną jako „ustawa krajobrazowa”, do polskiego porządku prawnego wprowadzono nowy akt planowania przestrzennego, tj. uchwałę w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. W języku prawniczym przyjęło się nazywanie jej „uchwałą krajobrazową” lub „uchwałą reklamową”. Przepisy regulujące wskazaną materię umieszczono w art. 37a–37e Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³. Wprowadzenie tego instrumentu miało zapewnić gminom skuteczne narzędzie do zwalczania chaosu reklamowego.

² Tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 774 ze zm., dalej „ustawa krajobrazowa”.

³ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1130 ze zm., dalej „u.p.z.p.” lub „ustawa planistyczna”.

Nadmiar nośników reklamowych⁴ w przestrzeni publicznej stanowi problem w wielu polskich miastach. Znaczna swoboda w zakresie możliwości ich sytuowania wywołuje istotnie negatywny wpływ na walory estetyczne przestrzeni miejskiej oraz na wartość krajobrazową danego obszaru. Uchwały reklamowe w zamyśle prawodawcy miały umożliwić wprowadzanie na poziomie lokalnym spójnych zasad dotyczących umieszczania tablic i urządzeń reklamowych, obiektów małej architektury oraz ogrodzeń. Przed wejściem w życie ustawy krajobrazowej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawarty był przepis art. 15 ust. 3 pkt 9, na mocy którego rady gmin mogły, w zależności od potrzeb, określić zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Na obszarach nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego lub innymi formami ochrony krajobrazu sytuowanie tablic i urządzeń reklamowych odbywało się w sposób dowolny, pod warunkiem że zachowana była zgodność z przepisami budowlanymi w zakresie zgłoszeń i pozwoleń na budowę. Stosunkowo niski stopień pokrycia powierzchni kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz fakultatywność⁵ określenia w nich zasad sytuowania nośników reklamowych powodowały, że ówczesne rozwiązanie nie było wystarczające⁶. Wejście w życie ustawy krajobrazowej spowodowało uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. Tym samym odebrano radzie gminy uprawnienie

⁴ Chociaż ustawodawca nie posługuje się pojęciem „nośnik reklamowy”, w doktrynie postuluje się zastąpienie tym określeniem pojęć „tablica reklamowa” i „urządzenie reklamowe”. Zob. K. Olzacki, *Art. 37a*, w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, pod red. J.H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, s. 366, LEX/el. W dalszej części artykułu wskazane pojęcia będą stosowane zamiennie.

⁵ Podjęcie uchwały reklamowej również nie jest obligatoryjne, jednak z uwagi na mniejszy stopień skomplikowania procedury uchwalania i niższe koszty ich przygotowania można zakładać, że rady gmin chętniej sięgną po takie narzędzie. Szerzej na ten temat zob. A. Nałęcz, *Estetyka przestrzeni publicznej w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11, s. 8–9.

⁶ W tym miejscu warto zwrócić uwagę na wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w zakresie zarządzania reklamą w przestrzeni publicznej; szerzej zidentyfikowano i opisano w nich przeszkody dla skutecznego zwalczania problemu chaosu reklamowego, które pozostają aktualne nawet pomimo wprowadzenia regulacji o uchwałach reklamowych. Informacja o wynikach kontroli dostępna jest pod linkiem <https://www.nik.gov.pl/plik/id,29393,vp,32240.pdf> (dostęp: 21 VI 2025).

do normowania tej materii w planie miejscowym i pozostawiono możliwość jej uregulowania w uchwale krajobrazowej⁷.

Zakres przedmiotowy uchwał reklamowych wyznacza art. 37a u.p.z.p. Zasadniczym celem uchwały krajobrazowej jest określenie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Nadto w uchwale w odniesieniu do szyldów określa się zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność. Najdalej idącym ograniczeniem, jakie może wprowadzić uchwała krajobrazowa, jest możliwość ustanowienia zakazu sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów. Uchwała może także wskazywać rodzaje obiektów małej architektury, które nie wymagają dostosowania do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale, jak również wskazywać obszary oraz rodzaje ogrodzeń, dla których następuje zwolnienie z obowiązku dostosowania ogrodzeń istniejących w dniu jej wejścia w życie do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale. Takiego odstąpienia nie przewidziano jednak w przypadku nośników reklamowych.

Dla przedmiotowej tematyki kluczowe znaczenie ma art. 37a ust. 9 u.p.z.p., który stanowi, że uchwała reklamowa obligatoryjnie musi określać warunki i termin dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych, nie krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały. Przedmiotowy przepis budził wątpliwości natury konstytucyjnej już od momentu wejścia w życie ustawy krajobrazowej. Wywoływane są one tym, że wskazany artykuł implikuje retrospektywny skutek obowiązywania uchwał krajobrazowych, podczas gdy jedną z fundamentalnych zasad polskiego porządku prawnego jest zasada *lex retro non agit*, czyli zasada niedziałania prawa wstecz, wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego, o której stanowi art. 2 Konstytucji RP. Retrospektywność nie jest typową cechą aktów planowania przestrzennego. Podstawowy

⁷ Szerzej na temat skutków wprowadzenia uchwał krajobrazowych dla planów miejscowych zob. m.in. A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Art. 15, w: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, pod red. T. Filipowicza, M. Wierzbowskiego, wyd. IV, Warszawa 2024, s. 382–385, LEX/el.

akt planistyczny, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ma charakter prospektywny⁸: co do zasady tereny, których przeznaczenie zmienia plan miejscowy, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania⁹. Zapisy miejscowego planu nie nakładają na właścicieli nieruchomości obowiązku dostosowawczego, ale będą musiały zostać uwzględnione w procesach inwestycyjno-budowlanych w przyszłości. W przypadku uchwały reklamowej jest inaczej. Postanowienia uchwały krajobrazowej znajdują zastosowanie wobec wszystkich obiektów, a zatem zarówno do tych obiektów, które dopiero powstaną, jak i do już istniejących. Taki stan rodzi zagrożenie dla ochrony konstytucyjnych wartości, jakimi są m.in. zasada zaufania obywatela do państwa czy zasada ochrony praw nabytych¹⁰, tym bardziej że pewna część obiektów objętych uchwałą wymaga w pierwszej kolejności spełnienia wymogów wynikających z Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹¹, w tym wymaga zgody budowlanej, czyli uzyskania pozwolenia na budowę lub dokonania niezakwestionowanego przez organ administracji architektoniczno-budowlanej zgłoszenia zamierzenia. Obowiązek dostosowawczy może ingerować w skutki tych działań¹², w tym eliminować z obrotu prawnego uprawnienia przyznane inwestorowi na mocy wyżej wskazanych decyzji. Prawodawca jednak zdecydował się na wprowadzenie takiej regulacji, aby umożliwić rzeczywistą realizację celu stojącego za ustawą krajobrazową oraz za uchwałami reklamowymi samymi w sobie, którym jest uporządkowanie przestrzeni publicznej. Osiągnięcie tego stanu byłoby niemożliwe, gdyby uchwały krajobrazowe miały zastosowanie jedynie do obiektów powstających w przyszłości, gdyż problem nadmiaru nośników jest już aktualny¹³.

⁸ Z. Gromek, *Uchwała krajobrazowa – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 7–8, s. 66.

⁹ Art. 35 ust. 1 u.p.z.p.

¹⁰ Szerzej o naruszeniu konstytucyjnych wartości zob. S. Pawłowski, *Uchwały krajobrazowe (reklamowe) z perspektywy konstytucyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem zasady państwa prawnego*, w: *Uchwały reklamowe. Zagadnienia prawne i legislacyjne*, pod red. M. Krusią, S. Pawłowskiego, L. Staniszewskiej, Warszawa 2025, s. 24–32.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 418, dalej „Prawo budowlane”.

¹² Z. Gromek, *Obowiązek dostosowania (usunięcia) tablic reklamowych i urzędzeń reklamowych jako skutek wejścia w życie uchwały reklamowej – problematyka ochrony praw nabytych*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2019, nr 1(61), s. 40–41.

¹³ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Gdańsku z 10 IV 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 749/18, LEX nr 2653296.

Samo nałożenie obowiązku dostosowawczego nie wzbudza tak znaczących wątpliwości, jakie wywołuje brak towarzyszącego mu mechanizmu kompensacyjnego. Zważywszy na fakt, iż uchwalenie planu miejscowego może prowadzić do powstania szkody planistycznej, przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewidują możliwość uzyskania odszkodowania przez właściciela nieruchomości objętej planem miejscowym, jeżeli wejście w życie planu miało określony wpływ na jego interesy¹⁴. Ustawa planistyczna dopuszcza także odszkodowania planistyczne za szkody związane z wejściem w życie innych aktów planowania przestrzennego¹⁵. Przyjmując ustawę krajobrazową, prawodawca nie zdecydował się jednak na wprowadzenie regulacji dotyczącej możliwości ubiegania się o odszkodowanie za szkodę planistyczną związaną z podjęciem uchwały reklamowej. Nie sposób ustalić, czym podyktowana była ta decyzja. Można jednak przypuszczać, że w ocenie ustawodawcy ingerencja w prawo własności w tym przypadku nie jest na tyle istotna, aby taki zabieg uznać za konieczny. W przypadku planów miejscowych dochodzenie odszkodowania za szkodę planistyczną powiązane jest z uniemożliwieniem lub istotnym ograniczeniem możliwości korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem oraz spadek wartości nieruchomości. Takie przesłanki nie byłyby adekwatne w przypadku uchwał krajobrazowych, gdyż nie zawierają one norm powodujących zmianę sposobu korzystania czy przeznaczenia nieruchomości.

Nie przesądza to jednak o słuszności decyzji prawodawcy, ponieważ niewątpliwie wejście w życie uchwały krajobrazowej może skutkować wystąpieniem szkody planistycznej z uwagi na jej retrospektywny charakter. Konsekwencje wejścia w życie uchwały reklamowej, uwzględniającej wymogi art. 37a ust. 9 u.p.z.p., są zbliżone do zaistnienia niczym nierekompensowanego wywłaszczenia planistycznego, tj. takiej sytuacji, w której skutek przyjęcia pewnego aktu planowania przestrzennego nieruchomości staje się dla jej właściciela lub użytkownika wieczystego bezwartościowa¹⁶. Istotną modyfikacją będzie tu jednak to, że wejście w życie uchwały krajobrazowej oraz wprowadzenie nią pewnych nakazów i zakazów nie uczyni nieruchomości „bezwartościową”, natomiast ograniczy możliwość czerpania wszelkiego rodzaju korzyści związa-

¹⁴ Art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

¹⁵ Zob. np. art. 37h u.p.z.p.

¹⁶ M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 54.

nych z legalnym usytuowaniem nośnika reklamowego. W doktrynie zasygnalizowany powyżej problem zniweczenia skutków uzyskanych zgód budowlanych określono mianem wywłaszczenia krajobrazowego¹⁷. Choć na prawodawcy ciążył obowiązek wyważenia interesu prywatnego i interesu publicznego¹⁸, w przedmiotowej materii nie zrobiono tego należycie. Tymczasem zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wywłaszczenie musi pociągać za sobą konieczność wypłaty słusznego odszkodowania. Zauważalna wątpliwość co do konstytucyjności przepisów o uchwałach reklamowych wymagała rozstrzygnięcia TK.

2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Wyrokiem z 12 grudnia 2023 r., sygn. akt P 20/19, TK w składzie pięcioosobowym orzekł jednogłośnie, że art. 37a ust. 9 u.p.z.p. w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. 1 powołanej ustawy, warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia, jest niezgodny z art. 21 w zw. z art. 2 Konstytucji RP¹⁹.

W ocenie TK przy wprowadzaniu do polskiego porządku prawnego ustawy krajobrazowej doszło do pominięcia prawodawczego – prawodawca podjął się regulacji pewnej materii, jednakże zrobił to w sposób wadliwy z perspektywy konstytucyjnych nakazów i wartości. Jak wskazuje TK: „[p]ominięcie prawodawcze polega na tym, że ustawodawca co prawda unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie; pominął pewien element regulacji, który powinien być «integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy»”²⁰.

Wydając powyższe rozstrzygnięcie, Trybunał odwołał się do *ratio legis* wprowadzenia do polskiego porządku prawnego uchwał krajo-

¹⁷ T. Bąkowski, *Wywłaszczenie krajobrazowe*, „Nieruchomości” 2019, nr 2, s. 45.

¹⁸ Z. Gromek, *Uchwały reklamowe w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 1, s. 46.

¹⁹ Wyrok TK z 12 XII 2023 r., sygn. akt P 20/19, OTK-A 2023, nr 102.

²⁰ Zob. wyrok TK z 10 V 2004 r., sygn. akt SK 39/03, OTK ZU-A 2004, nr 5, poz. 40.

brazowych, których celem było dążenie do zapobiegania degradacji walorów krajobrazowych i zachowania ładu przestrzennego, do którego zaburzenia może dojść wskutek zaistnienia chaosu reklamowego. Oczywistym pozostaje, że działania ustawodawcy uwzględniały w tym zakresie naruszenie interesu gospodarczego właścicieli nośników reklamowych. Prawodawca co prawda podjął próbę zminimalizowania potencjalnych uciążliwości związanych z wejściem w życie uchwał krajobrazowych poprzez zastrzeżenie minimalnego okresu dostosowawczego, jednak ustawowa regulacja nie wprowadza odpowiedzialności odszkodowawczej gmin z tytułu szkody legalnej, jak również nie daje możliwości wdrożenia takiej regulacji w aktach prawa miejscowego, mimo że skutki obowiązywania uchwały krajobrazowej mogą być równoważne z wywłaszczeniem. Konsekwencją przyjmowania uchwał krajobrazowych jest bowiem to, że poszczególne podmioty są zmuszone do usunięcia na własny koszt legalnie posadowionych tablic i urządzeń reklamowych objętych uchwałą. Tym samym uchwały reklamowe godzą w prawa majątkowe tych podmiotów, ponieważ ograniczają ich możliwość korzystania z prawa własności nieruchomości, a ponadto powodują uszczuplenie majątkowe. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Podkreślenia wymaga, że konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia ma charakter autonomiczny i nie odnosi się jedynie do cywilistycznego prawa własności, gdyż wywłaszczeniem w konstytucyjnym ujęciu jest każde odjęcie bądź ograniczenie prawa majątkowego²¹. O ile w przypadku uchwał krajobrazowych niewątpliwie występuje przesłanka realizacji celu publicznego, o tyle brak zapewnienia mechanizmu kompensacyjnego nie pozwala na przyjęcie, że wprowadzona regulacja jest zgodna z nakazem konstytucyjnym, wynikającym z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Ponadto taki stan rzeczy narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP. Następstwem wdrożenia ograniczeń i zakazów uchwał krajobrazowych jest bowiem wyeliminowanie skutków prawnych decyzji administracyjnych (np. pozwoleń na budowę), na mocy których właściciele tablic i urządzeń reklamowych mogli legalnie je posadowić i z nich korzystać. Brak mechanizmu kompensacyjnego powoduje, iż ostatecznie bez znaczenia pozostaje, czy dany podmiot umieścił no-

²¹ Zob. np. wyrok TK z 3 IV 2008 r., sygn. akt K 6/05, OTK-A 2008, nr 3, poz. 41.

śnik reklamowy na nieruchomości legalnie, czy dokonał tego w sposób bezprawny, ponieważ sytuacja prawna obu tych grup nie będzie w tym zakresie jakkolwiek zróżnicowana. Tymczasem podmiot, który uzyskał wymagane prawem pozwolenia, ma prawo żywić przekonanie, że jego interesy zostały odpowiednio zabezpieczone i późniejsze działania ze strony władzy nie będą ingerować w możliwość korzystania z przysługujących mu uprawnień.

Omawiany wyrok TK jest tak zwanym wyrokiem zakresowym. To taka grupa wyroków, w których Trybunał stwierdza zgodność bądź niezgodność z Konstytucją RP przepisu prawnego w podmiotowym, czasowym lub przedmiotowym zakresie jego zastosowania. Rozstrzygnięcie nie dotyczy zatem całej jednostki redakcyjnej tekstu prawnego, tylko pewnego fragmentu, a dokładnie konkretnej normy prawnej, którą można wyprowadzić z danego przepisu. Skutkiem wyroku TK w sprawie o sygnaturze P 20/19 nie było wyrugowanie art. 37a ust. 9 u.p.z.p. z systemu prawnego, tylko wskazanie, że zastosowanie tego przepisu, zważywszy na brak wskazanego mechanizmu kompensacyjnego, prowadzi do powstania takiego stanu, którego nie da się pogodzić z konstytucyjnymi standardami²². Z uwagi na to, że przy obecnym kształcie regulacji niemożliwe jest zastosowanie przepisu art. 37a ust. 9 u.p.z.p. w taki sposób, aby nie naruszał on norm konstytucyjnych, jego zastosowanie z perspektywy legalności stało się niedopuszczalne. Znajduje to odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, a pierwszym z wyroków uwzględniających przedmiotowy wyrok TK był wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 25 stycznia 2024 r.²³, dotyczący poznańskiej uchwały krajobrazowej²⁴. WSA stwierdził nieważność postanowień dotyczących warunków i terminów dostosowawczych, jako że zostały one wydane w oparciu o niekonstytucyjny przepis ustawowy. Wyrok WSA w Poznaniu stał się w tej części prawomocny, a poznańska uchwała krajobrazowa nadal funkcjonuje w obrocie prawnym, jednak bez przepisów o warunkach i terminach dostosowawczych.

Taki stan prawny nie jest jednak pożądany, gdyż o ile obowiązujące uchwały krajobrazowe mogą zapobiegać degradacji walorów krajobra-

²² P. Wilkosz, *Konstytucyjność przepisów uchwał krajobrazowych – problematyka tzw. wyłączenia krajobrazowego*, w: *Uchwały reklamowe...*, s. 19.

²³ Wyrok WSA w Poznaniu z 25 I 2024 r., sygn. akt II SA/Po 547/23, LEX nr 3686637.

²⁴ Uchwała Nr LXXXVIII/1671/VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 11 VII 2023 r. w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń na terenie Poznania.

zowych na przyszłość, o tyle brak obowiązku dostosowawczego uzależnienia zlikwidowanie chaosu reklamowego od dobrej woli właścicieli tablic i urządzeń reklamowych. Po stronie tych podmiotów wiąże się to jednak z koniecznością ponoszenia nierzadko wysokich kosztów demontażu nośników oraz z istotnym ograniczeniem lub całkowitym pozbawieniem możliwości pobierania pożytków, jakie ich właściciele uzyskiwali np. z zawieranych umów najmu powierzchni reklamowej. Szanse na to, że właściciele reklam dobrowolnie zastosują się do zapisów uchwał krajobrazowych o zasadach sytuowania nośników reklamowych, bez zastosowania pewnego przymusu²⁵ ze strony organów administracji, są znikome. Co więcej, zważywszy na to, że podejmowanie uchwał reklamowych nie jest obligatoryjne, istnieje ryzyko, że rady gmin nie będą decydowały się na uchwalanie tych aktów prawa miejscowego, a w konsekwencji instytucja uchwał krajobrazowych stanie się jedynie martwą regulacją.

3. Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

W dniu 18 kwietnia 2024 r. Komisja Ustawodawcza przedstawiła Marszałkowi Senatu projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁶. W ocenie projektodawców celem nowelizacji jest wykonanie wyroku TK z 12 grudnia 2023 r., w sprawie o sygn. akt P 20/19. Projekt zakłada, że w art. 37a u.p.z.p. dodany zostanie ust. 9a w brzmieniu: „[j]eżeli w związku z podjęciem uchwały, o której mowa w ust. 1, ustalającej zakaz, o którym mowa w ust. 3, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości, który usytuował ogrodzenie, tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, z przepisami niniejszej ustawy oraz przepisami wydanymi na jej pod-

²⁵ Postaciami przymusu w tym przypadku będą nałożenie administracyjnej kary pieniężnej za umieszczenie nośnika reklamowego w sposób niezgodny z uchwałą krajobrazową oraz przeprowadzenie postępowania egzekucyjnego w administracji w celu wyegzekwowania obowiązku dostosowawczego.

²⁶ Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, druk senacki nr 76, <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruk/13196/druk/076.pdf> (dostęp: 21 VI 2025).

stawie, może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę. Przepisy art. 37h ust. 1–3 stosuje się odpowiednio, z tym że wysokość odszkodowania określa wójt, burmistrz albo prezydent miasta”. Zgodnie z założeniami projektu ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia. Projektowana regulacja ma zagwarantować istnienie adekwatnego mechanizmu kompensacyjnego, którego brak przesądził o zakresowej niekonstytucyjności przepisów o uchwałach krajobrazowych. W uzasadnieniu projektu wskazano, że chociaż rozstrzygnięcie TK dotyczyło sytuowania nośników reklamowych, zasadnym jest rozszerzenie zakresu również do ogrodzeń, których zakaz sytuowania także może wynikać z uchwały krajobrazowej. Projekt uzyskał zasadniczo pozytywną rekomendację ze strony Rządu²⁷, jednak pozostałe opinie są w przeważającej mierze negatywne²⁸, co nie budzi szczególnego zdziwienia, gdyż już wstępna analiza jego postanowień wprowadza wątpliwości co do tego, czy projektowana zmiana odpowiada rozstrzygnięciu TK.

3.1. Podmioty uprawnione do dochodzenia odszkodowania

Pierwsza z wątpliwości dotyczy bezpodstawnego zawężenia kręgu podmiotów, które na mocy planowanej regulacji miałyby być uprawnione do żądania naprawienia wyrządzonej im szkody. W projekcie ustawy jako osoby uprawnione wskazano jedynie właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, na której usytuowano tablicę lub urządzenie reklamowe. Takie podejście jest odległe od typowych okoliczności rynkowych, ponieważ znaczna część nośników reklamowych umieszczana jest przez przedsiębiorstwa reklamowe, niemające przy tym statusów właścicieli czy użytkowników wieczystych gruntów, na których nośniki są instalowane. Zmiana pomija zatem powszechną sytuację, tj. stan, w którym po stronie właściciela tablicy lub urządzenia

²⁷ Opinia Rządu do projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, druk nr 76, <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywypliki/2139/4/76-rm.pdf> (dostęp: 21 VI 2025).

²⁸ Wszystkie opinie na temat projektu dostępne są na oficjalnej stronie WWW Senatu RP: <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,246.html> (dostęp: 21 VI 2025). Choć w opinii Rządu projekt zasługuje na aprobatę obwarowaną pewnymi uwagami, to wśród stanowisk przedstawicieli rynku reklamy zewnętrznej, jak również jednostek samorządu terytorialnego znalazły się opinie bardzo krytyczne.

reklamowego i po stronie właściciela nieruchomości, na której nośnik zlokalizowano, nie występuje tożsamość podmiotów. Podmioty sytuujące reklamy mogą legitymować się innym tytułem prawnym do nieruchomości lub jej części, który umożliwił im uzyskanie na swoją rzecz zgody budowlanej, a w następstwie legalne wzniesienie tablic lub urządzeń reklamowych na cudzym gruncie. Rola właściciela nieruchomości sprowadza się w tych przypadkach do udostępnienia nieruchomości lub jej części podmiotowi zewnętrznemu w zamian za pewne korzyści finansowe, przykładowo tytułem czynszu dzierżawnego lub czynszu najmu. Należy zatem stwierdzić, iż planowana regulacja już w tym zakresie nie może stanowić realizacji wyroku TK, ponieważ słusznego odszkodowania nie mogą uzyskać te podmioty, które legalnie umiejscowiły tablice i urządzenia reklamowe, a które mogły ponieść i ponosiły uszczerbek w sferze praw majątkowych w związku z przyjęciem uchwał krajobrazowych²⁹. Przy zachowaniu pierwotnego brzmienia proponowanej nowelizacji prawo do dochodzenia odszkodowania zyskują natomiast podmioty, których obowiązek demontażu obiektów nie dotyka bezpośrednio. Zobowiązanymi do dostosowania obiektów powinny być bowiem w pierwszej kolejności podmioty, które nośniki usytuowały. Warto również zauważyć, że w zakresie administracyjnej kary pieniężnej za naruszenie postanowień uchwały reklamowej odpowiedzialność właściciela nieruchomości jest jedynie zastępcza, gdyż zasadniczo sankcja nakładana jest na ten podmiot, który usytuował nośnik w sposób nielegalny. Dopiero w następstwie niemożności ustalenia sprawcy do odpowiedzialności pociągnięty zostanie właściciel nieruchomości. Analogicznie do powyższego w treści art. 37a ust. 9a u.p.z.p. należało przyjąć, że odszkodowanie przysługuje – jak literalnie wyrażono w wyroku TK – podmiotom, które są zobowiązane do usunięcia tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych.

Aby prawidłowo zidentyfikować krąg podmiotów uprawnionych do dochodzenia odszkodowania, należało odnieść się do przepisów Prawa budowlanego. Zgodnie z art. 4 Prawa budowlanego każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaze prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem

²⁹ Tu warto wskazać, iż całe postępowanie sądowe przed TK nie było powiązane z wniesieniem skargi przez właściciela nieruchomości, ale z działaniami procesowymi Cityboard Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, której profesjonalna działalność opiera się na sytuowaniu reklam, a sam TK nie odnosił się w swoim wyroku do właścicieli nieruchomości, tylko konsekwentnie do właścicieli tablic i urządzeń reklamowych.

zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Przez prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych³⁰. Tym samym każdy podmiot legitymujący się jednym z wyżej wymienionych tytułów do nieruchomości mógł legalnie zamontować nośnik reklamowy na nieruchomości, której tytuł dotyczył, a następnie być zobowiązanym do dostosowania obiektu do nowych wymogów, wprowadzanych uchwałą krajobrazową. Takie ustalenie powinno być punktem wyjścia dla określenia kręgu podmiotów uprawnionych do odszkodowania.

3.2. Odszkodowanie za szkodę planistyczną związaną z wejściem w życie uchwały krajobrazowej w projekcie nowelizacji

W projektowanej nowelizacji przyznanie prawa do odszkodowania uzależnione jest od tego, czy w związku z podjęciem uchwały krajobrazowej korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem zostało uniemożliwione lub istotnie ograniczone. Tylko w takiej sytuacji właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości może ubiegać się o wypłatę odszkodowania. Projektodawca w tym zakresie oparł się na modelu wprowadzonym w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy albo od władającego terenem zamkniętym, jeżeli uchwalenie planu lub jego zmiana spowodowane były potrzebami obronności i bezpieczeństwa państwa odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. W tym przypadku odwołanie się do przesłanki uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem jest uzasadnione, po-

³⁰ Zob. art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego.

nieważ w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Nie jest to natomiast adekwatne w przypadku uchwał reklamowych, ponieważ uchwała krajobrazowa określa zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, a nie zawiera przy tym jakichkolwiek postanowień, które miałyby wywołać zmianę w zakresie przeznaczenia terenu. Trudno również mówić o istotnym ograniczeniu czy niemożliwości korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób, ponieważ co do zasady tablice i urządzenia reklamowe zlokalizowane na nieruchomości nie determinują wiodącego sposobu korzystania z nieruchomości. Oparcie możliwości przyznania odszkodowania na tej przesłance ponownie znacząco zawężyłoby krąg podmiotów uprawnionych do rekompensaty.

Przedmiotowe odszkodowanie miało stanowić naprawienie szkody związanej z koniecznością dostosowania istniejących w dniu wejścia w życie uchwały reklamowej obiektów do zakazów, zasad i warunków ich usytuowania określonych w konkretnej uchwale. Nawiązując do sentencji orzeczenia TK, można wywieść, że fundamentalnymi przesłankami powinny być: legalne usytuowanie nośnika reklamowego przed dniem wejścia w życie uchwały i jego istnienie w dniu wejścia w życie uchwały reklamowej; przyjęcie przez radę gminy uchwały reklamowej, której postanowienia zakładają obowiązek dostosowania istniejących obiektów do wprowadzanych warunków poprzez ich demontaż; zrealizowanie obowiązku przez odpowiedni podmiot i poniesienie w związku z tym pewnego uszczerbku majątkowego. Wykraczając poza ramy nakreślone wyżej omawianym orzeczeniem, można rozważyć na przykład to, czy odpowiedzialność odszkodowawcza gminy nie powinna aktualizować się również w sytuacji, kiedy nakładany jest obowiązek dostosowania nośnika reklamowego poprzez zmianę jego parametrów fizycznych czy zmianę jego lokalizacji w obrębie nieruchomości. Nieuzasadnione pozostaje zatem wprowadzenie w projektowanej regulacji dodatkowego warunku ubiegania się o odszkodowanie, który ponadto całkowicie odbiega od istoty problemu, podczas gdy możliwe jest niemal kazuistyczne wskazanie okoliczności, których zaistnienie prowadzić będzie do możliwości zastosowania mechanizmu kompensacyjnego.

Kolejna wątpliwość dotyczy się ograniczenia wysokości odszkodowania do „poniesionej rzeczywistej szkody”. Na marginesie należy wskazać, że sam fakt wystąpienia szkody przesądza o tym, iż została ona przez dany podmiot poniesiona. Na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca odchodzi od cywilistycznego rozumienia pojęcia szkody. Zgodnie z art. 361 § 1 Kodeksu cywilnego³¹ zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła. Zgodnie zaś z § 2 przywołanego artykułu, w powyższych granicach, w braku odmiennego przepisu ustawy lub postanowienia umowy, naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzo. Oznacza to, że cywilistyczne pojęcie szkody obejmuje zarówno stratę (*damnum emergens*), polegającą na bezpośrednim zmniejszeniu aktywów lub na zwiększeniu się pasywów majątku, jak i utracone korzyści (*lucrum cessans*), tj. uniemożliwienie zwiększenia się zasobów majątkowych³². Na gruncie ustawy planistycznej przyjmuje się jednak, że odszkodowanie za szkodę planistyczną nie obejmuje naprawienia szkody w postaci utraconych korzyści³³. Ponownie odnosząc się do modelu z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., należy wskazać, że przewidziane w tym przepisie odszkodowanie obejmuje jedynie obiektywny spadek wartości nieruchomości wynikający z istotnego ograniczenia możliwości korzystania z niej w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem³⁴. Podobnie jest w przypadku wywłaszczenia nieruchomości dokonywanego na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami³⁵, gdzie podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość rynkowa nieruchomości³⁶. W orzecznictwie przyjęto, że takie odszkodowanie odpowiada konstytucyjnemu słusznemu odszkodowaniu za wywłaszczenie³⁷.

³¹ Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1061 ze zm.).

³² A. Szpunar, *Odszkodowanie za szkodę majątkową. Szkoda na mieniu i osobie*, Bydgoszcz 1998, s. 65.

³³ Tak np. wyrok Sądu Najwyższego (SN) z 23 II 2022 r., sygn. akt II CSKP 442/22, LEX nr 3403020.

³⁴ Zob. np. wyrok SN z 12 X 2007 r., sygn. akt V CSK 230/07, LEX nr 485903.

³⁵ Ustawa z dnia 21 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2024, poz. 1145 ze zm.), dalej „u.g.n.”.

³⁶ Zob. art. 134 ust. 1 u.g.n.

³⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 XI 2017 r., sygn. akt I OSK 347/16, LEX nr 2414318.

Powstaje zatem pytanie, jakie elementy powinno obejmować odszkodowanie za szkodę planistyczną związaną z wejściem w życie uchwały krajobrazowej. Zdaje się, że z całą pewnością powinno ono pokrywać koszt demontażu obiektów, jako że jest to najbardziej oczywisty koszt, który potencjalnie musi ponieść podmiot zobowiązany do likwidacji nośników. Wątpliwości budzi natomiast kwestia rozszerzenia odpowiedzialności odszkodowawczej również na utracone korzyści, np. wpływy z tytułu zawartych umów najmu powierzchni reklamowej. Ograniczenie odszkodowania do wysokości straty zasadniczo wpisywałoby się w praktykę przyjętą na gruncie ustawy planistycznej, jako że ma to miejsce na przykład w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jednak zwracają tu uwagę pewne odmienne cechy uchwał reklamowych na tle pozostałych aktów planowania przestrzennego. Przede wszystkim, jak wyżej wskazywano, w przypadku uchwał krajobrazowych warunkiem przyznania odszkodowania nie powinno być uniemożliwienie lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, a zatem ustalenie wysokości odszkodowania nie może być powiązane z obiektywnym spadkiem wartości nieruchomości. Takie ustalenie eliminuje możliwość prostego przeniesienia tych samych reguł, jakie mają zastosowanie np. w przypadku planu miejscowego. Co więcej, w odniesieniu do uchwał reklamowych wystąpienie utraconych korzyści wydaje się bardziej oczywiste i dotkliwe. Sytuowanie urządzeń i tablic reklamowych w dużej mierze podyktowane jest zamiarem uzyskania korzyści finansowych. W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że zamontowanie nośnika reklamowego ma znaczenie dla jego właściciela tylko wtedy, kiedy obiekt będzie wykorzystywany do emitowania reklamy, co często będzie wiązało się z zawarciem odpłatnej umowy cywilnoprawnej. Obowiązek usunięcia tablicy czy urządzenia reklamowego może powodować konieczność przedwczesnego rozwiązania umowy, a w konsekwencji utratę zakładanych zysków z tego tytułu. Powyższe przemawia za tym, aby przy procedowaniu nad planowaną nowelizacją rozważyć zasadność objęcia odszkodowaniem również utraconych korzyści.

Powyższa konstatacja nakazuje jednak rozważyć również to, czy ograniczenia nakładane przez uchwały reklamowe nie są zbliżone w skutkach do ograniczeń swobody działalności gospodarczej. Skoro bowiem sytuowanie reklam ma co do zasady wiązać się przede wszystkim z uzyskiwaniem bezpośrednio lub pośrednio korzyści finansowych,

to wprowadzenie zakazów w tym zakresie jest niemalże tożsame z władczym wkroczeniem państwa w sferę wolności przedsiębiorcy w zakresie podejmowania działań mających na celu zwiększanie jego przychodów. Choć nierzadko podmioty, na które nakładane są ograniczenia, będą mierzyły się z udaremieniem zwiększenia się zasobów majątkowych, które mogli racjonalnie zakładać (np. w związku z wdrożeniem zakazu wprowadzania na rynek towaru, którego sprzedażą zajmował się dany przedsiębiorca), to tego rodzaju ograniczenia zasadniczo nie wiążą się z powstaniem po stronie władzy publicznej obowiązku naprawienia szkody obejmującego również rekompensatę utraconych korzyści. Mając na uwadze powyższe, pomimo podnoszenia głosów krytycznych wobec tego rozwiązania, ograniczenie zakresu odszkodowania do *damnum emergens* wydaje się uzasadnione.

3.3. Procedura dochodzenia odszkodowania i *vacatio legis*

Kolejnym problemem projektowanej regulacji jest niedookreślenie procedury dochodzenia i ustalania wysokości odszkodowania. W celu jej wskazania projektodawca odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów art. 37h ust. 1–3 u.p.z.p. Zgodnie z tą regulacją w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia regulacji, o których mowa w art. 37g ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. (wprowadzenie w miejscowym planie rewitalizacji zakazów i ograniczeń dotyczących działalności handlowej i usługowej), na żądanie poszkodowanego właściwy starosta ustala, w drodze decyzji, wysokość odszkodowania. Organem zobowiązanym do wypłaty odszkodowania jest gmina. Od decyzji starosty odwołanie nie przysługuje, ale strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej decyzji wnieść powództwo do sądu powszechnego. Droga sądowa przysługuje także w razie niewydania decyzji przez właściwy organ w terminie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia żądania przez poszkodowanego. Jedyną modyfikacją w zakresie stosowania wyżej wskazanego mechanizmu do odszkodowań za szkody związane z wejściem w życie uchwały krajobrazowej wyartykułowaną wprost jest przyznanie kompetencji do ustalenia wysokości odszkodowania wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta.

W komentowanym projekcie brakuje jednak jasnych wytycznych, których zastosowanie miałyby prowadzić do ustalenia adekwatnej

wysokości odszkodowania. Za dobrą praktykę w tym zakresie, odwołując się do obiektywnych kryteriów ustalania wysokości odszkodowania, należałoby uznać przyznawanie odszkodowania na podstawie opinii rzeczoznawcy majątkowego. Zakładana zmiana nie wskazuje jednak wprost na taką możliwość. Co więcej, jeżeli przesłanki określania wysokości odszkodowania miałyby zostać objęte luzem decyzyjnym, ryzykowne wydaje się przyznanie kompetencji do ustalenia wysokości odszkodowania wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta, zważywszy na to, że organem zobowiązanym do wypłaty odszkodowania miałyby być gmina. Jeśli na gminie ma ciążyć obowiązek wypłaty odszkodowania, a organem właściwym do ustalenia wysokości odszkodowania byłby jej organ wykonawczy, istnieje ryzyko nieuzasadnionego zaniżania wysokości przyznawanych odszkodowań, jako że to wójt, burmistrz czy prezydent miasta jest odpowiedzialny za dysponowanie gminnymi środkami i realizację budżetu. Nawet jeżeli organy wykonawcze gmin będą wykazywały się najwyższą starannością w tym zakresie, to proponowany schemat postępowania obarczony jest *a priori* ryzykiem stronnictwa decyzyjnego, czego ustawodawca powinien unikać. Warto byłoby zatem rozważyć, czy lepszym rozwiązaniem nie byłoby tu na przykład pozostawienie tej kompetencji starostom, jak ma to miejsce w przypadku odszkodowań, o których mowa w art. 37h u.p.z.p.

Istotne wątpliwości budzi także proponowane *vacatio legis* przewidziane w art. 2 projektu ustawy. Zgodnie z założeniami projektu ustawa ma wejść w życie w terminie 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia. Zważywszy na brak dodatkowych postanowień w tym zakresie, projekt ustawy nie uwzględnia sytuacji podmiotów, które po wprowadzeniu uchwał krajobrazowych na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, usunęły obiekty reklamowe, które były niezgodne z postanowieniami uchwały. Tej grupie podmiotów nie przysługiwałoby prawo do odszkodowania. Powyższe prowadzi do kolejnego nieuprawnionego uprzywilejowania pewnych podmiotów, ponieważ w gminach, w których okresy dostosowawcze już upłynęły, a właściciele tablic i urządzeń reklamowych dostosowali się do wymogów uchwały krajobrazowej, podmioty te nie będą mogły dochodzić przyznania odszkodowania. Jednocześnie tym podmiotom, które pomimo obowiązków wynikających z aktu prawa miejscowego w postaci uchwały reklamowej nie wypełniły obowiązków dostosowawczych w odpowiednim terminie, odszkodowanie będzie mogło zostać przyznane. Taki stan byłby w istocie niesprawiedliwy ze względu na korzystniejsze ukształtowanie sytuacji prawnej podmiotów,

które nie podjęły się dostosowania nośników reklamowych do postanowień uchwały krajobrazowej. Choć co do zasady nowe regulacje zasadniczo nie mają zastosowania do wydarzeń, które miały miejsce w przeszłości, to nie sposób pominąć faktu, że – zgodnie z orzeczeniem TK – przepisy o uchwałach krajobrazowych były niezgodne z Konstytucją RP od samego początku ich obowiązywania, a to przemawia za tym, aby objąć ochroną także interesy tych, którzy ponieśli szkody przed dniem wejścia w życie nowelizacji.

Należy jednak zwrócić uwagę również na to, iż wprowadzenie możliwości dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które dostosowały się do wymogów uchwały jeszcze przed wydaniem wyroku przez TK i przed orzekaniem przez sądy administracyjne o nieważności przyjętych uchwał krajobrazowych w zakresie warunków i terminów dostosowawczych, prowadzić będzie do finansowego obciążenia gmin, którego te nie mogły się spodziewać. Gminy bowiem przyjmowały uchwały krajobrazowe, opierając się na obowiązujących przepisach, którym w tamtym momencie nie można było przypisać waloru niekonstytucyjności. Wysoce prawdopodobne jest, że gdyby gminy od samego początku musiały liczyć się z obowiązkiem odszkodowawczym, nie decydowałyby się na podejmowanie uchwał krajobrazowych w takim kształcie, a być może w ogóle nie skorzystałyby z kompetencji do podjęcia uchwały. Nie zmienia to jednak faktu, że możliwość dochodzenia odszkodowania powinna być gwarantowana również podmiotom, które dostosowały nośniki jeszcze przed wejściem w życie nowelizacji i w związku z tym faktem poniosły szkodę.

Podsumowanie

Wprowadzenie uchwał krajobrazowych do polskiego porządku prawnego stanowi istotny krok w kierunku ochrony przestrzeni publicznej oraz zachowania estetyki krajobrazu miejskiego. Idea ta wpisuje się w ogólnospołeczny zwrot ku postrzeganiu otaczającej nas przestrzeni jako dobra wspólnego, wymagającego szczególnej ochrony przed degradacją walorów krajobrazowych. Z tego względu powierzenie gminom narzędzia do przeciwdziałania chaosowi reklamowemu należy oceniać pozytywnie.

Wejście w życie uchwały krajobrazowej nierozzerwalnie wiązało się z ingerencją w prawa i wolności jednostki, w szczególności w przypadku tych podmiotów, które były zobowiązane do dostosowania istniejących

nośników reklamowych do nowych warunków i zasad ich sytuowania. Nieuzasadnione było zatem pominięcie przez ustawodawcę wprowadzenia odpowiedniego mechanizmu kompensacyjnego w tym zakresie. W polskim porządku prawnym istnieją bowiem mechanizmy odszkodowawcze, mające na celu naprawianie szkód związanych z wykonywaniem przez gminę władztwa planistycznego. Odstąpienie od przyznania odszkodowania podmiotom poszkodowanym w wyniku wprowadzenia obowiązków dostosowawczych stoi w oczywistej sprzeczności z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności i zasadą ochrony praw nabytych. Powyższe wnioski słusznie znalazły potwierdzenie w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, który jednogłośnie uznał, że przepis art. 37a ust. 9 u.p.z.p. w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale reklamowej warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia, jest niezgodny z art. 21 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Choć zainicjowano prace nad nowelizacją przepisów o uchwałach krajobrazowych, projektowane zmiany nie odpowiadają konkluzjom wynikającym z orzeczenia TK oraz realiom rynku reklamowego. Można odnieść wrażenie, że projektodawca w odniesieniu do niektórych zagadnień zbyt pochopnie korzysta z rozwiązań przyjętych w stosunku do istniejących już mechanizmów kompensujących szkody planistyczne i nie bierze pod uwagę specyfiki uchwały reklamowej. Niezbędne jest zatem zintensyfikowanie działań legislacyjnych oraz ponowne przemyślenie sposobu ukształtowania podstaw i procedury dochodzenia odszkodowania. Właściwa nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie uchwał krajobrazowych, obejmująca wprowadzenie adekwatnego mechanizmu kompensacyjnego, pozwoli na to, aby instytucja uchwał krajobrazowych stanowiła skuteczny instrument ochrony ładu przestrzennego.

BIBLIOGRAFIA

- Bąkowski T., *Wywłaszczenie krajobrazowe*, „Nieruchomości” 2019, nr 2, s. 45–57.
Gdesz M., *Wywłaszczenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 51–61.
Gromek Z., *Obowiązek dostosowania (usunięcia) tablic reklamowych i urządzeń reklamowych jako skutek wejścia w życie uchwały reklamowej – problematyka ochrony*

- praw nabytych*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2019, nr 1(61), s. 25–41.
- Gromek Z., *Uchwała krajobrazowa – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 7–8, s. 56–68.
- Gromek Z., *Uchwały reklamowe w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 1, s. 43–63.
- Nałęcz A., *Estetyka przestrzeni publicznej w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11, s. 5–13.
- Olzacki K., Art. 37a, w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, pod red. J.H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, s. 359–371, LEX/el.
- Pawłowski S., *Uchwały krajobrazowe (reklamowe) z perspektywy konstytucyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem zasady państwa prawnego*, w: *Uchwały reklamowe. Zagadnienia prawne i legislacyjne*, pod red. M. Krusia, S. Pawłowskiego, L. Staniszewskiej, Warszawa 2025, s. 22–37.
- Plucińska-Filipowicz A., Kosicki A., Art. 15, w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, pod red. T. Filipowicza, M. Wierzbowskiego, wyd. 4, Warszawa 2024, s. 382–385, LEX/el.
- Szpunar A., *Odszkodowanie za szkodę majątkową. Szkoda na mieniu i osobie*, Bydgoszcz 1998.
- Wilkoś P., *Konstytucyjność przepisów uchwał krajobrazowych – problematyka tzw. wyłączenia krajobrazowego*, w: *Uchwały reklamowe. Zagadnienia prawne i legislacyjne*, pod red. M. Krusia, S. Pawłowskiego, L. Staniszewskiej, Warszawa 2025, s. 11–21.

Klaudia Kaptur*

Przemoc ekonomiczna i stereotyp płci w polskiej rodzinie w kontekście orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących niealimentacji¹

Economic violence and gender stereotype in the Polish family on the basis of the jurisprudence of the Constitutional Court in non-alimony cases

Abstract. Economic violence has been singled out as a separate type of violence in order to develop an effective system to counter it and create an adequate system of assistance for victims. Due to economic violence often being “invisible to the naked eye”, it is problematic to prove and justify its persistence. The most visible form of this violence is non-alimony, which continues to be a statistically significant social problem in Poland.

In view of the nature and scale of this problem, the Constitutional Court has undertaken considerations regarding the system of sanctions against alimony debtors and the alimony fund. To a small extent, the Court, in its decisions has analysed the situation of persons entitled to alimony, i.e. the victims of this violence.

The article analyses the legal and social factors conditioning the weakened position of victims and exacerbating gender stereotypes in law, jurisprudence and society. Although it is common for courts to declare that they are guided by the welfare of the child, their decisions often replicate social patterns and lead to an unequal distribution of roles.

Current laws on economic violence, administrative and criminal sanctions for non-alimony and related statistics are also examined.

Non-alimony in Poland is primarily a problem for women, whose property status after separation generally declines due to the need to reconcile work and

* University of Wrocław, Poland | Uniwersytet Wrocławski, Polska, <https://orcid.org/0000-0001-7085-6785>, e-mail: klaudia.kaptur@gmail.com.

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

family life. However, the current state of the law leads to discrimination against both women and men because of how the law and jurisprudence perpetuate the patterns of a woman-homemaker and a man-breadwinner.

Keywords: non-alimony – gender stereotype – Constitutional Court – economic violence

Wprowadzenie

Przemoc domowa obejmuje przemoc fizyczną, psychiczną, seksualną, zaniedbanie i przemoc ekonomiczną². Ta ostatnia jest odrębnym rodzajem przemocy i nie jest definiowana pośrednio z innych rodzajów przemocy. Wyodrębnienie przemocy ekonomicznej jako osobnej formy komplementarnej do pozostałych jest niezbędne do skutecznego przeciwdziałania przemocy z uwagi na płeć oraz pozwala na stworzenie adekwatnego systemu pomocy³. Jedną z form przemocy ekonomicznej jest przestępstwo niealimentacji wskazane w art. 209 Kodeksu karnego⁴.

W przypadku niealimentacji państwo wydaje się nieskuteczne w ochronie kobiet przed przemocą ekonomiczną po rozpadzie małżeństwa, ponadto sytuacja prawna kobiet jest słabiej chroniona w stosunku do ochrony praw dłużnika. Skoro sądy nieproporcjonalnie zasądza opiekę przede wszystkim kobietom, a mężczyznom płacenie alimentów, tworzy to kolejny, zupełnie nowy problem – brak lub ograniczenie udziału wychowawczego i opiekuńczego ojca w życiu dziecka. Niealimentacja choć dotyczy przeważnie jednostki, jest zjawiskiem istotnym społecznie, jego powszechność rzutuje na ogół dobrobytu społeczeństwa. Aktualne rozwiązania prawne są nieodpowiednie i w niewielkim stopniu rozwiązują problem społeczny – szczególnie z perspektywy ofiar, finalnie prowadzi to do nieefektywności całego systemu. Dokładne omówienie tego tematu wymaga zdefiniowania społecznych relacji kobieta–mężczyzna w małżeństwie, ale również charakterystyki tych relacji po rozstaniu, szczególnie na potrzeby określenia sposobów zabrania wspólnie o dobro dzieci.

W obliczu tej nieefektywności pojawia się dodatkowe pytanie: na ile prawo i orzecznictwo utrwalają pewne role społeczne i model

² A. Chełstowska, M. Druciarek, A. Niżyńska, *Przemoc ekonomiczna w związkach. Diagnoza zjawiska i dyskusja o przeciwdziałaniu*, Warszawa 2015, s. 7.

³ Ibidem, s. 18.

⁴ Ustawa z dnia 6 VI 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 383), dalej „k.k.”.

opieki nad dziećmi, w sytuacji gdy obowiązek opieki spoczywa na matce, a rola ojca ogranicza się jedynie do bycia tzw. *breadwinnerem*⁵? Taki model polskiej rodziny i podziału ról w niej również powinien być rozpatrywany z perspektywy zasady równości⁶. Nieproporcjonalność ta wynika z ekonomicznych możliwości życia w Polsce; znaczna większość kobiet nie rezygnuje z pracy na pełen etat czy prowadzenia działalności gospodarczej, lecz balansuje między obowiązkami zawodowymi a obowiązkami związanymi z rodziną⁷. Choć sądy deklarują kierowanie się dobrem dziecka, ich decyzje często odzwierciedlają społeczne schematy i prowadzą do nierówności podziału ról. Celem artykułu jest scharakteryzowanie zjawiska przemocy ekonomicznej w rodzinach i w polskim prawie oraz wskazanie, jak ten rodzaj przemocy jest powiązany ze stereotypem płci funkcjonującym w polskim społeczeństwie. Z uwagi na złożoność tego zagadnienia jego problematykę przedstawiono na przykładzie spraw o niealimentację na kanwie przeglądu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (TK). Jako że nadrzędne założenie badawcze dotyczy kwestii o znaczeniu systemowym, uzasadnione i konieczne stało się przedstawienie wykładni fundamentalnych zagadnień prawnych związanych z rodziną, równością i przemocą.

1. Niealimentacja jako forma przemocy ekonomicznej – definicje, regulacja prawna, statystyki, orzecznictwo sądów powszechnych w sprawach karnych

Na początku warto podkreślić, że problem niealimentacji wynika po pierwsze z obowiązku przyczyniania się do zaspokajania potrzeb rodziny, a po drugie – w przypadku rozkładu pożycia – z obowiązku alimentacji. Pierwszy z nich należy wyprowadzić bezpośrednio z art. 27

⁵ Breadwinner – osoba zarabiająca pieniądze na utrzymanie swojej rodziny, zazwyczaj wykonująca tę rolę samodzielnie. Zob. <https://dictionary.cambridge.org/pl/dictionary/english/breadwinner> (dostęp: 16 IV 2025). Szerzej zob. A. Chelstowska, M. Druciarek, A. Niżyńska, op. cit., s. 12.

⁶ K. Kaptur, *Koncepcja dzielnej ofiary a obszary kulturowo-prawnej dyskryminacji instytucjonalnej kobiet w Polsce*, „Studia Prawa Publicznego” 2023, nr 2(42), s. 125.

⁷ C. Danillof, *Why Poland Is Afraid of Feminism. Author Agnieszka Graff on women's rights*, BU Today, 24 IV 2008, <https://www.bu.edu/articles/2008/why-poland-is-afraid-of-feminism/> (dostęp: 16 IV 2025), cyt. za: K. Kaptur, op. cit.

Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego⁸, który obciąża oboje małżonków odpowiednio do ich możliwości zarobkowych i majątkowych. Zadośćuczynienie temu obowiązкови może nastąpić także w formie osobistych starań o wychowanie dzieci i pracy we wspólnym gospodarstwie domowym. Zgodnie z treścią tego artykułu kształtuje się zasada, z której wynika, że stopa życiowa małżonków niezależnie od tego, czy pozostają w faktycznym rozłączeniu, powinna być równa⁹. Podobna stopa życiowa nie oznacza sumowania dochodów i dzielenia ich po połowie. Oboje małżonkowie są zobowiązani do wykorzystywania swoich możliwości zarobkowych i majątkowych stosownie do swoich sił niezależnie od faktu separacji¹⁰. Celem tej regulacji jest zaspokojenie nie potrzeb indywidualnych, ale rodziny postrzeganej jako jednostka społeczna.

Z kolei art. 60 k.r.o. określa obowiązek alimentacyjny małżonka po ustaniu małżeństwa lub w trakcie orzekania o rozwodzie, niezależnie od wariantu wyroku rozwodowego w kontekście przypisanej winy rozpadu małżeństwa przez jednego z małżonków. Z regulacji tej wynikają dwie postaci obowiązku alimentacyjnego – zwykły i rozszerzony. Pierwszy z nich dotyczy sytuacji, w której jeden z małżonków znalazł się w sytuacji stanu niedostatku, który nie musiał zaistnieć w chwili orzeczenia rozwodu. Rozszerzony obowiązek alimentacyjny dotyczy dwóch rodzajów przesłanek, tj. wyłącznej winy rozkładu pożycia po stronie małżonka zobowiązanego i przez to spowodowanie istotnego pogorszenia sytuacji materialnej małżonka, ale nie posiadającego cech niedostatku, oraz ogólnych zasad prawa cywilnego, jak zasady współżycia społecznego i zasady słuszności¹¹.

Jedna z definicji legalnych przemocy domowej zawarta jest w art. 2 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej¹². Przemoc domowa rozumiana jest jako „jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie, wykorzystujące przewagę fizyczną, psychiczną lub ekonomiczną, naruszające prawa lub dobra osobiste osoby doznającej przemocy domowej”. Art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. d u.p.p.d. definiuje przemoc ekonomiczną jako „ograniczają-

⁸ Ustawa z dnia 25 II 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 2809 ze zm.), dalej „k.r.o.”.

⁹ A. Kawałko, H. Witczak, *Art. 62*, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, pod red. M. Habdas, M. Frasa, LEX/el. 2023.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

¹² Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1673, dalej „u.p.p.d.”.

ce lub pozbawiające tę osobę dostępu do środków finansowych lub możliwości podjęcia pracy lub uzyskania samodzielności finansowej”. Definicja przemocy domowej znajduje się także w art. 3 Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej¹³ – przemoc domowa to wszelkie akty przemocy fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej zdarzające się w rodzinie lub w gospodarstwie domowym, lub między byłymi, lub obecnymi małżonkami, lub partnerami, niezależnie od tego, czy sprawca i ofiara dzielą lub dzielili miejsce zamieszkania czy nie. Ustawodawca krajowy nowelizacją u.p.p.d. z 2023 r. rozszerzył słowniczek ustawowy, wprowadzając pojęcia rozszerzające zakres podmiotowy w związku z uczestniczeniem w sytuacji przemocy domowej¹⁴. Ponadto określenie „przemoc w rodzinie” zmieniono pojęciem „przemoc domowa” i ujednolicono stosowanie tej terminologii w obrębie całej ustawy¹⁵. Niewątpliwie poprzedni termin „przemoc w rodzinie” nie spełniał wymogów konwencji stambulskiej. Do 2023 r. w słowniczku ustawowym u.p.p.d. brakowało bezpośrednich wzmianek o przemocy ekonomicznej. W zgłoszonym w 2022 r. projekcie nowelizacji ustawy podkreślono, że „[p]rzemoc ekonomiczna jest zjawiskiem psychologicznym, w którym chodzi nie tylko o samą ekonomię, ale o psychiczne uzależnienie oraz upokorzenie jednej ze stron, [...] ze względu na fakt współwystępowania przemocy ekonomicznej z innymi jej formami oraz coraz częstsze jej stosowanie, projektodawca rozszerzył zakres pojęciowy przemocy o czwartą jej formę, tj. przemoc ekonomiczną”¹⁶. W uzasadnieniu do projektu ustawy wielokrotnie wspomina się wpływ konwencji stambulskiej i wynikających z niej zobowiązań, a treść postanowień projektu jest spójna z opublikowanymi w grudniu 2021 r. zaleceniami Komitetu Stron dotyczącymi wdrażania konwencji przez Polskę¹⁷.

¹³ Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzona w Stambule dnia 11 V 2011 r. (Dz.U. 2015, poz. 961 ze zm.), dalej „konwencja stambulska”.

¹⁴ S. Spurek, Art. 2, w: *Przeciwdziałanie przemocy domowej. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2023, LEX/el. (dostęp: 16 IV 2025).

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2799, s. 3, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2799> (dostęp: 12 VII 2025).

¹⁷ Council of Europe, *Action against violence against women and domestic violence Istanbul Convention*, <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/poland1> (dostęp: 12 VII 2025).

Innym wpływowym aktem w tej kwestii jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw¹⁸. Dyrektywa wielokrotnie odnosi się do przemocy ekonomicznej i określa ją m.in. jako „straty majątkowe” lub „szkodę o charakterze ekonomicznym”. Co istotne, podkreśla także, że „[o]fiarami przemocy domowej są w przeważającej mierze kobiety, a ich sytuacja może być tym poważniejsza, im bardziej są uzależnione od sprawcy z powodów ekonomicznych, społecznych lub przez wzgląd na prawo pobytu”¹⁹.

1.1. Czym jest przemoc ekonomiczna

Pomimo szerokiej regulacji prawnej definiującej przemoc domową, wliczając w to przemoc ekonomiczną, samo określenie, czym ona dokładnie jest, wydaje się zbyt wąskie. Wspomniane wcześniej terminy typu „szkoda majątkowa” lub „podległość finansowa” są nieostre i w zestawieniu z tak specyficzną formą przemocy, jaką jest przemoc ekonomiczna, są niewystarczające. Przemoc ekonomiczna wobec kobiet jest często niewidoczna „gołym okiem”, ale rezonuje na ogólny byt ofiary, pogłębiając nierówności, które z czasem oddziałują na społeczeństwo m.in. poprzez pogłębianie społecznego przyzwolenia na rozdzielenie pracy opiekuńczej i zawodowej między dwie płcie²⁰. Poza bezpośrednimi uszczerbkami na majątku ofiary może to być także ograniczanie zasobów finansowych, niewywiązywanie się ze zobowiązań lub świadczeń, jak np. niealimentacja. Jednak tą bardziej skomplikowaną i niewidoczną sferą są sytuacje, w których skutkiem takiej przemocy jest ograniczanie dostępu do edukacji czy pracy. D. Dyjakon dodatkowo jako symptomy dowodzące o stosowaniu przemocy ekonomicznej wymienia m.in.: zabieranie pieniędzy na hazard lub alkohol, ograniczanie dostępu do pieniędzy (np. wyliczanie pieniędzy na zakupy), ograniczanie możliwości korzystania ze wspólnych dóbr materialnych (np. mieszkanie czy samochód), kontrolowanie wydatków, zastraszanie, przerzucanie odpowiedzialności za utrzymanie rodziny na partnerkę, przekupywa-

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 X 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz.Urz. UE L Nr 315 z 14 XI 2012, s. 57–73).

¹⁹ Ibidem.

²⁰ A. Chelstowska, M. Druciarek, A. Niżyńska, op. cit., s. 13.

nie dzieci prezentami itp.²¹ Takie zachowania prowadzą do budowania jawnej lub ukrytej dominującej pozycji w rodzinie, a finalnie stają się kartą przetargową do podporządkowania ofiar przemocy ekonomicznej²². Ograniczenia finansowe prowadzą do niesamodzielności i tworzą stosunek podległości wobec sprawcy, a finalnie mogą doprowadzić do całkowitego poddania się i poczucia beznadziejności ofiary.

Sytuacja społeczna bezpośrednio przekłada się na stan ustawodawstwa, chociażby przy stosowaniu klauzuli generalnej zasad współżycia społecznego. Jeżeli w społeczeństwie utrwalane są wzorce dyskryminujące, niewątpliwie będą one powielane przez stan prawny, który następnie bezpośrednio wpływa na orzecznictwo sądów powszechnych. W ten sposób otrzymujemy system ciągłego powielania schematów dyskryminujących i pogłębiających przemoc ekonomiczną. Skoro krajowy klimat społeczny i prawny jest obojętny na ten problem, istotny wpływ przypisuje się, jak już wyżej wspomniano, aktom prawa międzynarodowego, jak np. konwencji stambulskiej. Wyjście poza ramy etnocentryzmu społeczeństwa polskiego umożliwia utworzenie efektywnego systemu pomocy prawnej ofiarom przemocy domowej. Przeciwdziałanie przemocy domowej jest powinnością zbiorową organów władzy publicznej oraz indywidualnych obywateli; niezależnie od współpracy tych podmiotów konieczne jest opracowanie efektywnej polityki karnej i społecznej²³.

Przemoc ekonomiczna najczęściej badana jest w odniesieniu do istniejących związków i relacji, niestety nadal bardzo mało mówi się o doświadczeniach kobiet po rozstaniu. Większość badań i analiz wskazuje, że to właśnie mężczyźni, wstrzymując lub ograniczając płacenie alimentów, dopuszczają się przemocy ekonomicznej. Natomiast brakuje refleksji, w jaki sposób ta przemoc jest kształtowana przez uwarunkowania płciowe w kontekście procesów państwowych czy instytucji odpowiedzialnych za egzekwowanie obowiązku alimentacyjnego, a nawet szerzej – w kontekście uwarunkowań społecznych²⁴. Spojrzenie na

²¹ D. Dyjakon, *Przemoc ekonomiczna – ukryta nić zniewolenia*, „Niebieska Linia” 2015, nr 6/101, s. 1, cyt. za: J. Helios, W. Jedlecka, *Współczesne oblicza przemocy. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2017, s. 23, https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/80015/Wspolczesne_oblicza_przemocy.pdf (dostęp: 12 VII 2025).

²² J. Helios, W. Jedlecka, op. cit., s. 23.

²³ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, op. cit., s. 1.

²⁴ K. Natalier, *State Facilitated Economic Abuse: A Structural Analysis of Men Deliberately Withholding Child Support*, „Feminist Legal Studies” 2018, t. 26, s. 122, <https://doi.org/10.1007/s10691-018-9376-1> (dostęp: 30 VII 2025).

pleć jako kategorię organizującą i kształtującą instytucje oraz relacje społeczne w sposób utrwalający hierarchiczne różnice²⁵ jest niezbędne do stworzenia efektywnych ram prawnych.

1.2. Przemoc ekonomiczna a orzecznictwo sądów powszechnych w sprawach karnych

Uzupełniając do analizy formalno-dogmatycznej i literaturowej warto wskazać, że coraz częściej do pojęcia przemocy ekonomicznej odwołują się sądy powszechne w sprawach karnych o czyn z art. 207 k.k. Jest to wartościowe uzupełnienie dorobku doktryny i działań ustawodawcy, ponieważ dzięki orzecznictwu i wykładni w nim zawartej możemy uzyskać pełniejszy obraz form i przejawów tego zjawiska. Dzięki temu możemy projektować lepsze rozwiązania na przyszłość. W sprawach karnych możemy zaobserwować dwie tendencje. Pierwszą z nich jest traktowanie przemocy ekonomicznej jako przejawu przemocy psychicznej. Jako przykłady można tutaj wskazać wyroki: Sądu Okręgowego w Poznaniu z 24 listopada 2022 r., sygn. akt IV Ka 1007/22²⁶, Sądu Rejonowego w Kaliszu z 12 marca 2024 r., sygn. akt II K 736/22²⁷, Sądu Rejonowego w Kielcach z 5 kwietnia 2023 r., sygn. akt II K 777/20²⁸. Druga tendencja rozszerza wykładnię art. 207 k.k. i uznaje przemoc ekonomiczną jako osobne znamię znęcania się, tak np. w wyrokach: Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim z 19 listopada 2024 r., sygn. akt IV Ka 657/23²⁹, Sądu Rejonowego w Łukowie z 22 grudnia 2022 r., sygn. akt II K 528/21³⁰, Sądu Okręgowego w Siedlcach z 6 grudnia 2021 r., sygn. akt II Ka 543/21³¹.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z 24 XI 2022 r., sygn. akt IV Ka 1007/22, LEX nr 3485881.

²⁷ Wyrok Sądu Rejonowego w Kaliszu z 12 III 2024 r., sygn. akt II K 736//22, LEX nr 3844664.

²⁸ Wyrok Sądu Rejonowego w Kielcach z 5 IV 2023 r., sygn. akt II K 777/20, LEX nr 3730009.

²⁹ Wyroku Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim z 19 XI 2024 r., sygn. akt IV Ka 657/23, LEX nr 3818879.

³⁰ Wyrok Sądu Rejonowego w Łukowie z 22 XII 2022 r., sygn. akt II K 528/21, LEX nr 3484049.

³¹ Wyrok Sądu Okręgowego w Siedlcach z 6 XII 2021 r., sygn. akt II Ka 543/21, LEX nr 3290106.

Złożoność tej kwestii nie kończy się tylko na błędnej definicji czy „niewidoczności problemu gołym okiem”. Innym problemem jest ograniczony krąg osób, które mogłyby potwierdzić wystąpienie przemocy ekonomicznej. Są to zazwyczaj osoby najbliższe, których wiarygodność jest niekiedy poddawana próbie³². Analizując orzecznictwo sądów powszechnych, nie sposób doszukać się orzeczenia dotyczącego wyłącznie przemocy ekonomicznej, zawsze jest ona wymieniana komplementarnie wobec innych form przemocy³³. Pojawia się pytanie, czy bez innej formy przemocy domowej jest w ogóle możliwe udowodnienie, a następnie orzekanie wyłącznie o przemocy ekonomicznej.

W orzecznictwie niekiedy można spotkać się ze stanowiskiem, że jeżeli sprawca czynu z art. 207 k.k. dopuszczał się przemocy ekonomicznej, ale był jedynym żywicielem rodziny, to nie można przypisać mu tego znamienia. Takie orzeczenia prowadzą do utrwalania dyskryminacji ofiar przemocy ekonomicznej i umniejszania istocie tego problemu. Idąc dalej – takie podejście może oznaczać normalizowanie tego typu przemocy i dawanie przyzwolenia sprawcom na jej dalsze stosowanie, jeżeli zaspokajają finansowe potrzeby rodziny. Dla przykładu, Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z 25 lipca 2019 r., sygn. akt II AKa 138/19³⁴ podkreślił, że głównym źródłem utrzymania były zarobki oskarżonego, a pokrzywdzona „nie garnęła się do pracy”, nawet po tymczasowym aresztowaniu oskarżonego. Podkreślono także, że pomimo orzeczenia nakazu opuszczenia lokalu oskarżony nadal opłacał czynsz i rachunki i z tego powodu nie można przypisać mu „chęci i godzenia się na przemoc ekonomiczną”³⁵.

³² Tak np. odnośnie do oceny wiarygodności świadków w wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu z 24 XI 2022 r., sygn. akt IV Ka 1001/22, LEX nr 3487025: „Nie było to zadanie łatwe, albowiem praktycznie wszyscy świadkowie przesłuchiwani w tej sprawie byli emocjonalnie lub także rodzinnie związani z którymś ze zważnionych małżonków. Natomiast świadkowie obiektywni posiadali niewielką wiedzę o inkryminowanych zdarzeniach”.

³³ Np. „znęcał się psychicznie i fizycznie [...], a także stosował przemoc ekonomiczną” (wyrok Sądu Rejonowego w Szczytnie z 25 IV 2023 r., sygn. akt II K 266/22, LEX nr 3560258); „stosował przemoc ekonomiczną, a nadto stosował przemoc fizyczną” (wyrok Sądu Rejonowego w Legionowie z 21 VII 2021 r., sygn. akt II K 827/20); „znęcał się psychicznie [...], a nadto stosował przemoc ekonomiczną ograniczając środki finansowe” (wyrok Sądu Rejonowego w Puławach z 13 VI 2019 r., sygn. akt II K 845/16, LEX nr 2695002).

³⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 25 VII 2019 r., sygn. akt II AKa 138/19, LEX nr 3507607.

³⁵ Podobnie w postanowieniu Sądu Najwyższego z 23 V 2023 r., sygn. akt I CSK 548/23, LEX nr 3570768: „[w]nioskodawca nie stosował wobec uczestniczki przemocy ekonomicznej,

1.3. Niealimentacja w Polsce – statystyki

Według danych z Rejestru Dłużników BIG InfoMonitor³⁶ pod koniec listopada 2023 r. kwota nieuregulowanych alimentów wynosiła ok. 15 mld zł. Alimentów nie płaciło ponad 292 tys. zobowiązanych do tego osób, z czego 96% stanowili ojcowie, a średnia przypadająca na dłużnika alimentacyjnego wynosiła 51 845 zł. Zgodnie z danymi z Głównego Urzędu Statystycznego³⁷ z 2022 r. tylko w tym pojedynczym roku z funduszu alimentacyjnego wypłacono 2,3 mln zł świadczeń, a łączna kwota tych świadczeń to 952,5 mln zł. Z raportu GUS wynika, że w porównaniu z rokiem poprzedzającym kwota zmniejszyła się o 7,6%, ale to wcale nie oznacza, że to skala problemu zmalała. Statystyki z 2023 r. potwierdzają dalszy spadek kwotowy wypłacanych świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Świadczenia wypłacono w łącznej kwocie 870,4 mln zł (spadek o 8,6%), miesięcznie wypłacano średnio 170 tys. zł świadczeń w wysokości średnio 426,60 zł³⁸.

Statystyki postępowań wszczętych i przestępstw stwierdzonych z art. 209 k.k. są niejasne i niemiarodajne, chociaż wydaje się, że tendencja, niestety, mimo wszystko jest zwyżkowa³⁹. Ustawą z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁴⁰ zmieniono przesłanki art. 209

ponieważ obie strony pracowały na porównywalnych stanowiskach, uczestniczka dysponowała swoimi zarobkami, a na dzieci były ponadto przyznane zasiłki” oraz „[z]ważywszy na posiadane przez uczestniczkę stałe źródło dochodów (praca) i system wsparcia socjalnego, którego przykładem są pobierane zasiłki na małoletnich, Sąd Apelacyjny uznał, że będzie ona mogła zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe w inny sposób”. Jest to kolejny przejaw bagatelizowania przemocy ekonomicznej z uwagi na finansowe możliwości ofiary i błędne przyjęcie rozwiązania problemu wskutek przyznanej pomocy społecznej. Fakty te nie powinny przeważać nad tym, czy przemoc ekonomiczna faktycznie występowała.

³⁶ *Ponad jedna czwarta Polaków usprawiedliwia niepłacenie alimentów*, BIG InfoMonitor, 7 IX 2023, <https://media.big.pl/publikacje/824422/ponad-jedna-czwarta-polakow-usprawiedliwia-niepłacenie-alimentow-2023-11-22> (dostęp: 16 IV 2025).

³⁷ Główny Urząd Statystyczny, *Świadczenia na rzecz rodziny w 2022 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/dzieci-i-rodzina/rodzina/swiadczenia-na-rzecz-rodziny-w-2022-roku,4,6.html> (dostęp: 19 IV 2025).

³⁸ Główny Urząd Statystyczny, *Świadczenia na rzecz rodziny w 2023 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/dzieci-i-rodzina/rodzina/swiadczenia-na-rzecz-rodziny-w-2023-roku,4,7.html> (dostęp: 19 IV 2025).

³⁹ *Kary za niepłacenie alimentów – dane statystyczne*, BIP Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 5 IV 2019, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/kary-za-niepłacenie-alimentow-dane-statystyczne> (dostęp: 19 IV 2025).

⁴⁰ Dz.U. 2017, poz. 952.

k.k. Zrezygnowano ze znamiona uporczywości uchylania się od wykonywania obowiązku opieki utrzymania osoby najbliższej na określenie sumy łącznej zaległości w wysokości 3 świadczeń okresowych lub opóźnienia przekraczającego 3 miesiące. Ponadto w § 1 wykreślono przesłankę narażenia osoby uprawnionej na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych. W zamian wprowadzono § 1a z tą przesłanką, ustanawiając tym samym typ kwalifikowany przestępstwa niealimentacji. Zmiana ta szczególnie widoczna jest w statystkach postępowań wszczętych i sposobów ich zakończenia – porównując sam rok 2017 i 2018 liczba osądzeń ogółem wzrosła aż o 37 844. Z kolei zmalała liczba skazań na bezwzględne pozbawienie wolności i pozbawienie wolności z warunkowym zawieszeniem, a wzrosła liczba skazań w postaci ograniczenia wolności⁴¹. Policyjne statystyki w latach późniejszych dotyczące postępowań wszczętych i stwierdzonych wskazują na tendencję spadkową skazań, chociaż wyżej omówione kwoty wypłacanych świadczeń maleją nieproporcjonalnie⁴².

1.4. Niealimentacja – sankcja administracyjna i sankcja karna

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁴³ stanowi, że jeżeli dłużnik nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań z powodu braku zatrudnienia, organ właściwy dłużnika zobowiązuje go do zarejestrowania się jako bezrobotny albo jako poszukujący pracy, gdy brak jest możliwości zarejestrowania się jako bezrobotny, z wyznaczeniem terminu do 30 dni na to zobowiązanie oraz informuje właściwy powiatowy urząd pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika. Utrudnianie przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego lub odmowa złożenia oświadczenia majątkowego, odmowa zarejestrowania się jako bezrobotny lub poszukujący pracy lub nieprzyjęcie propozycji pracy zarobkowej skutkuje wszczęciem postępowania uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Postępowanie o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych

⁴¹ Kary za niepłacenie alimentów – dane statystyczne, op. cit.

⁴² Niealimentacja (art. 209 k.k.), Policja, b.d., <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestępstwa-przeciwko-7/63509,Niealimentacja-art-209.html> (dostęp: 20 IV 2025).

⁴³ Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 438, dalej „ustawa alimentacyjna”.

może zostać wszczęte po wystąpieniu nawet jednej z przesłanek wynikających z ust. 3, jednakże nie stanowi to jedynej podstawy do wydania decyzji orzekającej o uchyleniu się dłużnika alimentacyjnego⁴⁴. Decyzji o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych nie wydaje się w przypadku dłużnika, który przez okres ostatnich 6 miesięcy wywiązywał się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50% kwoty bieżąco ustalonych alimentów⁴⁵. Organ właściwy dla dłużnika składa wnioski o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 k.k. i kieruje wnioski do starosty o zatrzymanie prawa jazdy. Na podstawie wniosku starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy. Jest to procedura związana, zawierająca jedynie dwie przesłanki: wydanie ostatecznej decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych i wystąpienie przez organ właściwy dla dłużnika z wnioskiem do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi. Istotną luką proceduralną tej regulacji jest brak procedury odwoławczej z możliwością prezentacji przesłanek materialnych i stanu faktycznego np. w sytuacji gdy zatrzymanie prawa jazdy istotnie ogranicza możliwości aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego. Zautomatyzowanie procedury zatrzymania prawa jazdy narusza konstytucyjną zasadę dwuinstancyjności postępowania⁴⁶.

Art. 209 § 1 k.k. penalizuje uchylanie się od obowiązku alimentacyjnego określonego orzeczeniem sądu, ugodą lub umową, jeśli zaległości odpowiadają co najmniej trzem świadczeniom okresowym lub opóźnienie świadczenia jednorazowego wynosi co najmniej 3 miesiące. Grozi za to grzywna, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. § 1a wprowadza typ kwalifikowany przestępstwa – gdy uchylanie się od alimentów powoduje niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych osoby uprawnionej (np. brak środków na jedzenie,

⁴⁴ E. Tomaszewska, *Art. 5, w: Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2019 (dostęp: 30 VII 2025). Szerzej zob. wyroki sądów administracyjnych, których praktyka orzecznictwa nakazuje łączne stosowanie normy zawartej w art. 5 ust. 3 i przesłanki negatywnej z ust. 3a tego przepisu. Por. wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Szczecinie z 27 VI 2012 r., sygn. akt II SA/Sz 465/12, LEX nr 1212684; WSA w Olsztynie z 4 VI 2013 r., sygn. akt II SA/OI 387/13, LEX nr 1330727, w: E. Tomaszewska, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów...*

⁴⁵ Art. 5 ust. 3a ustawy alimentacyjnej.

⁴⁶ Art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

odzież, higienę czy edukację⁴⁷), kara może wynieść do 2 lat pozbawienia wolności.

Sankcja administracyjna dotyczy aktywizacji zawodowej dłużnika alimentacyjnego. Przesłanką wspólną dla sankcji administracyjnej i sankcji karnej jest fakt powstania zaległości w spłacie świadczeń alimentacyjnych, jednakże na gruncie obydwu ustaw mierzenie tej zaległości jest odmienne. Ujednolicenie przesłanki powstania zaległości w przypadku sankcji administracyjnej i karnej mogłoby znacząco ułatwić obydwa te postępowania. Przesłanka zaległości wynikająca z ustawy alimentacyjnej zapewnia większą pewność i ciągłość dokonywanych wpłat. Pominięcie wpłaty w jakimkolwiek z 6 miesięcy lub wpłacenie świadczeń alimentacyjnych w kwocie poniżej 50% kwoty ustalonych alimentów jako przesłanka materialna w obydwu procedurach motywowałaby dłużnika do regularnych wpłat i zapewnia uprawnionemu do alimentów regularności wpłat.

2. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał Konstytucyjny jako organ orzeczniczy o najwyższym autorytecie, którego wyroki wyznaczają kierunki interpretacyjne dla pojęć tworzących ramy prawne dotyczące rodziny, obowiązku alimentacyjnego, przemocy w rodzinie, w tym niealimentacji, niekiedy może nawet nieświadomie powielać i utrzymywać istniejące stereotypy. Jeśli interpretacje TK zawierają elementy dyskryminujące, to skutki tych rozstrzygnięć przenikają do całego systemu prawnego. Ma to szczególne znaczenie z uwagi na fakt, że to właśnie w Konstytucji RP uregulowane są podstawowe kwestie, takie jak rodzina, prawo własności czy zasada równości. Orzeczeń TK dotyczących zobowiązań alimentacyjnych, niealimentacji i sankcji stosowanych wobec dłużników alimentacyjnych jest niewiele, ale rozważania w nich zawarte są istotne dla stron stosunku alimentacyjnego. Z uwagi na niewielką liczbę wyroków i zmiany legislacyjne zachodzące w trakcie orzekania lub między orzeczeniami zostaną one omówione chronologicznie. Jednym z najczęstszych rozważań Trybunału była regulacja zawarta w art. 5 Ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce ali-

⁴⁷ J. Kulesza, *Art. 209*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. idem, Warszawa 2025, LEX/el. (dostęp: 20 IV 2025).

mentacyjnej⁴⁸ w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego⁴⁹.

Trybunał w orzeczeniu z 22 września 2009 r., sygn. akt P 46/07⁵⁰, na podstawie art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stwierdził niekonstytucyjność przepisu art. 5 ustawy o dłużnikach alimentacyjnych. Sąd pytający podał w wątpliwość „dopuszczalność wprowadzenia do systemu prawnego podwójnego, równoległego orzekania o odpowiedzialności obywatela za to samo zachowanie”, czyli sankcji wynikającej z art. 5 ust. 3 ustawy alimentacyjnej i art. 209 k.k. Podniesiono również brak przewidzianej procedury odwoławczej wobec art. 5 ustawy alimentacyjnej⁵¹ i związaną z tym treścią wniosku organu właściwego dłużnika oraz wynikającą z tego iluzoryczność sądowej kontroli wobec decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy⁵². Podkreślono też, że sankcja administracyjna utrudnia aktywizację zawodową dłużnika, a przez to może znacząco utrudnić zaspokojenie wierzyciela przez ograniczenie liczby ofert pracy, jakie organ mógłby kierować do dłużnika. Szczególnie że w omawianym stanie faktycznym dłużnik alimentacyjny prowadził działalność gospodarczą związaną z mechaniką samochodową i z tego powodu podnosił, że zatrzymanie prawa jazdy pozbawi go środków utrzymania i spowoduje zwiększenie długu alimentacyjnego. W omawianej sprawie niewątpliwie zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego byłoby niecelowe i ograniczałoby możliwość egzekwowania świadczeń alimentacyjnych, zastosowanie sankcji administracyjnej

⁴⁸ Dz.U. 2005 Nr 86, poz. 732 ze zm., dalej „ustawa o dłużnikach alimentacyjnych”.

⁴⁹ Trzeba tu dodać, iż zgodnie z art. 47 ustawy alimentacyjnej ustawa o dłużnikach alimentacyjnych utraciła moc, tj. została zastąpiona ustawą późniejszą w dniu 1 X 2008 r.

⁵⁰ Wyrok TK z 22 IX 2009 r., sygn. akt P 46/07, LEX nr 533559.

⁵¹ W tamtym stanie prawnym artykuł ten stanowił:

Art. 5.

ust. 1. Organ właściwy dłużnika, w przypadku złożenia wniosku, o którym mowa w art. 4 ust. 3, kieruje do starosty wniosek o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego.

ust. 2. Na podstawie wniosku, o którym mowa w ust. 1, starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy.

ust. 3. Zwrot zatrzymanego prawa jazdy następuje na wniosek organu właściwego dłużnika po stwierdzeniu ustania przyczyn zatrzymania.

⁵² Brakuje procedury odwoławczej umożliwiającej weryfikację stanu faktycznego i przesłanek materialnych, na podstawie których dokonuje się zatrzymania prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego. Rola sądu administracyjnego ogranicza się do zbadania, czy do starosty wpłynął właściwy wniosek, kognicja sądu administracyjnego nie obejmuje orzekania o prawidłowości postępowania prowadzonego przez organ właściwy dłużnika.

w tym przypadku nie spełnia celów powołanej ustawy. Nieproporcjonalność, a wręcz nierówność regulacji art. 5 ustawy o dłużnikach alimentacyjnych jest szczególnie widoczna w przypadku dłużników alimentacyjnych nieposiadających prawa jazdy lub takich, którzy czynnie nie korzystają z uprawnień do kierowania pojazdami. Zatrzymanie prawa jazdy nie jest w równym stopniu dolegliwe, ponieważ norma traktuje odmiennie adresatów charakteryzujących się wspólną cechą istotną, czyli istniejącym zadłużeniem alimentacyjnym. Ponadto przedstawione przez Prokuratora Generalnego w tej sprawie dane statystyczne z Ministerstwa Pracy i Spraw Socjalnych dotyczące zatrzymania prawa jazdy w pierwszym półroczu 2009 r. wskazują na nieproporcjonalność skuteczności tej ustawy – na 20 501 decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy wzrost ściągальności należności nastąpił jedynie w 1548 sprawach. Trybunał w zakresie zasady proporcjonalności (art. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) zaznaczył, że ograniczenie praw i wolności obywateli jest możliwe tylko na podstawie konkretnych przesłanek i tylko wtedy, gdy jest konieczne⁵³, a środki prawne prowadzące do ingerencji w prawa i wolności obywateli muszą spełniać wymóg celowości, racjonalności i odpowiedniej proporcji ich stosowania. Zgodnie z tymi wartościami w ocenie TK zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego nie służy realizacji podstawowego celu ustawy – egzekucji należności alimentacyjnych i aktywizacji zawodowej dłużnika. Trybunał podkreśla także, że egzekucja świadczeń alimentacyjnych byłaby możliwa przy zastosowaniu mniej uciążliwych środków prawnych wobec zobowiązanego, uzasadniając to przytoczonymi przez Prokuratora Generalnego danymi statystycznymi.

Istotnym uchybieniem w omawianej sprawie jest niemalże⁵⁴ całkowite pominięcie analizy sytuacji osoby uprawnionej do alimentów, większość

⁵³ Te przesłanki to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

⁵⁴ Wyjątkiem jest stanowisko Marszałka Sejmu, który podkreślił, że istotą zatrzymania prawa jazdy nie jest karanie dłużnika alimentacyjnego, ale motywowanie go do aktywizacji zawodowej. Marszałek wskazał również, że zgodnie z art. 71 Konstytucji RP obowiązkiem ustawodawcy jest uwzględnianie dobra rodziny oraz udzielania szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Dobro wynikające z regulacji art. 71 Konstytucji RP przedstawia jako nadrzędne ponad ograniczenia praw dłużnika alimentacyjnego.

rozważań dotyczy dolegliwości sankcji na sytuację dłużnika alimentacyjnego, podczas gdy jedną z dyrektyw stosowania ustawy zgodnie z preambułą jest „[w]spieranie osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów należy łączyć z działaniami zmierzającymi do zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji”. Trybunał odnośnie do sytuacji osoby uprawnionej do alimentów podkreślał przede wszystkim brak celowości i związku pomiędzy zatrzymaniem prawa jazdy a skutecznością egzekwowania świadczeń alimentacyjnych. Odniósł się także do przesłanek prawidłowej legislacji, sprawiedliwej procedury i zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, jednak powyższe rozważania odnoszą się do przesłanek możliwości zwrotu zatrzymanego prawa jazdy, aktywizacji dłużnika zawodowo, a nie z punktu celowości tej procedury w kontekście ułatwienia egzekucji świadczeń alimentacyjnych⁵⁵. TK podzielił krytykę sądu pytającego odnośnie do braku trybu odwoławczego, zarzucając arbitralność podejmowanych decyzji z powodu braku sądowej kontroli merytorycznej zasadności wniosku kierowanego do starosty. Nie odniósł się natomiast do pytania o kumulację sankcji administracyjnej i karnej, ponieważ w przedmiotowej sprawie postępowanie karne zostało umorzone postanowieniem prokuratora w sprawie z art. 209 k.k.

Wyrok TK z 23 listopada 2010 r., sygn. akt K 5/10⁵⁶ dotyczył art. 10 ustawy alimentacyjnej, czyli wysokości świadczeń przyznawanych z funduszu alimentacyjnego, i został uznany za niekonstytucyjny z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 71 ust. 1 i w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Wnioskodawcą był Rzecznik Praw Obywatelskich, a powodem były liczne skargi osób pełnoletnich, które utraciły prawo do świadczeń alimentacyjnych z powodu posiadania własnego dziecka, pomimo dalszej nauki w szkole lub szkole wyższej. Obecnie ta przesłanka utraciła moc, ale rozważania podjęte w tym orzeczeniu pozostają aktualne. Art. 9 ust. 2 ustawy alimentacyjnej stanowił, że świadczenia z funduszu przysługują do ukończenia 18 r.ż. albo do ukończenia szkoły lub do 25 r.ż. w przypadku szkoły wyższej, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę

⁵⁵ W szczególności TK odniósł się do „[n]iepewności i niespójności regulacji prawnych stanowiących podstawę kwalifikowania osób w sprawach, mających zasadnicze znaczenie dla realizacji ich praw osobistych, prowadzi do wyraźnej sprzeczności z wielokrotnie wskazywanymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego standardami prawidłowej legislacji”. Nie chodzi tylko o odpowiednią „ostrość” w definiowaniu przepisów prawa, ale też o kwestię odpowiedniego formułowania celów, które powinny zostać osiągnięte przez określoną normę prawną.

⁵⁶ Wyrok TK z 23 XI 2010 r., sygn. akt K 5/10, LEX nr 621756.

nie przekracza 725 zł, a egzekucja okazała się bezskuteczna. Art. 10 wprowadza ograniczenia prawa do świadczeń z funduszu, pomimo przesłanek pozytywnych świadczenia przysługują w kwocie nie wyższej niż 500 zł i nie przysługują w wypadku: „[u]mieszczenia osoby uprawnionej w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie albo w rodzinie zastępczej, albo gdy osoba uprawniona jest pełnoletnia i posiada własne dziecko, albo gdy zawarła związek małżeński”. Niewątpliwie celem ustawodawcy jest, aby świadczenia alimentacyjne z funduszu były przyznawane wyłącznie w wypadku trudnej sytuacji materialnej osób uprawnionych, aczkolwiek sytuacja osób kontynuujących naukę i posiadających własne dziecko jest wyjątkowo trudna. Jak podkreśla Rzecznik, najczęściej są to osoby samotnie wychowujące dzieci. Zgodnie z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP państwo ma obowiązek dostarczania szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, niecelowe jest utrudnianie dostępu do tej pomocy osobom posiadającym dzieci i kontynuującym naukę, gdy doksztalcenie się takich osób bezpośrednio wpływa na ich sytuację społeczną, a w długofalowych efektach może prowadzić do polepszenia ich sytuacji materialnej⁵⁷. Marszałek Sejmu odniósł się w sprawie w kontekście obciążeń budżetowych: świadczenia alimentacyjne z funduszu są uprawnieniem fakultatywnym, gdy zawiodły inne środki dyscyplinowania dłużnika. Granica wieku wynika z obaw, że niektóre osoby podejmowałyby naukę tylko w celu nabycia prawa do świadczenia (motywując do zdobycia zatrudnienia i uzyskania samodzielności). Przesłanka negatywna zawarcia związku małżeńskiego wiąże się z obowiązkiem małżonka do dostarczenia środków utrzymania rodziny⁵⁸, pozbawienie osoby uprawnionej do świadczenia, a posiadającej dziecko, nie wyklucza innych świadczeń z pomocy publicznej⁵⁹. Trybunał stwierdził

⁵⁷ Ze stanowiskiem Rzecznika zgodził się Prokurator Generalny, podkreślając naruszenie zasady równości. Omawiany przepis różnicuje prawa dwóch identycznych grup adresatów tylko na podstawie kryterium posiadania własnego dziecka – co nie jest relewantne z zaspokajaniem podstawowych potrzeb życiowych osób uprawnionych do świadczeń z funduszu. Zakładanie, że osoba pełnoletnia kontynuująca naukę i posiadająca własne dziecko wpływa przez to na swój niedostatek jest sprzeczne z zasadami życia społecznego. Taka dywersyfikacja prowadzi do pogłębiania niedostatku i nierówności sytuacji materialnej i społecznej.

⁵⁸ Nie jest określone, którego małżonka; zgodnie z koncepcją breadwinнера i statystykami możliwe są utrudnienia dla osób pozostających w separacji.

⁵⁹ To stanowisko podzieliła Minister Pracy i Polityki Społecznej, wskazując, że usunięcie zaskarżonego przepisu zwiększy wydatki z budżetu państwa na około 13 mln złotych.

naruszenie zasady równości z uwagi na różne traktowanie adresatów normy zawartej w art. 10 z powodu posiadania własnego dziecka, szczególnie że poprzednia regulacja nie przewidywała takiej dywersyfikacji i nie wykluczała pobierania zasiłku rodzinnego, chociaż świadczenia z funduszu zasadniczo przysługują osobom nieletnim, które nie mogą samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb i nie otrzymują należnego wsparcia ze strony rodziców. Wyjątkiem jest kontynuowanie nauki świadczące o aprobachie ustawodawcy do zdobywania wykształcenia, co tym bardziej wskazuje na niecelowość wykluczenia osób pełnoletnich kontynuujących naukę i posiadających własne dziecko. Ograniczenia wiekowe wskazują na czasowy charakter świadczenia. Uwzględnienie możliwości kontynuowania nauki jest instrumentem motywującym do osiągnięcia samodzielności. Niecelowe jest wykluczanie takich osób spod omawianej regulacji z uwagi na ich wyjątkowo trudną sytuację materialną i społeczną powodującą dodatkowe ograniczenie ich szans na usamodzielnienie ekonomiczne.

W orzeczeniu z 12 lutego 2014 r., sygn. akt K 23/10⁶⁰ TK orzekł, że przepis ten jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą proporcjonalności. Wnioskodawcą był Prokurator Generalny, który powołał się na wyrok Trybunału o sygn. P 46/07, podając w wątpliwość adekwatność wobec celu regulacji dotyczący zatrzymania prawa jazdy i jej związku z celem ustawy, tj. ułatwienie osobom uprawnionym do alimentów skuteczności w egzekwowaniu tego świadczenia oraz aktywizacją zawodową dłużnika. Minister Pracy i Polityki Społecznej przedstawił dane ze sprawozdania za realizację zadań przewidzianych w ustawie alimentacyjnej za III kwartał 2012 r., zgodnie z którymi organy wydały 46 085 decyzji ostatecznych o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, w 2396 przypadkach decyzje te wpłynęły na wzrost ściągальności należności alimentacyjnych. Z kolei wniosków o zatrzymanie prawa jazdy było 23 140, co skutkowało wzrostem ściągальności należności alimentacyjnych w 1530 sprawach – statystyki proporcjonalnie są podobne do tych przedstawionych w sprawie o sygn. P 46/07.

Przechodząc do ustaleń Trybunału w tej sprawie, podkreślenia wymaga fakt, że wyrok o sygn. P 46/07 został wydany w innym stanie prawnym, ówczesny kształt instytucji zatrzymania prawa jazdy nie spełniał wymogów proporcjonalności i nie służył polepszeniu egzekwowania

⁶⁰ Wyrok TK z 12 II 2014 r., sygn. akt K 23/10, LEX nr 1427299.

świadczeń alimentacyjnych. Z uwagi na zmiany legislacyjne omawianej instytucji konieczna jest nowa ocena *ratio legis* ustawy alimentacyjnej. Nowelizacja instytucji zatrzymania prawa jazdy, a w szczególności zmiany dokonane w 2011 r. zdaniem Trybunału służą zwiększeniu stopnia wywiązywania się dłużników z ustalonego przez sąd zobowiązania alimentacyjnego, co pozostaje w bezpośrednim związku z ochroną konstytucyjnych wartości, takich jak: przyznanie ochrony i opieki małżeństwu, rodzinie, macierzyństwu i rodzicielstwu, ochrona dobra rodziny i prawo rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej do szczególnej pomocy władz publicznych oraz ochrona praw dziecka. Zdaniem TK art. 5 ust. 3b ustawy alimentacyjnej jest formą realizacji zobowiązań wynikających z tych wartości. Trybunał podjął rozważania dotyczące kontekstu normatywnego instytucji zatrzymania prawa jazdy, odnosząc się przy tym do ukształtowania obowiązku alimentacyjnego wynikającego z innych ustaw, np. z k.r.o., oraz do ustaleń doktryny⁶¹.

Trybunał podkreślił, że celem obowiązku alimentacyjnego jest dostarczenie uprawnionemu środków utrzymania i zaspokojenie jego bieżących, usprawiedliwionych potrzeb, a spełnienie tego obowiązku ma doniosłe znaczenie zarówno dla losów jednostek, jak i funkcjonowania społeczeństwa. Z tych powodów ustawodawca w wypadku niewywiązywania się jednego z rodziców z obowiązku dostarczania egzystencjonalnego minimum stworzył rozbudowany system reakcji, którego celem jest minimalizacja negatywnych następstw takiej sytuacji dla drugiego z rodziców i dziecka dotycząca m.in. możliwości dochodzenia świadczeń alimentacyjnych przed sądem lub mediatorem, uprzywilejowanie względem innych wierzytelności w przypadku egzekucji, a w przypadku bezskuteczności egzekucji – inne formy pomocy, jak np. świadczenia z funduszu alimentacyjnego, podkreślając charakter wyjątkowych ingerencji pomocy publicznej takim osobom. Fundusz alimentacyjny jest formą wsparcia dla osób uprawnionych do alimentów środkami budżetowymi, za taką osobę ustawodawca uznaje „osobę uprawnioną do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, jeżeli egzekucja okazała się bezskuteczna”⁶². Odnosząc się do świadczeń z funduszu alimentacyj-

⁶¹ M. Andrzejewski, Art. 128, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, pod red. H. Doleckiego, T. Sokołowskiego, Warszawa 2010, s. 731. Zob. też wyrok TK z 12 II 2014 r., sygn. akt. K 23/10, op. cit.

⁶² Art. 2 pkt 11 ustawy alimentacyjnej.

nego, a przede wszystkim kręgu uprawnionych do takiego świadczenia, Trybunał przytoczył uzasadnienie projektu ustawy w brzmieniu: „[z] powodu trudnej sytuacji budżetu państwa należy [...] ograniczyć wypłacanie świadczeń do przypadków niepozostawiających co do tego wątpliwości. Mamy z nimi do czynienia, jeśli alimentów nie uzyskuje dziecko i osoba dorosła, która jeszcze nie jest ekonomicznie samodzielna, gdyż kontynuuje naukę”.

Oceniając proporcjonalność art. 5 ust. 3b ustawy alimentacyjnej, TK podjął następujące rozważania: decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy nie dotyczy każdego dłużnika alimentacyjnego, a jest przyznawana wobec rodziców, którzy swoim zachowaniem nie wykonują wobec dziecka obowiązków o charakterze moralnym i prawnym. Oceniając skuteczność zatrzymania prawa jazdy, należy ją rozpatrywać wobec celu wzrostu ściągalności należności alimentacyjnych i postawy dłużnika, który doprowadza do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Wybór instrumentu nierepresyjnego, ale zmieniającego postawę dłużnika wobec ich uporczywości, jest utrudniony, statystyki skazań z art. 209 k.k. pokazują, że świadomość zagrożenia karą grzywny, ograniczenia lub pozbawienia wolności nie wywiera wpływu na dłużników, wobec tego zakwestionowany środek należy rozpatrywać jako element zharmonizowanego systemu wielu środków dyscyplinujących dłużników. Trybunał zwrócił uwagę na opieszałość i nierzetelność wykonywanych zadań przez jednostki samorządu gminnego i wojewódzkiego, co wzbudza wątpliwości, czy nawet bardzo skuteczne instrumenty nie tracą na sile oddziaływania⁶³.

Z powyższej analizy wynika, że TK orzekał w dwóch zakresach tematycznych: o nadmiernej ingerencji w prawa i wolności dłużnika alimentacyjnego oraz o przesłankach dostępu do funduszu alimentacyjnego. Szczególnie istotne jest to, o czym TK nie wypowiadał się wcale lub podjął rozważania w niewielkim zakresie, tj. sytuacja osoby uprawnionej do alimentów, która pomimo tego uprawnienia realnie nie otrzymuje niezbędnych środków do życia. Regulacja

⁶³ Trybunał odwołał się do „[i]nformacji o wynikach kontroli wywiązywania się organów samorządu terytorialnego z zadań na rzecz pomocy osobom uprawnionym do alimentów opublikowanej w 2011 r.”. Najwyższa Izba Kontroli sporządziła dokument na podstawie kontroli w 30 jednostkach samorządu gminnego i 5 jednostkach samorządu na podstawie województwa. Za największe uchybienia uznano: wnioskowanie o zatrzymanie prawa jazdy dłużników alimentacyjnych, którzy nie mieli uprawnień do prowadzenia pojazdów, nieterminowe wysyłanie wezwań do wywiadu alimentacyjnego, błędy w sprawozdaniach z realizacji zadań przewidzianych w ustawie.

prawna mająca na celu zmotywowanie dłużnika alimentacyjnego do wywiązywania się ze swoich zobowiązań nie jest efektywna i nie spełnia swojego kluczowego celu. Trybunał jest związany granicami wniosku i każdą sprawę rozpatruje wyłącznie w zakresie zarzutów podniesionych w danym postępowaniu, ale specyfika spraw z zakresu alimentacji wymaga wyjątkowej uwagi i ostrożności w szczególności w zakresie oceny proporcjonalności. Nie bez powodu art. 5 ustawy alimentacyjnej znajduje się w rozdziale zatytułowanym „Zasady pomocy państwa osobom uprawnionym do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego w przypadku bezskuteczności egzekucji oraz działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych”, co wskazuje na to, że systemowo działania podejmowane wobec dłużnika alimentacyjnego mają na celu ułatwić egzekwowanie świadczeń alimentacyjnych osobom uprawnionym do alimentów. Niedopuszczalne jest realizowanie praw konstytucyjnych przez jedną część społeczeństwa kosztem drugiej⁶⁴.

Pomijanie w rozważaniach sytuacji osoby uprawnionej do alimentów i skupianie się wyłącznie na ingerencji w prawa dłużnika prowadzi do pogłębiania stereotypu płci i osłabiania społecznej sytuacji ofiar przemocy ekonomicznej. Potwierdza się stereotyp, który wynika z orzecznictwa sądów powszechnych – pozycja prawna i społeczna dłużnika alimentacyjnego jest silniejsza, ponieważ to on dostarcza środków na życie i z tego tytułu analiza sytuacji osoby uprawnionej do alimentów staje się czymś drugorzędnym. Ważniejsze jest, aby niezbyt mocno ingerować w prawa i wolności dłużnika, ponieważ być może umożliwi to efektywniejszą spłatę należności alimentacyjnych, co niestety nie znajduje potwierdzenia w dotychczasowych statystykach. Statystyki dotyczące ściągальności należności alimentacyjnych po zastosowaniu sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy potwierdzają niewielki wzrost skuteczności, aczkolwiek zrezygnowanie z tego środka z uwagi na jego ingerencję w prawa i wolności dłużnika alimentacyjnego oznaczałoby pośrednio ingerencję w prawa i wolności osób uprawnionych do alimentów. Wobec tego pominięcie przez TK wątku przemocy ekonomicznej i sytuacji osób uprawnionych wskazuje na powielanie stereotypu płci wynikającego ze społeczeństwa, czego efekty widoczne są również w ustawodawstwie w zakresie możliwości pena-

⁶⁴ Wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z 23 XI 2017 r., sygn. akt XVII Ka 1164/17, Legalis nr 2117546.

lizacji przemocy ekonomicznej i skupianie się na przemocy fizycznej i psychicznej. Zgodnie z teorią strukturalnych nierówności międzypłciowych im więcej jest w społeczeństwie nierówności między kobietami a mężczyznami, tym częściej pojawia się przemoc wobec kobiet, ponieważ sama struktura społeczna i poszczególne instytucje społeczne wprowadzają w życie, legitymizują i reprodukują dominację jednej grupy nad drugą⁶⁵. Przemoc wobec kobiet jest wynikiem społecznych hierarchii, a strukturalne nierówności są zarówno przyczyną, jak i skutkiem przemocy wobec kobiet⁶⁶, co finalnie znajduje odzwierciedlenie w ustawodawstwie i w orzecznictwie.

3. Stereotyp płci

Polskie społeczeństwo oparte jest na tradycjonalistycznej tożsamości funkcjonującej według idei narodowo-katolickiej, wyznaczającej pożądaný społecznie stan „normalności”, którym jest patriarchalny model rodziny⁶⁷. Zgodnie z teoriami społeczno-kulturowych źródeł przemocy przemoc wobec kobiet wynika z niższego statusu kobiet, patriarchalnych układów kulturowych i traktowania spraw rodzinnych jako spraw prywatnych⁶⁸. W polskim kulturowym tradycyjnym podziale ról kobiety przejmują obowiązki opiekunek, a mężczyźni często czują społeczną presję samodzielnego utrzymania rodziny⁶⁹. Pojawienie się przemocy ekonomicznej w takiej rodzinie umacnia pozycję jedyne go żywiciela rodziny, który kontroluje i rozlicza każdy wydatek. Znęcanie się polega też na wypominaniu kobiecie bycie „darmozjadem” z uwagi na brak pracy, przy jednoczesnym zabranianiu jej podjęcia kariery zawodowej z obawy na zaniedbanie obowiązków domowych, a jeżeli „uzyska zgodę” na zatrudnienie, musi zadbać o dwa etaty – pogodzenie pracy zawodowej i domowej⁷⁰. Zależność finansowa od partnera może zaważyć nad decyzją o odejściu z przemocowej relacji, stosowanie przemocy ekonomicznej ma często wspólne podłoże i korzenie z przemocą psy-

⁶⁵ P. Ostaszewski, *Miedzy przemocą ekonomiczną a karaniem za dlugi. Kryminologiczne studium przestępstwa niealimentacji*, Warszawa 2022, s. 60.

⁶⁶ M. Grzyb, *Równość płci i przemoc wobec kobiet. Próba wyjaśnienia tzw. paradoksu nordyckiego*, „Archiwum Kryminologii” 2018, t. XL, s. 222–223, cyt. za: ibidem, s. 61.

⁶⁷ K. Kaptur, op. cit., s. 125.

⁶⁸ P. Ostaszewski, op. cit., s. 60.

⁶⁹ A. Chelstowska, M. Druciarek, A. Nizyńska, op. cit., s. 13.

⁷⁰ Ibidem.

chiczną, np. poniżaniem ofiary⁷¹. Mężczyźni stanowią 94% dłużników alimentacyjnych⁷², a status majątkowy kobiet po rozstaniu z reguły się obniża z konieczności utrzymania dzieci⁷³, brakuje przy tym skutecznych instrumentów egzekwowania świadczeń alimentacyjnych – te czynniki znacząco wpływają na pogłębianie stereotypu płci.

Chociaż 92% społeczeństwa potępia zachowanie dłużników, aż 40%, znając takie osoby, nie próbuje wpłynąć na ich zachowanie⁷⁴. Badanie z 2023 r. usprawiedliwia dłużników alimentacyjnych, wskazując na ich trudną sytuację finansową (53%) czy niesprawiedliwość wyroków alimentacyjnych (41%)⁷⁵. Stereotyp sprowadzający rolę ojca do płacenia alimentów utrwalany jest przez prawo i orzecznictwo, do czasu prawomocnego obalenia ojcostwa mężczyzna ponosi koszty utrzymania i wychowania dziecka, nawet jeśli małżonkowie wiedzą, że nie jest biologicznym ojcem⁷⁶. Świadczenie nie podlega zwrotowi, niezależnie, czy było spełniane dobrowolnie czy przymusowo, chociaż w konkretnych przypadkach, kiedy matka korzystała ze świadczeń, wiedząc, że mężczyzna nie jest ojcem dziecka, takie roszczenie przeciwko matce może zostać uznane⁷⁷, jednak w orzecznictwie przeważa odmienny pogląd⁷⁸.

Innym przykładem pogłębiającym stereotyp płci w przypadku przemocy ekonomicznej jest problematyka udowodnienia i uzasadnienia uporczywości tego typu przemocy wynikająca ze skomplikowanej regulacji prawnej. Przemoc ekonomiczna wyodrębniona została w u.p.p.d., ale z kolei w art. 207 k.k., dotyczącym znęcania się, bezpośrednio wyróżnia się tylko znęcanie fizyczne i psychiczne. To nie oznacza, że z powodu takiej regulacji sądy pomijają przemoc ekonomiczną w sensie prawnym lub orzekają rozłącznie w zakresie przemocy psychicznej lub fizycznej.

⁷¹ Ibidem, s. 14.

⁷² *BIG Liczba: 274 tys. ojców nie płaci alimentów na swoje dzieci*, BIG InfoMonitor, 23 VI 2023, <https://media.big.pl/informacje-prasowe/813505/big-liczba-274-tys-ojcow-nie-placi-alimentow-na-swoje-dzieci> (dostęp: 23 IV 2025).

⁷³ A. Chelstowska, M. Druciarek, A. Niżyńska, op. cit., s. 12.

⁷⁴ *Postawy Polaków wobec niepłacenia alimentów. Raport z sondażu CATIBUS dla Krajowego Rejestru Długów BIG S.A. oraz Krajowej Rady Komorniczej*, 2017, s. 2, 6, 8, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Raport-Postawy%20Polak%C3%B3w%20wobec%20niep%C5%82acenia%20aliment%C3%B3w.pdf> (dostęp: 23 VI 2025).

⁷⁵ A. Lewicka-Strzałecka, *Moralność finansowa Polaków 2023*, Gdańsk 2023, https://zpf.pl/pliki/raporty/moralnosc_finansowa_polakow_2023.pdf (dostęp: 23 IV 2025).

⁷⁶ A. Kawałko, H. Witczak, op. cit.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Zob. postanowienie Sądu Najwyższego (SN) z 26 I 2012 r., sygn. akt III CZP 91/11, LEX nr 1126435; uchwała SN z 22 II 1980 r., sygn. akt III CZP 6/80, OSNC 1980, nr 9, poz. 159.

Jednakże w sensie faktycznym jest ona trudna do udowodnienia, jeśli równolegle nie występują inne rodzaje przemocy. Kwestie majątku są co do zasady kwestiami konsensualnymi, wobec tego sprawy te będą podlegały tematycznie bliżej kognicji sądów rodzinnych. Dopiero w przypadkach ekstremalnych, jak np. odmawianie środków do zapewnienia minimum egzystencjalnego, takie sprawy mogą podlegać rozważeniu na podstawie art. 207 k.k. Przemoc ekonomiczna jest szczególnie trudna do udowodnienia, kiedy mamy do czynienia z pewną nieporadnością związaną ze stosunkiem podległości. Pojawiają się wówczas pytania wiktyimizujące ofiarę, np. „Skoro macie wspólne konto, dlaczego nie zawnioskował/a Pan/i o dodatkową kartę do konta?” albo „Dlaczego nie zawnioskował/a Pan/i o to, aby świadczenia rodzinne wpływały na osobne konto?”. Ofiary długoletniego znęcania się i poniżania często nie potrafią odpowiedzieć jednoznacznie na tak „proste pytania”, a to przez istniejące zależności i obawę o eskalację przemocy.

Życie w ciągłym stresie i strachu ogranicza logiczne podejmowanie decyzji i prowadzi do pogłębiania relacji zależności ofiary i sprawcy. Dlatego często ofiara nie widzi możliwości zmiany swojego położenia, wpada w poczucie niskiej wartości i wstydu z powodu tego, co doświadczyła⁷⁹. Przemoc w rodzinie może prowadzić do tzw. syndromu sztokholmskiego, będącego stanem psychicznym, przez który wytwarza się specyficzna relacja sprawca–ofiara, prowadząca do przystosowania się ofiary do określonych warunków, ponieważ nie widzi możliwości zmiany⁸⁰. Ofiary przemocy domowej charakteryzują się m.in. niską samooceną, biernymi mechanizmami radzenia sobie, wysoką zależnością od partnerów, izolacją społeczną, zinternalizowanym poczuciem winy⁸¹. W postępowaniach dotyczących przemocy domowej każdorazowo powinno powołać się biegłego z zakresu psychologii do oceny stopnia występowania typu osobowości zależnej lub innych zależnych zaburzeń osobowości wynikających z przemocy domowej.

⁷⁹ M. Malessa, *Syndrom sztokholmski w kontekście przemocy domowej*, w: *Horyzonty przemocy. Zagadnienia prawne i psychologiczne*, pod red. K. Szczechowicz, E. Żywuckiej-Kozłowskiej, Olsztyn 2017, s. 86, https://uwm.edu.pl/kpp/files/numery_kpp/kpp_monografie_horyzonty_przemocy.pdf (dostęp: 15 VII 2025).

⁸⁰ Ibidem, s. 87.

⁸¹ K. Browne, M. Herbert, *Zapobieganie przemocy w rodzinie*, Warszawa 1999, cyt. za: A. Filipek, *Wspomaganie człowieka dorosłego w sytuacji przemocy w rodzinie*, praca doktorska, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2017, s. 57, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/7114/1/A_Filipek_Wspomaganie_czlowieka_doroslego_w_sytuacji_przemocy_w_rodzinie.pdf (dostęp: 16 VII 2025).

Podsumowanie

Przemoc ekonomiczna jest jedną z najtrudniejszych do udowodnienia form przemocy i często jest stosowana wspólnie np. z przemocą psychiczną, przez co sytuacja ofiary jest wyjątkowo złożona i polega na skomplikowanych relacjach zależności wobec sprawcy. Analiza orzecznictwa TK wskazuje, że priorytetem nie jest egzekwowalność świadczeń, a motywacja (a raczej represja motywacyjna) dłużnika do spłacania tych świadczeń bez analizy konkretnych przyczyn i związku stosowania sankcji ze spłacaniem zadłużenia alimentacyjnego. Statystyki wskazują, że niealimentacja to przede wszystkim problem kobiet i wymaga opracowania odpowiedniej ochrony systemowej. Aktualny stan prawny zawiera zbyt wiele luk i doprowadza do dyskryminacji zarówno kobiet, jak i mężczyzn. Przedstawione statystyki potwierdzają, że dotychczasowe nowelizacje wpływają jedynie na wzrost skazań za przestępstwo niealimentacji, a nie wpływają na faktyczną egzekwowalność świadczeń.

Poszukiwanie rozwiązań dotyczących niealimentacji powinno mieć adekwatny związek do możliwości egzekwowania tych środków, w szczególności ewidencji zarobków dłużnika. Dotychczasowe zmiany mają niewielki wpływ na egzekwowalność świadczeń, jedynie zwiększają możliwości represji dłużnika i prowadzą do zwiększenia liczby skazań i generowania dalszych kosztów. Jak wskazał Prezes Sądu Apelacyjnego⁸², „[l]udzie nie płacą alimentów, bo albo nie mają pieniędzy, albo wydają na coś innego niż alimenty, albo nie mają oszczędności, ani zdolności kredytowej na zaciągnięcie kredytu (nie mają umowy o pracę, bo ukrywają dochody przed komornikiem)”. Aktualne rozwiązania w postaci zatrzymania prawa jazdy, kary grzywny, kary pozbawienia lub ograniczenia wolności są niecelowe z perspektywy osoby uprawnionej do alimentów i prowadzą do dalszego pogłębiania stereotypu płci.

BIBLIOGRAFIA

Andrzejewski M., *Art. 128, w: Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, pod red. H. Doleckiego, T. Sokołowskiego, Warszawa 2010.

⁸² A. Polińska, *Przestępstwo uchylania się od alimentów po ostatniej nowelizacji*, „Palestra” 2018, nr 5, s. 41–50, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/5-2018/artukul/przestepstwo-uchylania-sie-od-alimentow-po-ostatniej-nowelizacji> (dostęp: 23 IV 2025).

- BIG Liczba: 274 tys. ojców nie płaci alimentów na swoje dzieci, BIG InfoMonitor, 23 VI 2023, <https://media.big.pl/informacje-prasowe/813505/big-liczba-274-tys-ojcow-nie-placi-alimentow-na-swoje-dzieci> (dostęp: 23 IV 2025).
- Breadwinner, Cambridge Dictionary, <https://dictionary.cambridge.org/pl/dictionary/english/breadwinner> (dostęp: 16 IV 2025).
- Chelstowska A., Druciarek M., Niżyńska A., *Przemoc ekonomiczna w związkach. Diagnoza zjawiska i dyskusja o przeciwdziałaniu*, Warszawa 2015.
- Council of Europe, *Action against violence against women and domestic violence Istanbul Convention*, <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/poland1> (dostęp: 12 VII 2025).
- Filipek A., *Wspomaganie człowieka dorosłego w sytuacji przemocy w rodzinie*, praca doktorska, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2017, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/7114/1/A_Filipek_Wspomaganie_czlowieka_doroslego_w_sytuacji_przemocy_w_rodzinie.pdf (dostęp: 16 VII 2025).
- Główny Urząd Statystyczny, *Świadczenia na rzecz rodziny w 2022 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/dzieci-i-rodzina/rodzina/swiadczenia-na-rzecz-rodziny-w-2022-roku,4,6.html> (dostęp: 19 IV 2025).
- Główny Urząd Statystyczny, *Świadczenia na rzecz rodziny w 2023 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/dzieci-i-rodzina/rodzina/swiadczenia-na-rzecz-rodziny-w-2023-roku,4,7.html> (dostęp: 19 IV 2025).
- Helios J., Jedlecka W., *Współczesne oblicza przemocy. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2017, https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/80015/Wspolczesne_oblicza_przemocy.pdf (dostęp: 12 VII 2025).
- Kaptur K., *Koncepcja dzielnej ofiary a obszary kulturowo-prawnej dyskryminacji instytucjonalnej kobiet w Polsce*, „Studia Prawa Publicznego” 2023, nr 2(42), s. 121–149.
- Kary za niepłacenie alimentów – dane statystyczne, BIP Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 5 IV 2019, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/kary-za-nieplacenie-alimentow-dane-statystyczne> (dostęp: 19 IV 2025).
- Kawałko A., Witczak H., Art. 62, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, pod red. M. Habdas, M. Frasa, LEX/el. 2023.
- Kulesza J., Art. 209, w: *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. J. Kuleszym Warszawa 2025, LEX/el. (dostęp: 20 IV 2025).
- Lewicka-Strzałecka A., *Moralność finansowa Polaków 2023*, Gdańsk 2023, https://zpf.pl/pliki/raporty/moralnosc_finansowa_polakow_2023.pdf (dostęp: 23 IV 2025).
- Malessa M., *Syndrom sztokholmski w kontekście przemocy domowej*, w: *Horyzonty przemocy. Zagadnienia prawne i psychologiczne*, pod red. K. Szczechowicz, E. Żywuckiej-Kozłowskiej, Olsztyn 2017, s. 81–89, https://uwm.edu.pl/kpp/files/numery_kpp/kpp_monografie_horyzonty_przemocy.pdf (dostęp: 15 VII 2025).
- Natalier K., *State Facilitated Economic Abuse: A Structural Analysis of Men Deliberately Withholding Child Support*, „Feminist Legal Studies” 2018, t. 26, s. 121–140, <https://doi.org/10.1007/s10691-018-9376-1> (dostęp: 30 VII 2025).
- Niealimentacja (art. 209 k.k.), Policja, b.d., <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-7/63509,Niealimentacja-art-209.html> (dostęp: 20 IV 2025).

- Ostaszewski P., *Między przemocą ekonomiczną a karaniem za długi. Kryminologiczne studium przestępstwa niealimentacji*, Warszawa 2022.
- Polińska A., *Przestępstwo uchylania się od alimentów po ostatniej nowelizacji*, „Palestra” 2018, nr 5, s. 41–50, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/5-2018/artukul/przestepstwo-uchylania-sie-od-alimentow-po-ostatniej-nowelizacji> (dostęp: 23 IV 2025).
- Ponad jedna czwarta Polaków usprawiedliwia niepłacenie alimentów*, BIG InfoMonitor, 7 IX 2023, <https://media.big.pl/publikacje/824422/ponad-jedna-czwarta-polakow-usprawiedliwia-nieplacenie-alimentow-2023-11-22> (dostęp: 16 IV 2025).
- Postawy Polaków wobec niepłacenia alimentów. Raport z sondażu CATIBUS dla Krajowego Rejestru Długów BIG S.A. oraz Krajowej Rady Komorniczej*, 2017, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Raport-Postawy%20Polak%C3%B3w%20wobec%20niep%C5%82acenia%20aliment%C3%B3w.pdf> (dostęp: 23 VI 2025).
- Spurek S., Art. 2, w: *Przeciwdziałanie przemocy domowej. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2023, s. 122–123, LEX/el. (dostęp: 16 IV 2025).
- Tomaszewska E., Art. 5, w: *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2019 (dostęp: 30 VII 2025).

II. KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

Szymon Siuda*

Reglamentacja działalności kosmicznej w Polsce: zakres podmiotowy obowiązku uzyskania zezwolenia w świetle projektu ustawy z 12 maja 2025 r.

Regulatory intervention in Polish space activities:
The personal scope of the licensing requirement under
the draft Act of 12 May 2025

Abstract. The aim of the research is to analyse the scope of regulating space activities provided for in the draft Act on Space Activities dated 12 May 2025. The author argues that the proposed regulatory framework will apply to entities engaged in space activities typical of the upstream segment of the space sector, in particular, activities related to the design, launch, and operation of space infrastructure and will not extend to entities operating in the downstream segment, whose activities rely on the use of data derived from outer space. In light of the fact that the available data do not permit the precise determination of the number of entrepreneurs who may be affected by these restrictions in each of the two segments, the author proposes supplementing the analysis with information derived from public procurement procedures conducted by the Polish Space Agency in 2024. In the author's view, the number of bids submitted in procurement proceedings relating to upstream and downstream segments suggests that a considerably larger number of entrepreneurs operate in the downstream segment compared to the upstream one. The findings presented in this article contribute to the ongoing legal discussion concerning the potential risks for small and medium-sized enterprises operating in the space sector by regulatory

* Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland | Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska, <https://orcid.org/0009-0006-5746-0990>, e-mail: szymon-siuda1@gmail.com.

intervention, understood as state-imposed limitations on the freedom to conduct economic activity.

Keywords: regulatory intervention – public procurement – space sector

Wprowadzenie

Od 2012 r. w Polsce podejmowane są próby uchwalenia ustawy regulującej podstawowe zagadnienia związane z działalnością przedsiębiorców w sektorze kosmicznym¹. Główną motywacją dla tych działań jest potrzeba wykonania zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych², które nakładają na Polskę obowiązek implementacji do krajowego systemu prawnego przepisów prawnych wyznaczających m.in. zasady wyrażania zgody przez odpowiedni organ na prowadzenie działalności w przestrzeni kosmicznej, sprawowanie nadzoru nad działalnością kosmiczną, przewidujących zasady prowadzenia krajowego rejestru obiektów kosmicznych czy też przewidujących zasady odpowiedzialności za szkody, wyrządzone przez obiekty kosmiczne. Wraz z upływem czasu obserwuje się intensyfikację aktywności gospodarczej w sektorze kosmicznym, co prowadzi do zwiększenia liczby zagadnień wymagających normatywnego uregulowania. Równolegle rozwija się dyskusja doktrynalna dotycząca zakresu i charakteru postulowanych rozwiązań legislacyjnych³. Odpo-

¹ Prace nad uchwaleniem polskiego prawa kosmicznego rozpoczęto w czasie VII kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (lata 2011–2015). Projekt ustawy Prawo kosmiczne z dnia 30 IV 2014 r. w pierwotnym założeniu koncentrował się wokół warunków uzyskania zgody na wyniesienie obiektu kosmicznego, utworzenia rejestru obiektów kosmicznych i procedur umożliwiających uzyskanie wpisu do rejestru oraz odpowiedzialności Skarbu Państwa za działalność kosmiczną. W efekcie zgłoszenia licznych uwag podjęto decyzję o przygotowaniu nowego projektu tego aktu prawnego. Zob. projekt założeń do projektu ustawy prawo kosmiczne: <https://legislacja.gov.pl/projekt/242743/katalog/242744#242744> (dostęp: 26 V 2025).

² Chodzi o Układ o zasadach działalności państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej, łącznie z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi, sporządzony w Moskwie, Londynie i Waszyngtonie z dnia 27 I 1967 r. (tekst jedn. Dz.U. 1968 Nr 14, poz. 82 ze zm.), Konwencję w sprawie rejestracji obiektów wyszczególnionych w przestrzeni kosmicznej otwartej do podpisania w Nowym Jorku z dnia 14 I 1975 r. (tekst jedn. Dz.U. 1979 Nr 5, poz. 22 ze zm.) oraz Konwencję o międzynarodowej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne sporządzonej w Moskwie, Londynie i Waszyngtonie z dnia 29 III 1972 r. (tekst jedn. Dz.U. 1973 Nr 27, poz. 154).

³ Niektóre postulaty zakładają, że ustawodawca powinien uwzględnić dynamikę rozwoju sektora kosmicznego i już na obecnym etapie jego rozwoju stworzyć akt prawny nadający się do regulowania takich aktywności jak górnictwo kosmiczne. Zob. m.in.

wiedzą ustawodawcy na zobowiązania międzynarodowe oraz potrzeby przedsiębiorców skupionych wokół krajowego sektora kosmicznego ma być najnowsza ustawa o działalności kosmicznej⁴.

Na tle wcześniejszych inicjatyw legislacyjnych w tym obszarze aktualny projekt ustawy wyróżnia się złożonym podejściem do definicji „działalności kosmicznej”. Z perspektywy przedsiębiorców lokujących swój potencjał w sektorze kosmicznym jest to jedna z najistotniejszych kwestii, ponieważ w odniesieniu do tego pojęcia ustawodawca wyznaczy zakres reglamentacji działalności gospodarczej poprzez wskazanie rodzaju działalności kosmicznej wymagającej uzyskania zezwolenia.

Ze względu na specyfikę działalności gospodarczej w sektorze kosmicznym⁵ projektowane rozwiązania, w szczególności w zakresie reglamentacji, budzą wątpliwości, zwłaszcza w kontekście ich potencjalnego wpływu na małe i średnie przedsiębiorstwa. Istotnie, obowiązek uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności kosmicznej może prowadzić do zwiększenia tzw. progu wejścia, rozumianego jako poziom kosztów i wymagań koniecznych do rozpoczęcia działalności, i negatywnie przełożyć się na zainteresowanie małych i średnich przedsiębiorców prowadzeniem działalności gospodarczej w sektorze kosmicznym. Ma to kluczowe znaczenie z uwagi na strukturę polskiego sektora kosmicznego, który – zgodnie z danymi rządowymi – składa się w przeważającej mierze z małych i średnich przedsiębiorców⁶.

K. Malinowska, *O polskim prawie kosmicznym i jego pożądanym kształcie*, „Ad Astra” 2022, nr 4, s. 4.

⁴ Zob. projekt ustawy o działalności kosmicznej z 12 V 2025 roku: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12397750/katalog/13127714#13127714> (dostęp: 26 V 2025), dalej „projekt u.d.k.”.

⁵ Warto wskazać, że przestrzeń kosmiczna, w której występuje silne promieniowanie kosmiczne, oddziaływanie sił magnetycznych i niska grawitacja, wymusza na przedsiębiorcach zapewnienie niezawodności wynoszonych urządzeń w tych specyficznych warunkach. W związku z tym działalność w sektorze kosmicznym wiąże się z koniecznością ponoszenia nakładów na materiały (lekkie i jednocześnie trwałe) oraz inwestycji w wiedzę i technologię. Już te okoliczności powodują, że działalność w sektorze kosmicznym charakteryzuje się tzw. wysokim progiem wejścia. Nie bez znaczenia pozostają także koszty związane z zapewnieniem bezpieczeństwa czy też koszty wynoszenia urządzeń w przestrzeń kosmiczną. Istotny jest ponadto aspekt ograniczonej konkurencji w tym sektorze, który wymusza określony model biznesowy – najczęściej polegający na zapewnieniu wybranych elementów danego urządzenia lub zespołu urządzeń dla zagranicznego podmiotu, posiadającego wieloletnie doświadczenie w działalności w sektorze kosmicznym.

⁶ Zob. m.in. Załącznik nr 1 Polska Strategia Kosmiczna do uchwały nr 6 Rady Ministrów z dnia 26 I 2017 r. w sprawie przyjęcia Polskiej Strategii Kosmicznej (tekst jedn. M.P. 2017, poz. 203 ze zm.). Za danymi Polskiej Agencji Kosmicznej wskazać można przy tym,

Celem niniejszego artykułu jest wykazanie, że pojęcie „działalność kosmiczna”, przyjęte w projekcie ustawy z 12 maja 2025 r., odnosi się wyłącznie do segmentu *upstream* sektora kosmicznego. W konsekwencji projektowana reglamentacja nie obejmie wszystkich przedsiębiorców działających w sektorze kosmicznym, a w szczególności nie będzie dotyczyła segmentu *downstream*, który cechuje się ograniczoną odpornością na dodatkowe obciążenia regulacyjne. Z uwagi na ograniczenia w dostępie do informacji o liczbie przedsiębiorców lokujących swoje umiejętności w danym segmencie sektora kosmicznego w niniejszym artykule zaprezentowano informacje pochodzące z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonych przez Polską Agencję Kosmiczną (POLSA). Niniejsze informacje posłużyły przedstawieniu tendencji, zgodnie z którą prawie pięciokrotnie większa liczba przedsiębiorców prowadzi działalność gospodarczą w segmencie *downstream*.

1. Charakterystyka sektora kosmicznego na tle wyzwań legislacyjnych

W pierwszej kolejności konieczne jest uporządkowanie kwestii definicyjnych związanych z pojęciem sektora kosmicznego, co stanowi punkt wyjścia dla dalszych rozważań zawartych w niniejszym artykule. Zarówno w polskiej, jak i w międzynarodowej debacie na temat regulacji działalności kosmicznej coraz większego znaczenia nabiera problem jednoznacznego określenia, czym jest sektor kosmiczny oraz jakie obszary działalności powinny być uznawane za jego integralną część. Trudność w precyzyjnym zdefiniowaniu wynika z faktu, iż sektor kosmiczny nie stanowi jednorodnej dziedziny gospodarki, lecz obejmuje szereg zróżnicowanych domen technicznych, nierzadko wywodzących się z odmiennych branż. W praktyce utrudnia to jednoznaczną identyfikację jego granic oraz formalną kwalifikację w ramach istniejących rejestrów działalności gospodarczej. Zestawienie wybranych domen technicznych oraz ich przykładowe zastosowanie przedstawiono w tabeli 1⁷.

że część przemysłowa polskiego sektora kosmicznego w 60% składa się z małych i średnich przedsiębiorców: <https://polsa.gov.pl/publikacja/polski-sektor-kosmiczny-2020-7/> (dostęp: 26 V 2025). Zaznaczyć przy tym należy, że dostępne dane dotyczące struktury polskiego sektora kosmicznego bazują na badaniach przeprowadzonych w 2020 roku.

⁷ Szerzej na ten temat zob. *Ogólny opis sektora kosmicznego*, w: *Polski sektor kosmiczny 2020. Analiza stanu obecnego, trendów i technologii w ujęciu krajowym i na tle międzynarodowym*, pod red. A. Bukały, Warszawa 2021, s. 19–22.

Tabela 1. Zastosowanie technik w sektorze kosmicznym i innych sektorach gospodarki

Domena techniczna	Zastosowanie w sektorze kosmicznym	Zastosowanie w innym sektorze gospodarki
Inżynieria materiałowa	Budowa struktur satelitarnych, systemów nośnych i osłon termicznych	Konstrukcja lekkich i wytrzymałych elementów w przemyśle lotniczym
Mikroelektronika	Projektowanie komponentów pokładowych odpornych na promieniowanie kosmiczne	Produkcja układów scalonych w urządzeniach medycznych (np. sprzęt diagnostyczny, sensory monitorujące)
Informatyka i automatyka	Oprogramowanie systemów sterowania satelitami i infrastrukturą naziemną	Rozwój systemów autonomicznego kierowania pojazdami w przemyśle motoryzacyjnym
Telekomunikacja i radioelektronika	Transmisja danych między obiektami orbitalnymi a stacjami naziemnymi	Systemy łączności specjalnej dla służb ratowniczych i wojska
Robotyka i mechatronika	Wsparcie misji serwisowych i eksploracyjnych, operacje zrobotyzowane na orbicie	Automatyzacja procesów produkcyjnych w przemyśle elektronicznym i precyzyjnym
Teledetekcja	Przetwarzanie danych satelitarnych do zastosowań cywilnych i środowiskowych	Monitorowanie kondycji upraw i zarządzanie zasobami wodnymi w rolnictwie precyzyjnym

Źródło: Opracowanie własne.

W kontekście wskazanej specyfiki sektora kosmicznego warto przywołać podejście zaproponowane przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), która wskazuje, że sektor kosmiczny powinien być ujmowany z perspektywy podmiotowej, jako „wszystkie podmioty zaangażowane w systematyczną aplikację dziedzin inżynierskich i naukowych w celu eksploracji i wykorzystania przestrzeni kosmicznej”⁸. Definicja ta znajduje zastosowanie również w analizach prowadzonych przez POLSA, która przyjęła ją jako punkt odniesienia przy identyfikacji krajowego sektora kosmicznego⁹.

Na gruncie przyjętej przez OECD definicji sektor kosmiczny można podzielić zasadniczo na dwa segmenty: upstream oraz downstream¹⁰.

⁸ Organisation for Economic Cooperation and Development, *Handbook on Measuring the Space Economy, 2nd Edition*, Paris 2022, s. 16.

⁹ M.E. Wachowicz, A. Węglowski, J. Bankiewicz, R. Bachtin, *Polski sektor kosmiczny – określenie zakresu pojęciowego i cechy charakterystyczne*, w: *Polski sektor kosmiczny. Struktura podmiotowa. Możliwości rozwoju. Pozyskiwanie środków*, pod red. M.E. Wachowicz, Warszawa 2017, s. 19–20.

¹⁰ Ibidem, s. 27.

Tego rodzaju rozróżnienie ma nie tylko znaczenie analityczne czy gospodarcze, lecz może okazać się szczególnie przydatne również na gruncie projektowania regulacji prawnych. Wynika to z faktu, że podział ten odzwierciedla odmienne przeznaczenie oraz sposób aplikowania produktów i usług powstających w ramach sektora kosmicznego, a tym samym różne potrzeby przedsiębiorców i w konsekwencji – ryzyka związane z prowadzoną przez nich działalnością gospodarczą. **Segment upstream** odnosi się do działalności związanej z projektowaniem, budową i wdrażaniem infrastruktury kosmicznej. Obejmuje on w szczególności konstruowanie satelitów, pojazdów nośnych, integrację systemów orbitalnych, a także ich wynoszenie w przestrzeń kosmiczną i zarządzanie nimi w trakcie misji. W tym segmencie dominują technologie inżynieryjne, obejmujące m.in. systemy mechaniczne, elektroniczne, termiczne i komunikacyjne¹¹. Działalność w segmencie upstream charakteryzuje się wysoką kosztochłonnością oraz znacznym ryzykiem technologicznym, przez co jest zdominowana przez duże podmioty przemysłowe oraz agencje rządowe. Z kolei **segment downstream** obejmuje wszelkie formy wykorzystania danych i usług dostarczanych przez infrastrukturę kosmiczną. Należą do niego przede wszystkim aplikacje oparte na danych satelitarnych – od geolokalizacji, przez obserwację Ziemi, aż po telekomunikację satelitarną i prognozowanie pogody. Charakterystyczne dla tego segmentu jest silne powiązanie z innymi dziedzinami gospodarki – rolnictwem, transportem, zarządzaniem kryzysowym, urbanistyką czy ochroną środowiska. Technologie wykorzystywane w downstream obejmują przede wszystkim narzędzia przetwarzania danych, algorytmy sztucznej inteligencji czy systemy danych przestrzennych¹². Podstawowa różnica pomiędzy oboma segmentami sprowadza się do rodzaju i celu prowadzonej działalności.

¹¹ W tym kontekście warto wskazać, że w Polskiej Strategii Kosmicznej za potencjalne obszary specjalizacji rozwijanych przez polskie podmioty uznano takie dziedziny, jak: oprogramowanie kosmiczne i naziemne, optyka, optoelektronika, mechanika precyzyjna, rozwiązania robotyczne, awionika, systemy zasilania, systemy orientacji na orbicie i korekcji orbity, technologie materiałowe i kompozyty oraz technologie materiałów pędnych, w tym ekologiczne układy napędowe i paliwa dla satelitów i małych raket kosmicznych, a także systemy wspomagające testy naziemne.

¹² W tym kontekście warto wskazać, że w Polskiej Strategii Kosmicznej zwrócono uwagę na dynamiczny rozwój światowego rynku aplikacji opartych na zobrażowaniach, nawigacji i łączności satelitarnej. Podkreślono, że znajdują one zastosowanie w wielu dziedzinach życia gospodarczego i społecznego – we wszystkich rodzajach transportu, gospodarce przestrzennej, monitorowaniu i zarządzaniu środowiskiem, energetyce,

Upstream tworzy podstawową infrastrukturę i narzędzia niezbędne do funkcjonowania w przestrzeni kosmicznej, podczas gdy downstream opiera się na ich wykorzystaniu w wymiarze użytkowym, często bliskim codziennym potrzebom społecznym i gospodarczym.

2. Zakres reglamentacji działalności kosmicznej – ograniczenie do segmentu upstream

W świetle projektu u.d.k. kluczowym pojęciem projektowanej regulacji jest „działalność kosmiczna”. Termin ten stanowi punkt odniesienia dla przepisów określających zarówno zasady prowadzenia działalności kosmicznej, jak i warunki uzyskiwania zezwoleń, ich cofania, zmieniania bądź przenoszenia na inny podmiot¹³. W konsekwencji analiza definicji działalności kosmicznej jest niezbędna dla zrozumienia planowanego zakresu reglamentacji działalności kosmicznej. Zgodnie z art. 3 projektu u.d.k. przewidziano, że działalność kosmiczna będzie polegała na:

- wyniesieniu lub próbie wyniesienia obiektu kosmicznego w przestrzeń kosmiczną,
- eksploataowaniu obiektu kosmicznego w przestrzeni kosmicznej,
- kontrolowaniu obiektu kosmicznego w przestrzeni kosmicznej,
- usuwaniu obiektu kosmicznego z przestrzeni kosmicznej, w tym jego deorbitację.

Każdy z wyżej wskazanych elementów definicji działalności kosmicznej odnosi się do konkretnych czynności technicznych związanych z obiektami kosmicznymi i ich funkcjonowaniem w przestrzeni kosmicznej. W celu precyzyjnego ustalenia zakresu znaczeniowego działalności kosmicznej konieczne jest wyjaśnienie powiązanych pojęć: „obiekt kosmiczny” oraz „przestrzeń kosmiczna”.

W kontekście dyskusji wokół regulacji polskiego prawa kosmicznego, warto wskazać, że określenie granicy przestrzeni kosmicznej stanowiło jeden z najbardziej kontrowersyjnych problemów¹⁴. Na tym tle pro-

rolnictwie, rybołówstwie, ubezpieczeniach i bankowości, obronności, bezpieczeństwie i zarządzaniu kryzysowym.

¹³ Zob. art. 1 projektu u.d.k.

¹⁴ M. Polkowska, *Granica przestrzeni kosmicznej a przedmiot krajowego prawa kosmicznego*, *Polskie prawo kosmiczne – wyzwania i kompromisy*, „Przegląd Sejmowy” 2022, nr 1(170), s. 102 i n.

jekt u.d.k. przyjmuje, że w ujęciu normatywnym przestrzeń kosmiczna będzie przestrzenią rozpoczynającą się powyżej 100 kilometrów nad poziomem morza¹⁵.

Projektowana definicja „obiektu kosmicznego” cechuje się szerokim zakresem znaczeniowym i obejmuje każdą rzecz ruchomą, zdolną do samodzielnego funkcjonowania w przestrzeni kosmicznej, wyniesioną lub planowaną do wyniesienia za pomocą pojazdu wynoszącego¹⁶, będącą w stanie aktywnym lub nieaktywnym, a także sam pojazd wynoszący i jego elementy¹⁷.

Odnosząc powyższe ustalenia o charakterze terminologicznym do zakresu działalności, która będzie podlegać reglamentacji, warto wskazać, że ograniczenia w prowadzeniu działalności kosmicznej będą dotyczyły wyłącznie działań polegających na: wynoszeniu obiektu kosmicznego w przestrzeń kosmiczną, eksploataowaniu obiektu kosmicznego w przestrzeni kosmicznej, kontrolowaniu obiektu kosmicznego w przestrzeni kosmicznej oraz usuwaniu obiektu kosmicznego z przestrzeni kosmicznej¹⁸. Wyłączone spod reglamentacji pozostają próby wyniesienia obiektów kosmicznych, mimo że mieszczą się one w definicji działalności kosmicznej. W konsekwencji katalog czynności objętych obowiązkiem uzyskania zezwolenia ma węższy zakres niż definicja działalności kosmicznej.

Zasadnicze znaczenie dla oceny zakresu projektowanej reglamentacji ma odniesienie powyższego ujęcia do struktury sektora kosmicznego, w szczególności do jego podziału na segment upstream oraz downstream. Jak wskazano wcześniej, segment upstream obejmuje projektowanie, budowę, integrację oraz zarządzanie infrastrukturą kosmiczną (m.in. satelitów, rakiet, systemów wynoszących). Wszystkie czynności objęte reglamentacją w projekcie u.d.k. należą właśnie do tego segmentu – są związane z techniczną obsługą obiektów kosmicznych, ich umieszczaniem na orbicie oraz operacyjnym wykorzystaniem w przestrzeni kosmicznej. W przeciwieństwie do tego segment downstream, czyli działalność oparta na wykorzystywaniu danych satelitarnych i usług pochodzących z przestrzeni kosmicznej (np. nawigacja, teledetekcja, meteorologia, systemy informacji geograficznej), nie został

¹⁵ Zob. art. 2 pkt 7 projektu u.d.k.

¹⁶ Zgodnie z art. 2 pkt 6 projektu u.d.k. przewiduje się, że „pojazdem wynoszącym” będzie pojazd rakiety wraz z ładunkiem, zdolny do osiągnięcia przestrzeni kosmicznej.

¹⁷ Zob. art. 2 pkt 2 projektu u.d.k.

¹⁸ Zob. art. 9 projektu u.d.k.

objęty projektowaną reglamentacją. Nie przewidziano bowiem obowiązku uzyskania zezwolenia dla podmiotów, które jedynie korzystają z danych dostarczanych przez infrastrukturę kosmiczną, bez ingerencji w jej strukturę lub operacyjne zarządzanie. W świetle powyższego należy stwierdzić, że zakres reglamentacji przyjęty w projekcie u.d.k. został ograniczony wyłącznie do działalności podejmowanej w segmencie upstream.

3. Wykorzystanie informacji z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego POLSA w celu ustalenia wielkości segmentów upstream i downstream

Określenie wielkości segmentów upstream i downstream sektora kosmicznego¹⁹ napotyka na ograniczenia. Najistotniejszym z nich wydaje się konieczność szczegółowego zapoznania się z profilem działalności każdego przedsiębiorcy prowadzącego działalność w sektorze kosmicznym w celu zakwalifikowania prowadzonej przez niego działalności do danego segmentu. W kontekście reglamentacji działalności kosmicznej ustalenie wielkości każdego z segmentów ma istotne znaczenie, może pozwolić bowiem na ustalenie podmiotowego zakresu oddziaływania projektowanej regulacji.

Niezależnie od powyższych ograniczeń pomocne w oszacowaniu skali działalności w segmentach upstream i downstream może być ustalenie liczby ofert składanych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych przez POLSA. W tym celu ze zbioru postępowań przeprowadzonych przez POLSA w 2024 r.²⁰ wyróżniono postępowania wymagające umiejętności w segmencie upstream i downstream. Podziału dokonano na podstawie informacji zamieszczonych w ogłoszeniu o zamówieniu, specyfikacji warunków zamówienia, w tym w opisie przedmiotu zamówienia. Następnie zweryfikowano liczbę ofert złożonych w danym postępowaniu. Do tego celu posłużyły publikowane przez POLSA informacje z otwarcia ofert. Całość zebranych informacji prezentuje tabela 2.

¹⁹ Chodzi o określenie liczby podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w każdym z tych segmentów.

²⁰ Zob. <https://platformazakupowa.pl/pn/polsa> (dostęp: 28 V 2025).

Tabela 2. Zamówienia POLSA w 2024 r.

Przedmiot zamówienia	Liczba złożonych ofert
Zamówienia POLSA w segmencie upstream	
Usługa opracowania informacji w zakresie aktualnych możliwości budowy modemu satelitarnego do transmisji danych z wykorzystaniem satelity GEO oraz z wykorzystaniem satelitów LEO i MEO jednocześnie	1
Usługa przeprowadzenia testowego wyniesienia ładunku użytecznego za pomocą rakiety suborbitalnej	1
Usługa opracowania studium wykonalności systemu lądownika dla helikoptera marsjańskiego w ramach polskiej kontrybucji do misji marsjańskich realizowanych przez NASA	1
Usługa relokacji, modernizacji, montażu i uruchomienia Automatycznego Zestawu Teleskopowego (AZT) do celów obserwacji optycznej sztucznych obiektów kosmicznych na orbitach okołoziemskich do celów SST	0
Zamówienia POLSA w segmencie downstream	
Usługa przeprowadzenia asysty technicznej w zakresie utrzymania i obsługi Platformy NSIS	5
Usługa wykonania monitoringu satelitarnego dla klimatu: miejska wyspa ciepła 2024	8
Usługa wykonania monitoringu satelitarnego suszy rolniczej 2024	1
Usługa polegająca na opracowaniu mapy zasięgu terenów zadrzewionych oraz mapy klasyfikacji dominującego udziału gatunków drzew iglastych oraz liściastych w Polsce dla 2024 roku	5
Usługa wykonania monitoringu zmian powierzchni terenów zadrzewionych.	5
Usługa opracowania map zmian pokrycia terenu	3
Usługa opracowania map występowania śródlądowej wody powierzchniowej i terenów podmokłych	3
Usługa opracowania ortofotomapy satelitarnej o zwiększonej rozdzielczości	3
Usługa przygotowania opracowania prezentujące wyniki modelowania aerodynamicznego	2
Usługa opracowania i uruchomienia platformy dostępu do danych programu Copernicus (dane satelitarne, usługi i produkty) oraz krajowych produktów i usług, w formie usługi chmurowe	2
Dostawa sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem	13

Źródło: Opracowanie własne.

Jak wynika z powyższych informacji, w postępowaniach wymagających od przedsiębiorców umiejętności charakterystycznych dla segmentu upstream w żadnym przypadku nie złożono więcej niż jednej oferty. W przypadku postępowañ wymagających od przedsiębiorców umiejętności charakterystycznych dla segmentu downstream średnio na jedno postępowanie przypadało pięć ofert.

Podsumowanie

Analiza projektu u.d.k. prowadzi do wniosku, że przyjęty zakres reglamentacji działalności kosmicznej będzie wymagał uzyskania zezwolenia przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w segmencie upstream sektora kosmicznego. Mając na uwadze, że prowadzenie działalności gospodarczej w tym segmencie wiąże się z wysokim ryzykiem naruszenia bezpieczeństwa publicznego, np. przy wynoszeniu lub deorbitacji obiektów kosmicznych, kierunek projektowanej regulacji uzasadnia zastosowanie tej formy ingerencji państwa w sferę gwarantowanej Konstytucją RP wolności działalności gospodarczej. Jednocześnie nie wydaje się, by na obecnym etapie rozwoju polskiego sektora kosmicznego reglamentacja działalności kosmicznej w rozumieniu projektu u.d.k. mogła wpływać na znaczącą liczbę małych i średnich przedsiębiorców, gdyż przeważająca część z nich lokuje swoje umiejętności w segmencie downstream sektora kosmicznego, obejmującym m.in. przetwarzanie danych satelitarnych, tworzenie aplikacji oraz świadczenie usług na ich podstawie. Segment ten, jakkolwiek kluczowy dla rozwoju gospodarki opartej na danych, nie generuje ryzyk tak istotnych z perspektywy ochrony interesu publicznego jak segment upstream i z tego względu powinien zostać poza zakresem reglamentacji przewidzianej w projekcie ustawy.

BIBLIOGRAFIA

- Malinowska K., *O polskim prawie kosmicznym i jego pożądanym kształcie*, „Ad Astra” 2022, nr 4.
- Ogólny opis sektora kosmicznego, w: *Polski sektor kosmiczny 2020. Analiza stanu obecnego, trendów i technologii w ujęciu krajowym i na tle międzynarodowym*, pod red. A. Bukały, Warszawa 2021, s. 19–22.
- Organisation for Economic Cooperation and Development, *Handbook on Measuring the Space Economy*, 2nd Edition, Paris 2022.
- Polkowska M., *Granica przestrzeni kosmicznej a przedmiot krajowego prawa kosmicznego, Polskie prawo kosmiczne – wyzwania i kompromisy*, „Przegląd Sejmowy” 2022, nr 1(170), s. 102–110.
- Wachowicz M.E., Węglowski A., Bankiewicz J., Bachtin R., *Polski sektor kosmiczny – określenie zakresu pojęciowego i cechy charakterystyczne*, w: *Polski sektor kosmiczny. Struktura podmiotowa. Możliwości rozwoju. Pozyskiwanie środków*, pod red. M.E. Wachowicz, Warszawa 2017, s. 17–39.

III. Z ORZECZNICTWA

Jakub Cheba*

Głos krytyczna do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 lipca 2025 r., sygn. akt II GSK 432/25

Critical commentary on the decision of the Supreme
Administrative Court of 10 July 2025, case number II GSK
432/25

Abstract. This commentary concerns the resolution of the Supreme Administrative Court of 10 July 2025, file reference II GSK 432/25, which specifically addresses the legal nature of the Prime Minister's countersignature granted in relation to official acts issued by the President of the Republic of Poland. The Supreme Administrative Court wrongly found, *a limine*, that it is an act subject to administrative court review, and therefore the complaint in this regard is admissible. Adopting the above position has far-reaching consequences, namely the possibility of discontinuing administrative court proceedings pursuant to Article 161 § 1 item 3 of the Law on Administrative Court Procedure, withdrawing the previously granted countersignature pursuant to Article 54 § 3 of the Law on Administrative Court Procedure, and granting the Prime Minister the status of a public administration body in this respect. This ruling, in the opinion of the author of the commentary, may lead to an imbalance in the activities of the President of the Republic of Poland and the Council of Ministers in the broadly understood executive and an increase in the state of legal and political uncertainty when issuing official acts requiring the signature of the Prime Minister.

Keywords: countersignature – prerogative – administrative court case

* National School of Judiciary and Public Prosecution in Krakow, Poland | Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury w Krakowie, Polska, <https://orcid.org/0009-0009-8632-6338>, e-mail: jcheba75@gmail.com.

1. Motywy rozstrzygnięcia

Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 10 lipca 2025 r.¹ uznał, że złożenie przez Prezesa Rady Ministrów, na podstawie art. 144 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej² podpisu pod aktem urzędowym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, mieści się w katalogu spraw podlegających kontroli sądów administracyjnych. Wobec powyższego skarga w tym przedmiocie jako dopuszczalna aktualizuje możliwość zastosowania przez Prezesa Rady Ministrów dyspozycji art. 54 § 3 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³, tj. autokontroli przedmiotu zaskarżenia. Głosowany judykat jako pionierski zasługuje na komentarz z kilku powodów.

Po pierwsze, Naczelny Sąd Administracyjny *a limine* przyjął założenie, że czynność kontrasygnaty rządowej jest aktem objętym zakresem przedmiotowym wynikającym z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Po drugie, nie zważając na potencjalne konsekwencje wynikające z charakterystycznego sposobu współdziałania Prezydenta RP i Rady Ministrów w ramach szeroko pojętej egzekutywy, w sposób pozytywny nakreślił granice władztwa sądowoadministracyjnego, włączając w zakres kognicji sądów administracyjnych akty lub czynności, których możliwość dokonywania przez dany podmiot wynika bezpośrednio z przepisów rangi konstytucyjnej. Po trzecie, uznał w sposób pośredni, że złożenie podpisu kontrasygującego pod aktem urzędowym Prezydenta RP oddziałuje na sferę uprawnień i obowiązków podmiotu, którego akt ten dotyczy, nie biorąc jednak pod uwagę, że zakres odpowiedzialności Prezesa Rady Ministrów ogranicza się do sfery stosunków natury politycznej. Po czwarte wreszcie, wobec możliwości wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego dopuszczalne jest w jego ocenie cofnięcie wcześniej udzielonej kontrasygnaty w trybie tzw. autokontroli określonej w art. 54 § 3 p.p.s.a.

Głosowane postanowienie zapadło w następującym stanie faktycznym i prawnym. Sędziowie Sądu Najwyższego, a także Prezes Rady Ministrów złożyli do NSA skargi kasacyjne na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 paździer-

¹ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 10 VII 2025 r., sygn. akt II GSK 432/25, LEX nr 3895060.

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

³ Ustawa z dnia 30 VIII 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2024, poz. 935 ze zm.), dalej „p.p.s.a.”.

nika 2024 r.⁴ w przedmiocie odrzucenia skargi na kontrasygnatę Prezesa Rady Ministrów wobec postanowienia Prezydenta RP z dnia 17 sierpnia 2024 r., numer 1131.18.2024, w sprawie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego⁵. Podstawa prawna zaskarżenia była zasadniczo tożsama, ponieważ w niniejszych skargach kasacyjnych zarzucono, na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a., naruszenie przepisów postępowania przed sądami administracyjnymi, które to uchybienie miało istotny wpływ na wynik sprawy⁶, a także na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie przepisów prawa materialnego⁷, co w konsekwencji – zdaniem skarżących – powinno skutkować uchyleniem postanowienia WSA i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie uchyleniem i orzeczeniem co do istoty sprawy.

2. Analiza krytyczno-polemiczna

Podejmując analizę zawartych w postanowieniu motywów rozstrzygnięcia, należy już na wstępie krytycznie odnieść się do samej struktury uzasadnienia komentowanego judykatu, nie zawiera ono bowiem

⁴ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 31 X 2024 r., sygn. akt VI SA/Wa 3299/24, LEX nr 3889549.

⁵ M.P. 2024, poz. 799.

⁶ Art. 58 § 1 pkt 1, art. 1, art. 2 i art. 3 § 1 i § 2 pkt 4 p.p.s.a. w zw. z art. 184 i art. 144 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 15 § 3 i art. 13 § 3 Ustawy z dnia 8 XII 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2024, poz. 622), dalej „ustawa o SN”, przez odrzucenie skargi z uwagi na uznanie, że sprawa kontroli aktu kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów wobec postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 17 sierpnia 2024 r., numer 1131.18.2024 w przedmiocie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego nie należy do kognicji sądów administracyjnych, art. 161 § 1 pkt 3 w związku z art. 54 § 3 p.p.s.a. poprzez nieumorzenie postępowania administracyjnego w sytuacji, gdy zachodziły ku temu przesłanki, gdyż Prezes Rady Ministrów, uwzględniając w trybie autokontroli skargę na akt z zakresu administracji publicznej, uchylił akt kontrasygnaty.

⁷ Art. 144 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 15 § 3 w zw. z art. 13 § 3 ustawy o SN w zakresie charakteru aktu kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów wobec postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 17 VIII 2024 r., numer 1131.18.2024 w przedmiocie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, które są aktami w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., a także niewłaściwe zastosowanie art. 54 § 3 p.p.s.a. polegające na uznaniu, że przepis ten nie znajduje zastosowania do aktu kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów wobec postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 17 VIII 2024 r., numer 1131.18.2024 w przedmiocie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego.

żadnych pogłębionych rozważań prawnych w zakresie głównej osi problemu leżącego u jego podstaw, a mianowicie *ad meritum* kwestii charakteru prawnego kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, której podstawa materialnoprawna została zawarta w art. 144 ust. 2 Konstytucji RP. Zastrzec w tym miejscu należy, że argumentacja niniejszej glosy będzie sukcesywnie odnosić się do rozważań sądu I instancji, które to w sposób kompleksowy analizują przedmiotowe zagadnienie.

Zarysowując ramy dalszych rozważań, wspomnieć należy, że kontrasygnata rządowa służy mechanizmowi koordynacji działań organów władzy wykonawczej, tj. Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów⁸. Jednak jej główną rolą jest obdarzenie aktu urzędowego Prezydenta możliwością wywołania skutków prawnych wynikających z jego treści. Do momentu udzielenia przez Prezesa Rady Ministrów podpisu akt urzędowy jest jedynie projektem ze wszystkimi tego konsekwencjami. Kontrasygnata powoduje charakterystyczny rozkład odpowiedzialności pomiędzy podmiotami składającymi podpisy pod treścią aktu, a mianowicie w stosunku do Prezesa Rady Ministrów przenosi ją na grunt polityczny⁹. Prezydent ponosi *de facto* wyłącznie odpowiedzialność konstytucyjną, gdyż politycznie może on odpowiadać w sposób czysto praktyczny, tj. w sytuacji nieuzyskania mandatu na kolejną kadencję. Z powyższych rozważań wynika istotna konkluzja, słusznie wyeksponowana w uzasadnieniu postanowienia zaskarżonego postanowienia WSA w Warszawie, a zignorowana przez sąd II instancji, że istotą kontrasygnaty jest konieczność odpowiedniego zaakcentowania rozkładu odpowiedzialności w jej wymiarze politycznym, jako że Prezydent nie jest odpowiedzialny w tym zakresie przed podmiotami reprezentującymi władzę ustawodawczą¹⁰.

Pojawia się wobec tego kolejny problem, a mianowicie: czy kontrasygnata jest czynnością bezpośrednio odnoszącą się do treści aktu urzędowego? Komentowany judykat nawiązuje do szczególnych aktów urzędowych, jakimi są postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, będącymi zarazem przejawem władztwa państwowego¹¹. Po-

⁸ K. Kozłowski, Art. 144 Konstytucji, w: *Konstytucja RP. Tom II: Komentarz do art. 87–243*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016/el., nb 1.

⁹ A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009, s. 11.

¹⁰ W. Skrzydło, *Konstytucja RP. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2012, s. 170 i n. Tak również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 III 2006 r., sygn. akt K 4/06 (Dz.U. Nr 51, poz. 377).

¹¹ A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 97.

nadto stanowią wyraz merytorycznych rozstrzygnięć głowy państwa o charakterze jednostkowym, kierowanych do ściśle określonego podmiotu¹². Oznacza to, że pozbawione są tym samym norm o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Rola Prezesa Rady Ministrów rozpoczyna się w momencie przedstawienia mu projektu aktu urzędowego, który w zamyśle głowy państwa ma zostać kontrasygnowany, a zatem obdarzony mocą obowiązującą. W tym aspekcie podmioty te, będące elementami szerzej rozumianego procesu decyzyjnego, działają na zasadzie równorzędności. Prezes Rady Ministrów jest niejako adresatem gotowego projektu zawierającego rozstrzygnięcie merytoryczne będące wyrazem osobistych uprawnień prerogatywnych. Konieczność uzyskania kontrasygnaty w najmniejszym choć stopniu nie uchybia zasadzie autonomii decyzyjnej w zakresie wydawania przez głowę państwa aktów urzędowych. Oznacza to również, że w żadnej mierze nie można stwierdzić, że kontrasygnata jest czynnością bezpośrednio odnoszącą się do treści aktu urzędowego, którego wymiar merytoryczny leży w wyłącznej gestii Prezydenta. Implikuje to kolejny doniosły aspekt analizowanego zagadnienia, a więc brak bezpośredniości pomiędzy czynnością kontrasygnaty w odniesieniu do treści aktu urzędowego, który sygnuje. Odnosząc powyższe do przedmiotu skargi, należy uznać, że brak jest tym samym bezpośredniego związku żądania z niej wynikającego w stosunku do przedmiotu rozstrzygnięcia – co w zamiarze skarżących przejawiać się miało w upadku skutków prawnych, jakie wywołuje postanowienie Prezydenta, chociażby przez uchylenie udzielonego przez dysponenta kontrasygnaty rządowej podpisu.

Poczynione wyżej rozważania co do charakteru prawnego czynności kontrasygnaty i skutków, jakie wywołuje ona względem treści (skutek pośredni, gdyż w żadnej mierze nie wpływa ona na merytoryczną zawartość postanowienia) i mocy obowiązującej aktu urzędowego (skutek bezpośredni, ponieważ powoduje jego tzw. uważnienie), pozwalają na odniesienie się do kwestii, czy czynność ta pozostaje sprawą z zakresu administracji publicznej. W całej rozciągłości należy podzielić stanowisko wyrażone w postanowieniu sądu I instancji, że za taką nie można uznać udzielenia podpisu przez Prezesa Rady Ministrów w ramach uprawnienia wynikającego z art. 144 ust. 2 Konstytucji RP. Próba zakwalifikowania kontrasygnaty jako sprawy sądowoadministracyjnej zarówno w rozumieniu materialnym, jak i formalnym jest skazana na

¹² Ibidem.

niepowodzenie. Przede wszystkim na rzecz tego stanowiska przemawia dominujący w doktrynie pogląd, że na gruncie obowiązującego stanu prawnego istnieje zasada *numerus clausus* rodzajów spraw sądowoadministracyjnych, a więc ich liczba jest ograniczona katalogiem form działania administracji publicznych przewidzianym w art. 3 § 2, 2a i 3 p.p.s.a, który to stanowi dopełnienie treści art. 1 p.p.s.a. i winien być odczytywany wspólnie z nim¹³. Przeciwnie zakwalifikowaniu kontrasygnaty jako czynności z zakresu sprawy administracyjnej przemawia dodatkowo aspekt formalny – brak bowiem konkretnego uregulowania (na poziomie konstytucyjnym i ustawowym) umożliwiającego jej merytoryczną weryfikację. Na uwagę zasługuje również fakt, że działalność z zakresu administracji publicznej obejmuje takiego rodzaju sprawy, na które składają się zadania i kompetencje w zakresie egzekutywy, które przyjmują postać władczą, a zatem są jednostronnym działaniem podmiotu ich dokonującego, są wiążące oraz cechują się egzekwowalnością, która może być wspomagana przymusem (państwowym)¹⁴. Sprawa sądowoadministracyjna powinna być rozumiana jako stan będący konsekwencją uprzednio wyartykułowanego żądania konkretnego podmiotu udzielenia uprawnienia ewentualnie zainicjowania postępowania, którego skutkiem będzie modyfikacja (poprzez cofnięcie, nałożenie, ograniczenie, rozszerzenie lub zwolnienie) sfery jego uprawnień i obowiązków. Relacja natomiast sprawy administracyjnej do jej kontroli sądowej powinna odznaczać się cechami zewnętrżności, samoistności, fachowości, samoistności, a co najważniejsze **bezpośredniości** – przy czym oceny tej dokonuje się poprzez kryterium legalności¹⁵. Czynności kontrasygnowania aktu urzędowego Prezydenta RP nie można ocenić przez pryzmat bezpośredniości względem jego merytorycznej treści. Nie wpływa ona również na zakres uprawnień i obowiązków podmiotu, którego akt dotyczy. Ta sfera bowiem aktualizuje się wyłącznie poprzez przejaw władczej i wyłącznej w tym zakresie działalności Prezydenta RP. Nie ma również tutaj cechy tzw. egzekwowalności. Prezes Rady Ministrów w żadnej mierze nie jest związany treścią aktu urzędowego;

¹³ J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Art. 1*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2023/el., nb 3, pkt 2.

¹⁴ B. Adamiak, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2(5), s. 14–15.

¹⁵ J.P. Tarno, *Art. 1*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. idem, Warszawa 2011/el. Co do kryterium bezpośredniości – zob. wyrok NSA z 25 IV 2024 r., sygn. akt III OSK 768/24, LEX nr 3719499.

może on projekt odrzucić¹⁶ i wówczas moc obowiązująca postanowienia nie dochodzi do skutku, ale nie wpływa to na jego merytoryczną zawartość.

W uzasadnieniu skargi złożonej przed sądem I instancji przywołano wyrok NSA z 30 września 2020 r. w sprawie o sygnaturze akt II GSK 295/20¹⁷. Intencją skarżących zdaje się była konieczność zwrócenia uwagi na możliwość uznania Prezesa Rady Ministrów za organ administracyjny w znaczeniu funkcjonalnym. Słusznie WSA zauważył zupełną odmienność sytuacji faktycznej i prawnej wynikających z przywołanego judykatu i glosy do niego aprobowanej¹⁸, których w żadnej mierze nie można odnieść *ad meritum* do przedmiotowej skargi, również w postępowaniu kasacyjnym. Za przyznaniem Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej roli organu w znaczeniu funkcjonalnym zdaniem NSA przemawia bezpośredni wpływ rozstrzygnięcia merytorycznego wynikającego z postanowienia w przedmiocie przejścia sędziego w stan spoczynku na sytuację prawną jednostki, a więc brak możliwości zaskarżenia tej bezczynności narusza uprawnienie wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Mało tego, istota problemu sprowadza się do oceny merytorycznej działalności Prezydenta w zakresie tzw. władzy wykonawczej, a możliwość wydawania przez niego postanowień w tym przedmiocie przewidziana została na poziomie ustawowym, a mianowicie w art. 39 ustawy o SN. Nie sposób w drodze analogii odnieść poczynionych wyżej uwag do procedury udzielania kontrasygnaty, ponieważ kompetencja do dokonywania tejże czynności zasadza się na przepisie rangi konstytucyjnej, co w konsekwencji prowadziłoby do naruszenia art. 184 Konstytucji RP, gdyż NSA oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, m.in. kontrolę działalności administracji publicznej. Zakres ten nie został rozszerzony o weryfikację prawidłowości merytorycznej kompetencji podmiotów, których źródłem upoważnienia jest przepis Konstytucji RP. Powyższego nie zgoda pogodzić z podstawowym kryterium legalności weryfikacji sądowoadministracyjnej. **Prowadziło by to do niebezpiecznej tendencji polegającej na ingerencji sądów w działania egzekutywy, którym nie można przypisać konkretnego i bezpośredniego skutku w sferze uprawnień podmiotów zewnętrz-**

¹⁶ K. Kozłowski, op. cit., nb 14 i przywołana tam literatura.

¹⁷ Wyrok NSA z 30 IX 2020 r., sygn. akt II GSK 295/20, LEX nr 3088562.

¹⁸ A. Chmielarz-Grochal, *Kontrola sądowoadministracyjna aktu Prezydenta RP stwierdzającego datę przejścia sędziego w stan spoczynku*. Glosa do wyroku NSA z dnia 30 września 2020 r., II GSK 295/20, „Państwo i Prawo” 2022, nr 4, s. 167–178.

nych (tutaj: adresatów postanowień Prezydenta RP). Odnoszą one bowiem tylko i wyłącznie skutek wewnątrz kooperujących między sobą organów (tj. Prezesa Rady Ministrów i Prezydenta RP) poprzez rozłożenie ciężaru odpowiedzialności konstytucyjnej i politycznej. Poczynione w uzasadnieniu postanowienia sądu I instancji rozważania uznać należy za kompleksowe, gdyż nie ograniczają się one wyłącznie do rozważań czysto abstrakcyjnych *a propos* właściwości sądów administracyjnych. Poruszają istotne zagadnienie techniczne, jakim jest problem formy udzielenia kontrasygnaty przez Prezesa Rady Ministrów z punktu widzenia katalogu czynności z zakresu administracji publicznej przewidzianych w art. 3 § 2–3 p.p.s.a.

Już na etapie postępowania skargowego słusznie dostrzeżono, że skarga nie zawiera dokładnego przytoczenia podstawy prawnej w kontekście wskazania konkretnej formy działania Prezesa Rady Ministrów. Jest to więc niedoprecyzowanie jej przedmiotu. Zdaje się jednak, że opis zaskarżonego aktu zdaje się obierać kierunek założenia podmiotu inicjującego postępowanie jakoby kontrasygnata przybrała postać aktu (ewentualnie czynności) innego niż decyzje i postanowienia z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa opisanych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., które to zagadnienie, fundamentalne z punktu widzenia przedmiotu niniejszej sprawy, zostało niezasadnie pominięte przez NSA w głosowanym orzeczeniu. Raz jeszcze należy podkreślić, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne jest działalnością polegającą na autorytatywnym rozstrzyganiu konfliktów w zakresie konkretnego stosunku prawnego, opartym na przepisach powszechnie obowiązujących w „granicach ingerencji” w istniejący spór¹⁹. **Jak bowiem na podstawie kryterium legalności przeprowadzić kontrolę podpisu kontrasygnującego Prezesa Rady Ministrów (będącą przejawem jego woli, a więc aktem woluntarystycznym) pod aktem Prezydenta i ewentualnie dokonać zniesienia tego działania, uznając je za niezgodne z prawem?**²⁰ Kontrola ta wydaje się przedsięwzięciem niemożliwym. Akt kontrasygnaty pozostaje poza zakresem merytorycznej relacji pomiędzy kreatorem treści postanowienia (Prezydenta RP),

¹⁹ M. Zubik, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 7.

²⁰ Co do przedmiotu kontroli sądowoadministracyjnej, zob. R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa–Zielona Góra 2003, s. 20 i n.

a jego adresatem. Nie zmienia powyższego nawet techniczne określenie kontrasygnaty jako aktu administracyjnego (względnie czynności) innych niż decyzja lub postanowienie. Zwraca uwagę również fakt, że pojęcia te zostały opisane w sposób ogólny, czyniąc z nich kategorie zasadniczo doprecyzowane przez orzecznictwo sądowoadministracyjne²¹. Od decyzji odróżnia je niewątpliwie fakt, że ta pierwsza stanowi autorytatywną konkretyzację normy administracyjnego prawa materialnego w trybie uregulowanym przepisami proceduralnymi²², dlatego też kontrasygnata w żadnym stopniu wymogów tych nie spełnia. Konstytuującymi elementami przejawów działania administracji publicznych określonych w przedmiotowej normie i podlegających tym samym kognicji sądowoadministracyjnej są: odniesienie ich treści do uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa, rozstrzygnięcie dotyczące sprawy indywidualnej, charakter władczy i, co oczywiste, nieposiadanie cech charakterystycznych dla decyzji administracyjnej lub postanowienia (te bowiem są zaskarżalne na podstawie art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a.²³). Oznacza to również, że zakres tych form należy ograniczyć wyłącznie do takich, które znajdują umocowanie w konkretnej normie materialnoprawnej wynikającej ze stosunku administracyjnego i wymagających od organu potwierdzenia obowiązku lub uprawnienia²⁴. Zważyć należy, że związek ten musi być ścisły i bezpośredni²⁵. Nie sposób również mówić o tych formach, jeżeli normy je statuujące nie mają charakteru publicznoprawnego²⁶. Określone kryteria są wspólnymi zarówno dla aktów, jak i dla czynności określonych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Jednak nawet wewnętrzna delimitacja kryteriów im

²¹ Zob. w zakresie aktów np. wyrok NSA z 5 II 2008 r., sygn. akt I OSK 581/07, LEX nr 355665; wyrok NSA z 17 I 2006 r., sygn. akt II GSK 202/05, LEX nr 202624. W zakresie zaś czynności: wyrok NSA z 20 III 2003 r., sygn. akt II SA 2558/02, ONSA/02 2004, nr 1, poz. 35; wyrok NSA z 14 VIII 2002 r., sygn. akt II SA/Gd 4182/01, OSP 2003, nr 10, poz. 135.

²² J. Drachal, J. Jagielski, A. Stankiewicz, *Art. 3, w: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2023/el., wyd. 8, nb 13.

²³ B. Adamiak, op. cit., s. 9. Zob. również postanowienie NSA z 28 XI 2006 r., sygn. akt I OSK 1756/06, LEX nr 2207747.

²⁴ B. Adamiak, op. cit., s. 9.

²⁵ Postanowienie NSA z 16 XI 2006 r., sygn. akt II GSK 193/06, LEX nr 288183. Zob. jednak stanowisko odmienne: E. Łętowska, *Głosa do wyroku NSA z 14.08.2002 roku, II SA/Gd 4182/01*, OSP 2003, nr 10, poz. 135.

²⁶ A. Kabat, *Art. 3, w: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. B. Dauter, A. Kabata, M. Niezgódki-Medek, Warszawa 2016, s. 64.

właściwych nie pozwala na zakwalifikowanie kontrasygnaty do żadnej z analizowanych form. Jak już wspomniano, akty stanowią grupę bardziej sformalizowanych form działalności administracji, przybierających przeróżne formy (np. zaświadczenia, wykazy), natomiast czynności uznać należy za działania faktyczne, które w wyniku realizacji powodują aktualizację w zakresie praw i obowiązków, jakie przepis przewiduje w konsekwencji ich podjęcia²⁷. Wobec powyższego kontrasygnata nie może zostać uznana za rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy jako czynność niemająca bezpośredniego związku z zakresem uprawnień i obowiązków kształtowanych przez akt urzędowy głowy państwa. Nie potwierdza ich również w żaden sposób.

3. Wpływ komentowanego orzeczenia na praktykę polityczno-prawną kooperujących ze sobą ośrodków władzy wykonawczej

Dokonując generalnej oceny głosowanego judykatu, należy jednoznacznie negatywnie odnieść się do poczynionych na jego kanwie rozważań, które oscylując wokół generalnej tezy o „możliwości wycofania kontrasygnaty w trybie tzw. autokontroli”, nie zawierają żadnych w tym zakresie *stricte* jurydycznych rozważań. Podkreślenia wymaga, że przyczyni się ono, zważywszy na ogólnospołeczne wzmoczenie niepewności w zakresie skuteczności nadania mocy obowiązującej aktom urzędowym Prezydenta RP (szczególnie w zakresie możliwości wycofania udzielonej pod aktem urzędowym kontrasygnaty rządowej), do zmniejszenia stabilizacji życia politycznego w zakresie koordynacji działań organów szeroko pojętej egzekutywy. Przejawiać się będzie to przede wszystkim *pro futuro* w możliwości cofnięcia udzielonej przez Prezesa Rady Ministrów kontrasygnaty w trybie uregulowanym w art. 54 § 3 p.p.s.a., jako że wniesienie skargi w tym przedmiocie powoduje, w ocenie najwyższej instancji sądowoadministracyjnej, zainicjowanie postępowania sądowoadministracyjnego. W takim układzie podmiotowo-przedmiotowym niesłusznie uznano, że Prezesowi Rady Ministrów przysługuje status organu administracyjnego, który mógłby w jego ra-

²⁷ M. Jaśkowska, *Akty i czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym jako przedmiot kontroli*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, pod red. J. Stelmasiaka, J. Niczyporuka, S. Fundowicza, Lublin 2003, s. 168.

mach dokonać autokontroli²⁸. Wyżej przeprowadzona krytyczna polemika zdaje się przemawiać za stanowiskiem zgoła odmiennym. Z całą mocą trzeba podkreślić, że możliwość umorzenia postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., tj. „z innych przyczyn”, zaistniała na kanwie niniejszego stanu faktycznego i prawnego z powodu dobrowolnego wycofania przez uprawnione podmioty żądania udzielenia ochrony prawnej, a nie z powodu skutecznego wycofania kontrasygnaty rządowej udzielonej przez Prezesa Rady Ministrów, ponieważ ta skutecznie nie mogła dojść do skutku, wobec faktu nieposiadania przez nią cech charakterystycznych dla aktu lub czynności administracyjnej i jako takiej niepodlegającej kognicji sądów administracyjnych. Zwrócić uwagę należy również na niesłuszność argumentu odnoszącego się do rzekomego pozbawienia ochrony prawnej podmiotów wnoszących w tym przedmiocie skargę, gdyż ta zapewniona będzie w momencie wniesienia skargi na odpowiedni akt urzędowy Prezydenta RP, który w tym zakresie działa jako organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, co aktualizuje możliwość sądowoadministracyjnej kontroli treści aktów przez niego wydawanych na podstawie właściwych w tym zakresie kryteriów²⁹. Nie ma przy tym dostatecznych argumentów, zarówno prawnych, jak i praktycznych, przemawiających za nieuzasadnioną ingerencją w sferę stosunków politycznych, która w konsekwencji może doprowadzić do zaburzenia równowagi w zakresie działalności organów egzekutywnych, a tym samym naruszenia fundamentalnych zasad legalizmu i trójpodziału władzy wynikających z art. 7 i art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2(5), s. 7–20.
- Chmielarz-Grochal A., *Kontrola sądowoadministracyjna aktu Prezydenta RP stwierdzającego datę przejścia sędziego w stan spoczynku. Glosa do wyroku NSA z dnia 30 września 2020 r., II GSK 295/20*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 4, s. 167–178.
- Drachal J., Jagielski J., Stankiewicz A., *Art. 1*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2023/el.
- Drachal J., Jagielski J., Stankiewicz A., *Art. 3*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2023/el.

²⁸ Zob. wyrok NSA z 4 IV 2019 r., sygn. akt SK 114/18, LEX nr 2705378.

²⁹ Zob. postanowienie NSA z 22 VII 2025 r., sygn. akt SK 251/25, LEX nr 3892909.

- Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004.
- Hauser R., Drachal J., Mzyk E., *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa–Zielona Góra 2003.
- Jaśkowska M., *Akty i czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym jako przedmiot kontroli*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, pod red. J. Stelmasiaka, J. Nicyporuka, S. Fundowicza, Lublin 2003, s. 160–176.
- Kabat A., *Art. 3*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. B. Dauter, A. Kabata, M. Niezgódki-Medek, Warszawa 2016/el.
- Kozłowski K., *Art. 144*, w: *Konstytucja RP, Tom II: Komentarz do art. 87–243*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016/el.
- Łętowska E., *Glosa do wyroku NSA z 14.08.2002 roku, II SA/Gd 4182/01*, OSP 2003, nr 10, poz. 135, s. 135–143.
- Rakowska A., *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009.
- Skrzydło W., *Konstytucja RP. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2012.
- Tarno J.P., *Art. 1*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011/el.
- Zubik M., *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 71–89.

IV. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Przegląd polskich opracowań naukowych

Ewa Kowalewska, Dominika Trzeszczoń, *Egzekucja sądowa z rachunku bankowego ze szczególnym uwzględnieniem prawa bankowego*, Wydawnictwo Currenda, Sopot 2024, ss. 138, ISBN: 978-83-65966-75-9

Prezentowana publikacja obejmuje zagadnienie dotyczące egzekucji sądowej z rachunku bankowego ze szczególnym uwzględnieniem prawa bankowego. Niewątpliwie stanowi ona wartościowe i oryginalne opracowanie określonego pola badawczego, ponieważ egzekucja wierzytelności pieniężnych z rachunku bankowego dotyczy szczególnego rodzaju wierzytelności.

Książka składa się z *Wprowadzenia*, trzech rozdziałów podzielonych na podrozdziały oraz *Zakończenia*.

Książkę otwiera dość obszerne *Wprowadzenie*, składające się z trzech części odnoszących się do: (1) założeń ogólnych, (2) przyjętej metodologii badań, (3) układu i struktury monografii. W ramach założeń ogólnych przyjęto, że „[w] Kodeksie postępowania cywilnego przewidziano kilka sposobów egzekucji świadczeń pieniężnych. Z uwagi na tematykę niniejszej pracy (poruszone w niej zagadnienia) analizie poddano obowiązujące regulacje prawne dotyczące egzekucji z rachunku bankowego” (s. 9). Dodatkowo Autorki wskazują, że zagadnienie egzekucji komorniczej z rachunku bankowego oparto przede wszystkim na pogłębionej analizie ustawy – Prawo bankowe (u.p.b.), tak w zakresie umów rachunku bankowego, roli banku w procesie egzekucji wierzytelności, jak i szczególnych regulacji dotyczących wyłączeń spod egzekucji i przywileju egzekucyjnego. Zauważają także zjawisko inferencji norm prawa materialnego (chodzi tu o prawo bankowe) z normami cywilnego prawa procesowego (k.p.c.). Dalsze wywody zawarte w tym fragmencie dotyczą czynności bankowych ze szczególnym uwzględnieniem stosunków umownych między bankiem a klientem, w których bank oferuje swoje usługi, a klient jest usługobiorcą banku. Ważne znaczenie ma tu wątek nawiązania do nauk ekonomicznych, zwłaszcza w kontekście przytoczonej literatury przedmiotu. Kolejna część *Wprowadzenia* to przyjęta metodologia badań. Celem badań przeprowadzonych przez Autorki jest identyfikacja obowiązujących zasad egzekucji komorniczej wierzytelności z rachunku bankowego w ujęciu ogólnym poprzez analizę regulacji prawnych. Z kolei postawionymi w pracy pytaniami badawczymi są: „Jak należy ocenić zakres egzekucji wierzytelności z rachunku bankowego? W jakim

zakresie środki na rachunkach bankowych są chronione przed komorniczym zajęciem? W jakim zakresie dochodzi do inferencji norm prawa materialnego (u.p.b.) i prawa procesowego (k.p.c.)?” (s. 13). Natomiast metody badawcze wykorzystane w monografii to: (1) metoda dogmatyczno-prawna, (2) metoda socjologicznego badania prawa i (3) metoda analizy. Warto podkreślić, że chociaż egzekucja z rachunku bankowego była już przedmiotem opracowań naukowych, to prezentowana książka przedstawia analizy z jednoczesnym uwzględnieniem regulacji prawnych dotyczących zarówno prawa bankowego, jak i k.p.c. Jeżeli chodzi o trzeci fragment *Wprowadzenia*, to Autorki pokrótce opisują w nim każdy z rozdziałów. Warto dodać, że wywody zawarte w książce przedstawiają stan prawny obowiązujący na dzień 30 listopada 2023 r. w powiązaniu z przyjętą metodologią badań.

Rozdział pierwszy nosi tytuł *Cele i zasady egzekucji komorniczej*. W ramach swobodnego wprowadzenia w pierwszej kolejności odniesiono się w nim do przedmiotu i zakresu egzekucji z rachunku bankowego. Doprecyzowano, że „[p]rzedmiotem egzekucji z rachunku bankowego jest wierzytelność z tytułu zawartej umowy o prowadzenie rachunku bankowego. Na tle tego sformułowania należy zwrócić uwagę na trzy zagadnienia: (1) rachunek bankowy, (2) umowa rachunku bankowego oraz (3) wierzytelność z tytułu rachunku bankowego” (s. 17). Adresatów monografii zainteresują ciekawie poprowadzone w tym zakresie wywody dotyczące powyższych trzech elementów (Autorki omawiają tu takie pojęcia, jak „rachunek bankowy”, „konto”, „posiadacz rachunku”, czy „umowa rachunku bankowego”) i relacji istniejących pomiędzy nimi. W dalszej kolejności odniesiono się do egzekucji wierzytelności z rachunku bankowego. Jak wynika z tego fragmentu, „[w] przypadku zajęcia rachunku bankowego (wierzytelności) przez komornika w ramach postępowania egzekucyjnego następuje wyłączenie możliwości dysponowania przez posiadacza rachunku bankowego środkami zgromadzonymi na tym rachunku bankowym (na podstawie art. 889 i nast. k.p.c.). To ograniczenie dotyczy głównie umów rachunku bankowego o charakterze oszczędnościowym” (s. 27). Następnie został wskazany wykaz ograniczeń umownych, które mogą być skutkiem zastosowanej klauzuli ograniczającej wynikającej z innej umowy, czyli takiej, której celem jest zabezpieczenie wierzytelności. Kolejno scharakteryzowano ustawę o komornikach sądowych i egzekucji w odniesieniu do rachunku bankowego. W rozdziale pierwszym poddano również skrupulatnej analizie wszczęcie egzekucji komorniczej z rachunku bankowego. Chodzi tu przede wszystkim o ukazanie następujących po sobie czynności komorniczych związanych z zajęciem komorniczym rachunku bankowego. Sporo miejsca poświęcono także problematyce wyłączenia spod egzekucji. Opierając się na postanowieniach k.p.c., wskazano i kolejno omówiono poszczególne wyłączenia, poczynawszy od zajęcia środków zgromadzonych na rachunku bankowym. Badania wzbogacono analizą ustawy Prawo bankowe, gdyż przewiduje ona również inne wyłączenia od rachunku bankowego. Warto podkreślić, że Autorki zwracają uwagę na sytuację, w której „[r]ównież na mocy decyzji organu egzekucyjnego wybrane wpływy lub kwoty znajdujące się na rachunku bankowym mogą zostać wyłączone spod egzekucji (na wniosek dłużnika)” (s. 39–40). Prezentowany rozdział zamyka konkluzja, wedle której: „[e]gzekucja z rachunku bankowego ma uproszczoną strukturę i prowadzi do szybkiego zaspokojenia wierzyciela. Podstawę wypłaty bieżących należności stanowią

dokumenty należące do dłużnika (pracodawcy), m.in. listy płac, umowy o pracę, regulaminy wynagrodzenia” (s. 44).

Rozdział drugi to *Rodzaje rachunków bankowych*. Ze względu na istniejącą inferencję u.p.b. oraz k.p.c. już na samym jego początku Autorki w ramach uwag ogólnych przedstawiają zagadnienie prowadzenia rachunków bankowych. Stwierdzają bowiem, że „[b]ank jest uprawniony do prowadzenia działalności depozytowej, którą rozumieć należy szeroko jako przyjmowanie środków pieniężnych pod tytułem zwrotnym. Obejmuje ona prowadzenie rachunków bankowych. Rachunki bankowe służą do gromadzenia środków pieniężnych (finansowych) posiadacza rachunku. Prowadzenie rachunków bankowych to podstawowa działalność banków. Ich specyfikacja ma także determinujące znaczenie przy inwestowaniu, oszczędzaniu oraz zarządzaniu aktywami osobistymi, a także finansowymi osoby prawnej. Istota i znaczenie rachunków bankowych ewoluowały wraz z rozwojem technologii i zmian w otoczeniu społeczno-gospodarczym, zarówno na poziomie krajowym, jak i w ujęciu ponadnarodowym” (s. 45). Przedstawiono tutaj ponadto cechy charakterystyczne rachunków bankowych z uwzględnieniem obowiązującego ustawodawstwa, literatury przedmiotu oraz orzecznictwa. Podjęto także badania nad określeniem charakteru prawnego umowy rachunku bankowego, a także szeregu działań banku z tym związanych. Czytelnika niewątpliwie zainteresuje ciekawa koncepcja analiz prowadzonych w zakresie poszczególnych rodzajów rachunków bankowych. W kolejnych punktach tego rozdziału zaprezentowano typologię i różne rodzaje rachunków bankowych oraz scharakteryzowano następujące typy rachunków bankowych: (1) rachunki rozliczeniowe, (2) rachunki lokat terminowych, (3) rachunki o charakterze oszczędnościowym oraz rachunki rodzinne, (4) rachunki powiernicze, (5) rachunki płatnicze, (6) rachunek wspólny. Zestawienie tabelaryczne przedstawione w tej części rozdziału niewątpliwie porządkuje zebrane dane i informacje.

Rozdział trzeci to *Ograniczenie w egzekucji z rachunku bankowego wynikające z ustawy – Prawo bankowe*. Na początku rozważań, które można określić swoistym wprowadzeniem do tego rozdziału, Autorki podnoszą, że „[p]rzyjęte w art. 54 u.p.b. rozwiązanie dotyczy rachunków bankowych o charakterze oszczędnościowym [...], tj. rachunku oszczędnościowego, rachunku terminowej lokaty oszczędnościowej oraz rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowego. Ustawodawca zdecydował połączyć tzw. przywilej egzekucyjny jedynie z tymi rodzajami rachunków bankowych. Analiza historyczna tego rozwiązania pozwala stwierdzić, że przed wyżej wspomnianą nowelizacją z 2015 r. obowiązujący, choć na innych zasadach, przywilej egzekucyjny również dotyczył tych właśnie rachunków bankowych. Należy także uznać, że jest to przywilej, który przysługuje posiadaczowi (czy posiadaczom) rachunku. Ważna w tym aspekcie jest zatem prawidłowa kwalifikacja danej umowy rachunku bankowego jako jednego z wymienionych rodzajów rachunków bankowych o charakterze oszczędnościowym. Podkreślić należy, że rozwiązanie uregulowane w art. 54 u.p.b. stanowi uzupełnienie wyłączeń uregulowanych w k.p.c.” (s. 91). Autorki zwracają uwagę na to, że zagadnienie zwolnienia spod egzekucji środków pieniężnych następuje niezależnie od liczby zawartych umów, ponieważ obowiązuje jedna kwota i nie ma znaczenia, ile umów rachunku bankowego (o charakterze oszczędnościowym) w określonym banku (bądź w innych bankach) posiadacz zawarł. Czytelnika zainteresują także wywoły dotyczące kwoty wolnej od potrąceń, czyli od zajęcia

egzekucyjnego (potrącenia z rachunku bankowego w każdym miesiącu kalendarzowym są wolne od zajęcia do wysokości 75% minimalnego wynagrodzenia za pracę). Przedmiotowe zagadnienie obrazuje tabela dotycząca minimalnego wynagrodzenia w relacji do egzekucji z rachunku. Problematyka zajęcia komorniczego z rachunku została przedstawiona zarówno poprzez analizy poszczególnych czynności komornika, jak i w ujęciu tabelarycznym. Uwagę skupiono również na analizie i wykładni art. 54 u.p.b. Autorki dochodzą do wniosku, że zwolnienie spod egzekucji odnosi się do wysokości kwoty środków ulokowanych na rachunku wspólnym, niezależnie od współposiadaczy, co oznacza, że w przypadku egzekucji z rachunku wspólnego zajęcie egzekucyjne skuteczne jest wobec całego rachunku bankowego. Prezentowany rozdział obejmuje także zagadnienie dotyczące świadczeń, które nie podlegają egzekucji, z rozważeniem ciekawego przypadku rachunku o charakterze oszczędnościowym. W rozdziale trzecim poruszono ponadto kwestię ograniczeń w egzekucji z rachunku VAT oraz w związku z blokadą rachunku podmiotu kwalifikowanego. Zwraca się uwagę, że „[u]stawodawca w art. 62d u.p.b. przewidział ograniczenia w egzekucji z rachunku VAT. Środki pieniężne zgromadzone w tym rachunku w wysokości odpowiadającej kwocie podatku od towarów i usług wskazanej w komunikacji przelewu są wolne od zajęcia na podstawie sądowego lub administracyjnego tytułu wykonawczego dotyczącego egzekucji” (s. 99). W książce wskazano również pozostałe zabezpieczenia należności wynikające z innych tytułów. W odniesieniu do blokady środków pieniężnych znajdujących się na rachunku bankowym podmiotu kwalifikowanego Czytelnik ma wgląd do katalogu tego typu podmiotów, rodzajów rachunków bankowych podmiotu kwalifikowanego, jak również analizy skutków wypływających z blokady środków na rachunku bankowym tego rodzaju podmiotu. W dalszej części omawianego rozdziału analizie poddano wyłączenia spod egzekucji z uwzględnieniem rachunku rodzinnego i rachunków powierniczych, którą podsumowuje tabelaryczne zestawienie przykładowych świadczeń niepodlegających egzekucji. W ostatnim podpunkcie zamykającym rozdział wyjaśniono zasady egzekucji komorniczej z rachunku wspólnego, a tego typu sytuacje są w praktyce często spotykane. Jak podnoszą Autorki, „[z]ajęcie wierzytelności z rachunku wspólnego uregulowane w art. 891¹ k.p.c. odnosi się do sytuacji, gdy rachunek bankowy jest prowadzony jako rachunek wspólny, a dłużnikiem jest tylko jeden ze współposiadaczy” (s. 110). W tym fragmencie opisano czynności komornicze związane z tym rodzajem rachunku bankowego. Adresat książki zapozna się także z zagadnieniem zajęcia i egzekucji określonych środków zgromadzonych na rachunku wspólnym oraz z sytuacją, gdy egzekucja ze wspólnego rachunku bankowego dotyczy współposiadaczy, którzy są małżonkami, k.p.c. bowiem w szczególnie sposób te kwestie reguluje. Niezwykle ważne są uwagi kończące ten podrozdział: „[z]ajęcie wierzytelności z rachunku wspólnego powoduje zablokowanie rachunku do wysokości należności będącej przedmiotem egzekucji, powiększonej o koszty postępowania egzekucyjnego. Zauważyć należy, że jeśli zajęcie rachunku wspólnego narusza prawa innego niż dłużnik posiadacza rachunku, to może on wystąpić z powództwem o zwolnienie jego udziału w rachunku od egzekucji” (s. 114).

Zakończenie książki zostało podzielone na uwagi ogólne i wnioski końcowe. W ramach uwag ogólnych Autorki stwierdzają: „[p]odkreślić należy, że obowiązująca regulacja prawna odnosząca się do egzekucji z rachunków bankowych, zawarta

przede wszystkim w k.p.c., ma zastosowanie do egzekucji z rachunków bankowych, w tym wspólnych (dłużnika i małżonka oraz dłużnika i osoby trzeciej), oraz tych rachunków, na które wystawiono dowód imienny, o ile egzekucja z tego rachunku nie może być przeprowadzona w trybie art. 901 k.p.c. Odnosić także należy, że na podstawie art. 893⁴ k.p.c. przepisy o egzekucji z rachunku bankowego stosuje się odpowiednio do egzekucji z rachunków SKOK oraz wkładów umieszczanych na rachunku osobistym członka pracowniczej kasy zapomogowo-pożyczkowej związku zawodowego” (s. 115). Co więcej, uwagi ogólne odniesiono do trzech obszarów zagadnień będących przedmiotem trudnych rozważań i zwieńczeniem wywodów zawartych w monografii. Z kolei wnioski końcowe są zbiorem odniesień do dorobku doktryny, a także propozycji i kierunków zmian w kontekście analizowanych zagadnień. Wśród wielu wartych uwagi wniosków wypada przytoczyć kilka z nich. Zdaniem Autorek książki „[p]o pierwsze podkreślić należy, że rachunki bankowe stanowią główny element bez którego wykonywanie działalności depozytowej nie jest możliwe. To podstawowa usługa świadczona przez banki, powiązana z możliwością korzystania przewidzianych w u.p.b. form rozliczeń bezgotówkowych. [...] Środki pieniężne do bieżącej działalności i zaspokajania potrzeb gospodarstw domowych są przechowywane w bankach, tj. są gromadzone na rachunkach bankowych. Choć w Polsce nie ma prawnego przymusu posiadania rachunku bankowego, to jednak niektóre przepisy wprost wymagają jego używania. Katalog rodzajów rachunków bankowych jest katalogiem ustawowo otwartym. Jego granicę stanowi swoboda umów w zakresie zawierania umów. Od umowy rachunku bankowego wymaga się, żeby spełniała minimum dwa warunki. Musi nastąpić powierzenie bankowi środków pieniężnych przez posiadacza rachunku oraz z faktem zawarcia umowy musi powstać wierzytelność posiadacza rachunku wobec banku o zwrot środków powierzonych” (s. 117–118). W tym kontekście w opracowaniu zwrócono uwagę, że egzekucja z wierzytelności z rachunku bankowego należy do jednej z najprostszych i najskuteczniejszych w realizacji form egzekucji sądowej. Podniesiono ponadto, że w egzekucję z rachunku bankowego wpisują się dwa stadia: zajęcie wierzytelności oraz realizacja zajętej wierzytelności. Natomiast aktualnie obowiązujące regulacje zawarte w k.p.c. oraz u.p.b. tworzą kompleksowy zestaw przepisów prawnych, które umożliwiają realizację i prowadzenie skutecznej egzekucji z rachunku bankowego. Warto także podkreślić, że we wnioskach końcowych położono akcent na kwestię wzajemnego uzupełniania się przepisów prawa materialnego i procesowego. Przyjęto bowiem, że „[o]dnosząc się do procesu wszczęcia egzekucji z rachunku bankowego przez komornika, stwierdzić należy, że przepisy k.p.c. określają zasady postępowania komornika, a przepisy u.p.b. doprecyzowują obowiązki banków w tym zakresie” (s. 119). Jedyne wątpliwości dotyczą natomiast kwestii określenia terminu wynikającego z k.p.c. w kontekście obowiązku banków, co należy powiązać z wyróżnieniem obowiązku poinformowania komornika o przeszkodzie w zajęciu wierzytelności i obowiązku zajęcia wierzytelności. Na tym tle pojawił się także postulat *de lege ferenda* w zakresie doprecyzowania tego procesu w powiązaniu z praktyką funkcjonowania systemu Ognivo. Tym samym „[c]hodzi tu o ustalenie w sposób jednoznaczny, kiedy dochodzi do zajęcia rachunku bankowego w trybie egzekucji wierzytelności z rachunku bankowego uregulowanej w k.p.c.” (s. 119). Co więcej, poprzez dokonanie analizy systemu informatycznego Ognivo,

z którego to komornik korzysta przy zajęciu wierzytelności, uwagę zwrócono na konieczność jego poprawy, co uzasadnia możliwość dojścia w praktyce do sytuacji przekazania środków zgromadzonych na rachunku bankowym, do którego dłużnik posiada jedynie pełnomocnictwo.

Uwagę zwracają dodatkowe elementy książki, które niewątpliwie są pomocne w odszukaniu treści interesujących Czytelnika, a także porządkują całość zebranego materiału badawczego. W tym kontekście Czytelnik ma do dyspozycji wykaz skrótów obejmujący skróty nazw zarówno aktów prawnych, jak i instytucji czy użytych w tekście pojęć (jak spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa czy podatek od towarów i usług), a także – w formie przejrzystych tabel jako załącznik – wybrane orzecznictwo dotyczące problematyki: (1) rachunku bankowego, (2) rachunku rozliczeniowego, (3) rachunków oszczędnościowych, (4) rachunku rodzinnego, (5) rachunku powierniczego, (6) rachunków wspólnych.

Na końcu książki zawarto w uporządkowanej formule wykaz źródeł, podzielony na sześć części: (a) akty prawne (w tym Konstytucja RP, krajowe ustawy i rozporządzenia), (b) literatura przedmiotowa (z uwzględnieniem doktryny prawa i postępowania cywilnego oraz szeroko pojętego prawa bankowego), (c) orzecznictwo (Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, a także orzecznictwo polskich sądów powszechnych), (d) inne dokumenty (w tym projekt ustawy, wyjaśnienie, stanowisko, pisma), (e) źródła internetowe (z uwzględnieniem m.in. raportów czy ogólnych warunków prowadzenia rachunków bankowych), (f) tabele (zawierające istotne dane w zakresie egzekucji i zajęcia z rachunku bankowego). Niewątpliwie taki sposób uporządkowania źródeł jest niezwykle pomocny dla Czytelnika i zdecydowanie ułatwia odszukanie interesującej go materii.

Monografia *Egzekucja sądowa z rachunku bankowego ze szczególnym uwzględnieniem prawa bankowego* jest z pewnością wartościową publikacją naukową. Z informacji o książce można wyczytać, że jest ona adresowana do podmiotów zajmujących się egzekucją sądową, tj. głównie komorników. Wydaje się jednak, że jej odbiorcami mogą być również podmioty z sektora bankowego, a nawet każda osoba zainteresowana egzekucją sądową z rachunku bankowego, ze szczególnym uwzględnieniem prawa bankowego.

Paulina Jachimowicz-Jankowska*

<https://doi.org/10.14746/spp.2025.4.52.8>

* 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

Staffan Himmelroos, Jean-Michel Lafleur, Magdalena Lesinska, Marco Lisi, Johanna Peltoniemi, Theresa Reidy, Daniela Vintila, Åsa von Shoultz, *How framing impacts attitudes about electoral rights for non-resident citizens* (Jak sposób przedstawiania treści wpływa na postawy wobec praw wyborczych obywateli niebędących rezydentami), „International Migration” 2025, vol. 63, iss. 1, e13243, <https://doi.org/10.1111/imig.13243>

Artykuł jest raportem z badań dotyczących postaw obywateli rezydujących w danym państwie w stosunku do przyznawania praw wyborczych współobywatelom, którzy na stałe zamieszkują poza jego granicami. We wstępie Autorzy przywołują naukową debatę na temat uznawania praw wyborczych emigrantów. Główne argumenty stanowiące uzasadnienie dla przyznania tych praw odnoszą się do ich powiązania w konstytucjach państw z obywatelstwem oraz do potencjalnych korzyści w sferze polityczno-gospodarczej, jakie mogą płynąć z silniejszej łączności diaspory z macierzą. Z kolei argumenty strony przeciwnej dotyczą przede wszystkim nieadekwatnego wpływu na decyzje polityczne, jaki w ten sposób wywierają osoby, których te decyzje w istocie nie dotyczą. Niewiele natomiast ustaleń poczyniono w odniesieniu do postaw samych obywateli rezydentów państw w tym przedmiocie. Dostrzeżenie tej luki stanowiło przyczynek do podjęcia omawianych w artykule badań. Tekst jest osadzony w nurcie nauk społecznych, nie stanowiąc analizy natury prawnej, jednak jego lektura istotnie wzbogaca obraz interesującego i ważnego obszaru prawa publicznego na przecięciu problematyki praw obywatelskich i migracji międzynarodowych.

W opisie badania Autorzy wskazują, że regulacje prawne i praktyki w dziedzinie korzystania z praw wyborczych przez obywateli nierezydentów w wyborach odbywających się w ojczyźnie cechują się znaczącymi różnicami w poszczególnych krajach. Badacze wybrali pięć państw o zróżnicowanych systemach: Portugalie, Finlandię, Belgię, Polskę oraz Irlandię. Państwem, w którym emigrujący obywatele cieszą się najszerszymi uprawnieniami w omawianym względzie, jest Portugalia, gdzie nie tylko mają oni czynne i bierne prawa wyborcze, lecz również specjalną reprezentację w parlamencie oraz określone udogodnienia przy oddawaniu głosu. Na przeciwnym biegunie znajduje się Irlandia, która pomimo długiej historii emigracji i dużej diaspory przyznaje swym obywatelom zamieszkającym poza granicami bardzo skromny zakres uprawnień. Celem badania nie było proste ustalenie, jaka jest opinia respondentów w badanej kwestii, lecz w jaki sposób różne dane i argumenty wpływają na ich postawy. Badani zostali zatem skonfrontowani zarówno z pewnymi informacjami o stanie faktycznym, jak i z dwoma typami argumentów używanych w dyskusji o prawach wyborczych. Po pierwsze, były to argumenty „moralne”, odnoszące się do sfery wartości: pozytywny o powinności dopuszczenia nierezydentów do udziału w wyborach ze względu na wartości demokratyczne oraz negatywny o zasadności pozostawienia prawa do decydowania tym, których te decyzje dotyczą. Drugi typ argumentów miał charakter utylitarny. Argument pozytywny wskazywał na korzyści z przyznania praw wyborczych obywatelom

żyjącym za granicą, a negatywny, odwrotnie, odnosił się do braku takich korzyści. Ponadto, badanym przedstawiono zwięzłe informacje o politykach w innych państwach, przy czym informacja ta mogła mieć wydźwięk pozytywny lub neutralny.

Wyniki badań wskazywały na bardzo podobną ogólną ocenę (raczej pozytywną) praw wyborczych nierezydentów w czterech spośród pięciu badanych państw, jedynie w Portugalii ocena była wyraźnie wyższa. Okazało się, że argumenty o charakterze utylitarnym, a nie moralnym, mają największy potencjał kształtowania poglądów obywateli rezydentów w analizowanej kwestii, przy czym wyjątkiem okazała się w tym przypadku Irlandia, gdzie argumenty te nie miały takiego znaczenia. Nie potwierdziła się hipoteza, że respondenci otrzymujący kombinację tak samo ukierunkowanych argumentów moralnych i utylitarnych są bardziej skłonni poprzeć prawa wyborcze nierezydentów niż ci, którzy otrzymują mieszane komunikaty. Dostarczane informacje o faktach same w sobie nie miały siły perswazji, natomiast w połączeniu z argumentami różnego rodzaju okazywały się niekiedy przekonujące.

Wnioski z badania wskazują między innymi na potrzebę odpowiedniego kształtowania strategii komunikacyjnych w zakresie przyjmowanych regulacji w omawianej dziedzinie. Jak bowiem konkludują Autorzy, problematyka praw wyborczych obywateli niebędących rezydentami może wydawać się dla wielu dość odległa i mglista, jednak praktycy i decydenci powinni umieć wyjaśnić, dlaczego jest ważna i jak może wpłynąć na rezydentów danego państwa.

*Agnieszka Narożniak**

<https://doi.org/10.14746/spp.2025.4.52.9>

* 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.

Tristan Florian, *Právní regulace venčení psů v českých obcích* (Prawne regulacje wyprowadzania psów w gminach czeskich), „Jurisprudence” 2024, č. 6, s. 19–26

Tematyka wyprowadzania psów i ogólnie obecności zwierząt domowych w przestrzeni publicznej wydaje się mało istotna z punktu widzenia gałęzi prawa, jednak budzi liczne kontrowersje, prowadzi do konfliktów sąsiedzkich, jest przedmiotem uregulowań tak prawa zakładowego, jak i miejscowego. Tristan Florian opisał tę problematykę z punktu widzenia czeskiego prawa i orzecznictwa, ale w odniesieniu do gmin miejskich, wybierając największe czeskie miasta, tj. Brno, Liberec, Olomuniec, Ostrawę, Pilzno i Pragę.

Podał dane, wedle których w Czechach w 2023 r. doszło ze strony psów do ponad 10 tys. ataków, wskutek których poszkodowani wymagali pomocy ambulatoryjnej. Rzeczywista liczba jest – zdaniem Autora – wyższa, ponieważ w statystyce ujęto tylko zdarzenia, w wyniku których doszło do udzielenia pomocy medycznej, a nawet śmierci człowieka. W czeskim kodeksie cywilnym szkoda wyrządzona przez zwierzę została unormowana w §§ 2933–2935, co jest związane z odpowiedzialnością odszkodowawczą. W czeskim kodeksie karnym § 148 dotyczy nieumyślnego spowodowania uszczerbku na zdrowiu. Ewentualnie czyn związany z brakiem nadzoru nad zwierzęciem będzie podpadać pod wykroczenie. Dodatkowo każdy, kto hoduje zwierzę (w szerokim tego słowa znaczeniu, w tym trzyma, ma pod opieką itp.), ma obowiązek – zgodnie z przepisami ustawy o ochronie zwierząt przed znęcaniem (Zákon České národní rady na ochranu zvířat proti týrání, Zákon č. 246/1992 Sb.) – zapobiegać ucieczce tegoż zwierzęcia. Zgodnie zaś z prawem łowieckim (Zákon o myslivosti, Zákon č. 449/2001 Sb.) zakazane jest pozostawianie zwierząt na terenie obwodów łowieckich poza kontrolą.

Oprócz tego regulacje odnoszące się do zwierząt, a w szczególności psów, pojawiają się w prawie miejscowym. Gminy w drodze uchwał mogą bowiem wyznaczać zasady obecności psów w miejscach publicznych. Ograniczenia te odnoszą się do zakazów przebywania psów bez smyczy lub kagańca albo do całkowitego zakazu wprowadzania psów do określonych miejsc.

Uprawnienie gmin do wydawania przepisów miejscowych w celu zapewnienia porządku publicznego wynika w Czechach z ustawy o gminach (Zákon o obcích, Zákon č. 128/2000 Sb.). Chodzi zwłaszcza o utrzymanie czystości i ochrony terenów zielonych, ale też – przez wzgląd na wspomniane przepisy ustawy o ochronie zwierząt przed znęcaniem – ochronę innych zwierząt. Doktryna czeska przywołuje w tej mierze orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego 33/05 z 12 sierpnia 2008 r. Trybunał potwierdził uprawnienie gmin do określania zasad poruszania się psów w miejscach publicznych. Zwrócił jednak uwagę, że w przepisach prawa miejscowego gmina musi konkretnie wskazać miejsca, gdzie przebywanie psów jest zakazane (np. place zabaw dla dzieci, piaskownice), a zarządcy nieruchomości (np. cmentarzy, obiektów sportowych) mogą wprowadzać zakazy w regulaminach korzystania z danych obiektów i gminy nie powinny zastępować prawa zakładowego przepisami prawa miejscowego. Tereny tudzież obiekty objęte zakazami muszą być odpowiednio oznaczone tablicami informacyjnymi. Co więcej, gmina może zakazać wyprowadzania psów bez smyczy na wszystkich terenach publicznych, a dodatkowo,

w niektórych przypadkach, może wymagać nakładania kagańca. Oznacza to – jak podkreślił Autor – że czeskie gminy mają znaczną swobodę w ustanawianiu reguł poruszania się psów w miejscach publicznych.

W przypadku wymienionych miast regulacje są różne. W Pradze obowiązek trzymania psa na smyczy dotyczy tylko terenów zielonych, co powoduje – według Autora – że nawet na ruchliwych ulicach można spotkać swobodnie biegające psy. W Brnie, Libercu i Ostrawie wprowadzono ogólny obowiązek trzymania psów na smyczy, ale wyznaczono tereny, na których można spacerować z psem bez ograniczeń. W Ołomuńcu można wyprowadzać psa zasadniczo tylko na smyczy. W Pilźnie zaś przyjęto odwrotne rozwiązanie niż w pozostałych miastach, gdyż co do zasady pies może poruszać się bez smyczy, ale tak określono tereny miasta, gdzie psu należy zakładać smycz, że w zasadzie większość miasta jest objęta zakazem wyprowadzania psów bez smyczy. Można je więc swobodnie spuszczać ze smyczy właściwie tylko na przedmieściach i peryferiach.

Kolejny wątek dotyczy zakładania kagańca. T. Florian napisał, że w czeskich miastach nie ma jednolitych unormowań co do obowiązku zakładania kagańca i traktowania kagańca jako alternatywy dla smyczy. W Pilźnie na przykład przyjęto takie rozwiązanie, że kaganiec nie może zastępować smyczy, powinien być nakładany w miejscach o dużym natężeniu ruchu (np. przystanki, targowiska), powinien być zakładany psom, które nie są dostatecznie posłuszne, a musi być zakładany takim psom, które w przeszłości zaatakowały człowieka lub inne zwierzę.

Nie ma też reguł odnośnie do całkowitego zakazu wprowadzania psów do określonych miejsc. Gminy miejskie z założenia zakazują wstępu psom na place zabaw. W Brnie za to przygotowano dokładny wykaz konkretnych miejsc, do których wstęp psom jest zabroniony.

Problemy rodzą się w przypadku psów wykonujących określone prace i zadania, jak psy asystujące, przewodniki, ratownicze, służbowe, towarzyszące itd. W Brnie, Ostrawie i Pilźnie doprecyzowano, że ograniczenia w poruszaniu się ich nie dotyczą. Nie zrobiono jednak tego w Libercu, Ołomuńcu i Pradze, co utrudnia korzystanie z przestrzeni publicznej osobom z niepełnosprawnością. W prawie czeskim – na co zwrócił uwagę Autor – nie ma przepisów, które w skali ogólnokrajowej gwarantowałyby prawa psom towarzyszącym. Jest to zresztą przedmiotem krytyki ze strony czeskiego rzecznika praw obywatelskich.

T. Florian podkreślił chaotyczność normowania takiej sfery życia ludzi i zwierząt w czeskich miastach, jaką jest obecność psów w przestrzeni miejskiej. Opowiedział się za ujednoliceniem przepisów w tej mierze tak, by zapewnić minimalny poziom ochrony, tj. wdrożenia ogólnego obowiązku wyprowadzania psów na smyczy lub w kagańcu w miejscach publicznych z wyznaczeniem miejsc wybiegów dla psów oraz doprecyzowaniem wyjątków dla psów towarzyszących.

Karol Dąbrowski*

<https://doi.org/10.14746/spp.2025.4.52.10>

* 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.

V. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Sprawozdanie z wykonania projektu badawczego „Zaskarżalność orzeczeń sądów administracyjnych” - nr 2018/30/E/HS5/00421

Krótką charakterystyka projektu badawczego

Celem projektu była ocena istniejącego modelu zaskarżalności orzeczeń sądów administracyjnych oraz zaproponowanie zmian uwzględniających oczekiwania podmiotów indywidualnych, możliwości finansowe i kadrowe sądów przy jednoczesnym poszanowaniu konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego. Badania koncentrowały się na kwestiach związanych z definicją, źródłami normatywnymi oraz funkcjami zaskarżalności. Celem była także rekonstrukcja sposobów rozumienia pojęcia zaskarżalności przez osoby biorące udział w postępowaniu sądowym oraz analiza czynników oddziałujących na efektywność zaskarżalności, rozumianej jako szybkość oraz profesjonalizm podejmowanych rozstrzygnięć¹.

Pracami kierował prof. dr hab. Wojciech Piątek, a odbywały się one w ramach zespołu złożonego z pracowników badawczo-dydaktycznych, doktorantów i studentów (dalej: Zespół).

Projekt obejmował kilka etapów. W pierwszej kolejności dokonano przeglądu rozwiązań prawnych funkcjonujących w płaszczyźnie prawa międzynarodowego, europejskich porządków prawnych i prawa polskiego. Następnie, opierając się na rozwiązaniach innych krajów oraz przy uwzględnieniu ukształtowanego standardu prawa do sądu, skonstruowano propozycje zmian w polskim porządku prawnym. W ostatnim etapie proponowane przepisy zastosowano w wyselekcjonowanych sprawach sądowoadministracyjnych.

1. Przebieg prac badawczych

1.1. Analiza rozwiązań prawnych

W pierwszym etapie prowadzonych prac Zespół wykonał analizę krajowego porządku prawnego, zwracając uwagę na regulacje rangi konstytucyjnej, Ustawy z dnia

¹ Zob. opis projektu zamieszczony na stronie <https://projekty.ncn.gov.pl/opisy/417785-pl.pdf> (dostęp: 21 X 2025).

25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (p.u.s.a.) oraz Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.) Następnie przeanalizowano regulacje prawnomiędzynarodowe, ustalając tym samym kształt prawa do sądu oraz związanego z nim prawa do zaskarżenia orzeczenia sądowego.

Pozwoliło to określić ramy, w których powinny mieścić się ewentualne propozycje *de lege ferenda*. Zbadano również rozwiązania normatywne obowiązujące w różnych państwach europejskich. Celem tego działania było poszukiwanie takich regulacji, które w analizowanych porządkach prawnych mają sprzyjać sprawnemu zaskarzaniu orzeczeń sądów, a także pozwalać na szybkie przeprowadzenie postępowania zaskarżeniowego. Przedmiotem szczególnej uwagi były następujące kwestie:

- a) sformułowane w prawie *expressis verbis* podstawy zaskarżenia orzeczeń sądowych;
- b) kształt prawa do jawnego rozpoznania sprawy sądowej, z uwzględnieniem zasadniczego albo wyjątkowego charakteru rozprawy – w tym zwłaszcza w instancji odwoławczej, jak również dopuszczalności przeprowadzenia rozprawy zdalnej;
- c) wielkość składów orzekających;
- d) instancyjność postępowań sądowych;
- e) instrumenty zapewniające jednolitość orzecznictwa sądowego;
- f) problematyka przedsądu (*leave to appeal*).

Następnie za warte pogłębienia uznano badania nad wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego:

- a) konstrukcji wyłączenia prawa do wniesienia skargi kasacyjnej (wobec oczywistej zasadności skargi skierowanej do wojewódzkiego sądu administracyjnego – *leave to appeal*);
- b) uproszczonego przebiegu postępowania kasacyjnego (wobec oczywistej bezzasadności skargi kasacyjnej – szersza dopuszczalność posiedzeń niejawnych);
- c) rozwiązań umacniających tworzenie jednolitego orzecznictwa sądowego (oczywista bezzasadność skargi kasacyjnej, uchwała pilotażowa);
- d) większej liczby przypadków, w których sąd orzeka w składzie jedno-, a nie wieloosobowym;
- e) swoistych regulacji usprawniających przebieg szeroko rozumianej kontroli sądowej administracji publicznej (rygoryzmy formalne, ograniczenie liczby instancji itp.).

1.2. Opracowanie propozycji nowelizacji

Na podstawie opisanej powyżej analizy rozwiązań prawnych opracowano propozycje nowelizacji p.p.s.a. Zarysy propozycji nowelizacji opracowane zostały w ramach mniejszych podgrup w Zespole, następnie zaś podlegały szczegółowej dyskusji i modyfikacji podczas cyklicznych zebrań Zespołu.

Zaproponowane rozwiązania były także wielokrotnie modyfikowane podczas kolejnego etapu prac. Wynikało to z dostrzeżonego w toku analizy orzeczeń braku precyzji projektowanych przepisów albo niewłaściwego ich brzmienia. Pomocne okazały się także konsultacje z praktykami.

1.3. Wybór orzeczeń

Kolejnym etapem był wybór rzeczywistych spraw sądowych, w których możliwe byłoby zastosowanie sformułowanych propozycji nowelizacji prawa. Sprawy wybrano, odwołując się do orzeczeń sądów administracyjnych, które zapadły w okresie poprzedzającym prowadzenie prac badawczych. Przy wyborze orzeczeń skupiono się na latach 2018–2019 jako pozostających w nieodległym dystansie czasowym od daty wykonywanej analizy z jednoczesnym wysokim prawdopodobieństwem, że sprawy sądowe zostały już zakończone (co – wobec dostępu jedynie do uzasadnień zapadłych orzeczeń – umożliwiło zapoznanie się ze stanem faktycznym oraz argumentacją sądów).

W przypadku Izby Ogólnoadministracyjnej NSA (IO) zestawiono ogół 7766 spraw zarejestrowanych w IO NSA w okresie 12 miesięcy (1 lipca 2018 – 30 czerwca 2019) – z tego 3812 w Wydziale I IO i 3954 w wydziale II IO. W przypadku każdego wydziału wyselekcjonowano co 50 sprawę (łącznie 157 spraw), poczynając od pierwszej zarejestrowanej w analizowanym okresie (I OSK 2369/18 i II OSK 1941/18), a następnie odliczając co 50 kolejne numery z sygnatury (przyjęto założenie o losowej kolejności wpływu spraw, przy którym odliczanie kolejnych sygnatur prowadzi do uzyskania próby losowej tak samo, jak wykorzystanie generatora liczb losowych).

W przypadku Izby Gospodarczej NSA (IG) zestawiono ogół 3765 spraw zarejestrowanych w IG NSA w okresie 12 miesięcy (1 lipca 2018 – 30 czerwca 2019) – z tego 2250 w Wydziale I IG, i 1515 w wydziale II IG. W przypadku każdego wydziału wyselekcjonowano co 25 sprawę (łącznie 151 spraw), poczynając od pierwszej zarejestrowanej w analizowanym okresie (I GSK 2550/18 i II GSK 1283/18), a następnie odliczając co 25 kolejne numery z sygnatury (przyjęto założenie o losowej kolejności wpływu spraw, przy którym odliczanie kolejnych sygnatur prowadzi do uzyskania próby losowej tak samo, jak wykorzystanie generatora liczb losowych).

Z kolei w przypadku Izby Finansowej NSA (IF) zestawiono ogół 5674 spraw zarejestrowanych w IF NSA w okresie 12 miesięcy (1 lipca 2018 – 30 czerwca 2019) – z tego 2464 w Wydziale I IF i 3210 w wydziale II IF. W przypadku każdego wydziału wyselekcjonowano co 38 sprawę (łącznie 150 spraw), poczynając od pierwszej zarejestrowanej w analizowanym okresie (I FSK 1258/18 i II FSK 2154/18), a następnie odliczając co 38 kolejne numery z sygnatury (przyjęto założenie o losowej kolejności wpływu spraw, przy którym odliczanie kolejnych sygnatur prowadzi do uzyskania próby losowej tak samo, jak wykorzystanie generatora liczb losowych).

Łącznie zbadano zatem 458 spraw, które toczyły się najpierw przed wojewódzkim sądem administracyjnym, a następnie przed NSA.

1.3. Analiza orzeczeń

Analiza orzeczeń stanowiła najdłuższy etap prac badawczych w ramach grantu: rozpoczęła się bowiem w czerwcu 2022 r. i trwała do końca czerwca 2025 r. W tym okresie Zespół przeanalizował 458 orzeczeń NSA i poprzedzających je orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych (łącznie zatem niemal 1000 orzeczeń) pod

kątem możliwości zastosowania postulowanych rozwiązań. Orzeczenia, które kwalifikowały się pod zastosowanie którejs z postulowanych instytucji, weryfikowane były powtórnie po pewnym czasie.

Metodyka pracy była następująca: członkowie Zespołu podzieleni zostali na pięć grup, którym w danym okresie przydzielana była określona pula orzeczeń (ok. 5–10). Przy czym same orzeczenia przydzielano do analizy równocześnie dwóm grupom. Spośród przydzielonych orzeczeń członkowie wskazywali na cyklicznym zebraniu całego Zespołu, które ze spraw kwalifikują się do dalszej analizy. Jeżeli obie grupy zgodnie wytypowały dane orzeczenie (daną sprawę) jako kwalifikujące się do zastosowania któregoś z postulowanych rozwiązań, orzeczenie to było kwalifikowane, to znaczy sprawę, w której je wydano, uznawano za taką, w której zastosowanie mógłby znaleźć któryś z postulowanych przepisów (orzeczenia zakwalifikowane pozytywnie). W przypadku braku zgodności orzeczenie analizował cały Zespół, podejmując wspólnie decyzję, czy w sprawie, w której orzeczenie wydano, możliwe byłoby zastosowanie którejs z formułowanych propozycji legislacyjnych.

Analiza orzeczeń doprowadziła do wyłonienia pierwotnie 112 spraw, w których możliwe byłoby zastosowanie proponowanych regulacji. Na dalszym etapie badań część wstępnie zakwalifikowanych spraw zostało z katalogu usuniętych (17 spraw). Przyczyną powyższego było albo dokonanie bardziej wnikliwej analizy okoliczności sprawy, albo też zmodyfikowanie treści propozycji po wykonaniu analizy sprawy. Z tych samych przyczyn niektóre spośród spraw, które wstępnie zakwalifikowano jako możliwe do objęcia działaniem jednej z propozycji legislacyjnej, przesunięto jako możliwe do objęcia inną propozycją legislacyjną.

Ostatecznie przyjęto, że proponowane do wprowadzenia przepisy mogłyby znaleźć zastosowanie w 95 sprawach, co stanowi 20% ogółu zbadanych spraw.

2. Przygotowane propozycje²

2.1. Oczywista bezzasadność skargi na interpretację prawa podatkowego

Rozwiązanie dotyczy skarg na interpretacje i opinie zabezpieczające, o których mowa w art. 57a p.p.s.a. W ocenie Zespołu w art. 57a p.p.s.a. istnieje potencjał do eliminacji z postępowania przed NSA spraw o niskiej doniosłości prawnej. W sprawach omawianego typu sąd administracyjny jest bowiem z mocy prawa związany zarzutami skargi oraz powołaną podstawą prawną. W istocie zatem może wypowiedzieć się co do oczywistej bezzasadności przedstawionych zarzutów³.

Oprócz regulacji art. 57b należałoby wprowadzić w art. 141 p.p.s.a. odrębną regulację dla biegu terminu do wniesienia wniosku o uzasadnienie wyroku na wypadek uchylenia przez NSA postanowienia o uznaniu skargi za oczywiście bezzasadną.

² Opis propozycji został przygotowany na podstawie dokumentów wewnętrznych Zespołu oraz przywołanych poniżej publikacji.

³ J. Olszanowski, P. Ostrowski, *Oczywista (bez)zasadność skargi i skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 4, s. 59.

Wskazana propozycja (jak i niektóre kolejne – zob. dalej) odnosi się jedynie do tych przypadków bezzasadności, które mają charakter „oczywisty”. Celem wprowadzenia tej kategorii jest uproszczenie procesu stosowania prawa, poprzez eliminację możliwości zaskarżenia orzeczenia w przypadku uznania, że skarga na akt z art. 57a jest oczywiście bezzasadna. Przy czym kwalifikacja danej skargi jako „oczywiście” bezzasadnej powinna odnosić się do standardu nie przeciętnego człowieka, ale prawnika⁴.

Art. 57b

§ 1. Jeżeli skarga, o której stanowi art. 57a, jest oczywiście bezzasadna, sąd oddalając ją, postanawia o wyłączeniu prawa do wniesienia skargi kasacyjnej.

§ 2. Sąd oddala skargę jako oczywiście bezzasadną w szczególności, gdy:

a) zaskarżona interpretacja albo opinia zabezpieczająca nie odbiega od wiążącej uchwały NSA lub oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania zamieszczonych w uzasadnieniu prawomocnego wyroku sądu administracyjnego,

b) podstawy skargi nie zostały sformułowane w oparciu o przepisy znajdujące w sprawie zastosowanie,

c) uzasadnienie skargi jest nieadekwatne do sformułowanych podstaw.

§ 3. Uzasadnienie postanowienia, o którym mowa w § 1, zawiera ocenę uznania skargi za oczywiście bezzasadną.

§ 4. Rozpoznanie skargi, o której mowa w § 1, może nastąpić na posiedzeniu niejawnym w składzie 1-osobowym.

§ 5. Na postanowienie, o którym mowa w § 1, przysługuje zażalenie.

2.2. Oczywista zasadność skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego

Proponowany mechanizm ma ograniczać dopuszczalność wnoszenia skarg kasacyjnych w niektórych sprawach, w których to organ dopuścił się błędu w zastosowaniu prawa materialnego albo procesowego.

Zastosowanie postulowanego rozwiązania ograniczone zostało do jedynie niektórych przypadków skarg, a mianowicie tych, w których uwzględnienie skargi miało charakter oczywisty – występując ze skargą do wojewódzkiego sądu administracyjnego skarżący miał zatem pełną słuszność, a wniesienie skargi kasacyjnej przez organ czy uczestników na prawach strony nie może doprowadzić do zmiany czy uchylenia zapadłego wyroku. *Ratio legis* postulowanej propozycji jest uproszczenie procesu stosowania prawa. W przypadku spraw analizowanego rodzaju eliminuje się bowiem możliwość zaskarżenia niewątpliwie prawidłowego orzeczenia. Przy czym – jak wskazano wcześniej – kwalifikacja danej skargi jako „oczywiście” bezzasadnej powinna odnosić się do standardu nie przeciętnego człowieka, ale prawnika⁵; powinna zatem odwoływać się do argumentacji prawnej, w ewentualnym zestawieniu jedynie ze stanem faktycznym sprawy. Nie chodzi zatem o przypadki „prostego” stanu faktycznego, ale oczywistości wykładni i zastosowania prawa w odniesieniu do określonych faktów.

⁴ Ibidem, s. 50.

⁵ Ibidem.

Mechanizm ten może zostać zastosowany wtedy, gdy zarzuty skargi są całkowicie usprawiedliwione (§ 3), oraz wtedy, gdy – niezależnie od treści skargi – w sprawie wystąpią inne okoliczności, które spowodują wydanie przez wojewódzki sąd administracyjny postanowienia o wyłączeniu prawa do wniesienia skargi kasacyjnej. Podkreślić trzeba, że mechanizmy wskazane w § 3 i § 4 mają charakter rozłączny i stanowią odmienne zakresy zastosowania mechanizmu oczywistej zasadności skargi.

Przesłanka całkowitego usprawiedliwienia zarzutów skargi (§ 3) kładzie nacisk na treść złożonej skargi. Zgodnie ze wskazanym przepisem oczywiście zasadną jest taka skarga, której argumentacja w zakresie zarzutów względem naruszeń prawa przez organ administracji zasługuje na pełną aprobatę. Przepis ten ma nie tylko usprawniać postępowanie, ale także premiować skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, które sporządzone zostały z tak wysokim stopniem staranności, że sąd może w pełni przychylić się do przywołanej argumentacji.

Z kolei w przypadku przesłanek z § 4 nacisk jest kładziony na szczególne, obiektywnie istniejące okoliczności, które wpływają na niewątpliwe uwzględnienie skargi. Zespół zaliczył do nich w szczególności działalność uchwałodawczą NSA (lit. a i lit. e). Usunięcie rozbieżności oraz wskazanie kierunku interpretacji prawa przez NSA prowadzi bowiem do usprawnienia i przyspieszenia postępowania⁶. Wśród innych przesłanek wskazać należy: zastosowanie w sprawie przepisów, które nie powinny były znaleźć zastosowania, brak podstawy prawnej działania organu (lit. b), nieadekwatność treści rozstrzygnięcia organu do uzasadnienia (lit. c) oraz rażące naruszenie prawa w kontekście beczynności czy przewlekłego działania organu (lit. d). W odniesieniu do tej ostatniej podstawy należy stwierdzić, że beczynność i przewlekłość postępowania zajmują szczególne miejsce pośród substratów kontroli sądowoadministracyjnej, ponieważ zapadły wyrok uwzględniający skargę stanowi w istocie nakaz załatwienia sprawy administracyjnej, co do której organy pozostały dotychczas bierny⁷. Przyjmując, że głównym celem tego rodzaju skarg jest usunięcie inercji w działaniu administracji publicznej, postępowanie z takiej skargi powinno toczyć się możliwie najsprawniej, szczególnie przed NSA⁸.

Skutkiem wystąpienia jednej ze wskazanych okoliczności z § 3 lub § 4 jest wydanie postanowienia o wyłączeniu prawa do wniesienia skargi kasacyjnej. Wskazywane rozwiązanie pozostaje w zgodności z przepisami art. 78 i art. 176 Konstytucji, ponieważ wyłączenie nie ma charakteru bezwarunkowego – istnieje bowiem możliwość wniesienia na nie zażalenia (§ 5)⁹. Prawo do wniesienia odwołania i dwuinstancyjny model postępowania sądowego zostają zatem utrzymane. Jediną modyfikacją jest w istocie to, że skorzystanie ze skargi kasacyjnej uzależnione zostaje od skutecznego zakwestionowania wyłączenia prawa do jej wniesienia. Prawo to zostaje przy tym wyłączone ze względu na pewne szczególne, przywołane

⁶ Szerzej zob. T. Iwanowski, N. Kiziuk, *Konsekwencje podjęcia uchwały przez NSA dla przebiegu postępowania sądowoadministracyjnego*, maszynopis.

⁷ Szerzej M. Szudrowicz, *Rozpoznanie skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego. Stan obecny i propozycje jego zmian*, maszynopis.

⁸ Ibidem.

⁹ J. Olszanowski, P. Ostrowski, op. cit., s. 58.

wcześniej, okoliczności – pozostaje to zatem w zgodzie także z konstytucyjną zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Art. 151b

§ 1. Jeżeli skarga jest oczywiście zasadna, sąd, uwzględniając ją, postanawia o wyłączeniu prawa do wniesienia skargi kasacyjnej.

§ 2. Skarga jest oczywiście zasadna wtedy, gdy jej zarzuty są całkowicie usprawiedliwione.

§ 3. Zarzuty skargi są całkowicie usprawiedliwione w szczególności wtedy, gdy dotyczą rażącego naruszenia prawa przez organ, którego akt, czynność lub bezczynność podlegały zaskarżeniu, a przy wydaniu wyroku sąd oparł się wyłącznie na jej zarzutach, jeśli miały one charakter przesadzający w sprawie.

§ 4. Sąd postanawia o wyłączeniu prawa do wniesienia skargi kasacyjnej także wtedy, gdy niezależnie od treści skargi okoliczności sprawy w sposób oczywisty wymagają jej uwzględnienia, w szczególności wtedy, gdy:

a) organ nie zastosował się do wiążącej uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego albo do wiążących wskazań co do dalszego postępowania zamieszczonych w uzasadnieniu prawomocnego wyroku sądu administracyjnego,

b) organ wydał decyzję w oparciu o przepisy nieznajdujące w sprawie zastosowania lub bez podstawy prawnej,

c) uzasadnienie aktu albo czynności z zakresu administracji publicznej nie jest adekwatne do treści podjętego rozstrzygnięcia,

d) bezczynność albo przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa,

e) w sprawach o takim samym stanie faktycznym i prawnym zapadło co najmniej 5 jednolitych orzeczeń NSA.

§ 5. Na postanowienie o wyłączeniu prawa do wniesienia skargi kasacyjnej przysługuje zażalenie.

§ 6. Uzasadnienie wyroku, o którym mowa w § 1, sporządza się na wypadek uchylenia postanowienia o którym mowa w § 5.

2.3. Skarga skokowa

Rozwiązanie to zostało oparte na modelu niemieckim (*Sprungrevision*). W ocenie Zespołu pozwoliłoby ono na usprawnienie rozpoznawania spraw o znacznej wartości przedmiotu zaskarżenia albo takich, w których za szybkim ich rozpoznaniem przemawia szczególnie doniosły interes społeczny. Kwestią otwartą pozostaje katalog spraw, które w ramach skargi skokowej mogłyby podlegać rozpoznaniu – w ramach przyjętej propozycji Zespół uznał, że we kategoriach spraw szybkie ich rozpoznanie ma szczególne znaczenie.

Istotą proponowanej skargi skokowej jest to, że postępowanie ulega skróceniu do jednokrotnego tylko rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny wyższego szczebla (NSA). Wprowadzenie takiego rozwiązania niewątpliwie sprzyjałoby przede wszystkim przyspieszeniu postępowania sądowego. Sprawa nie przechodziłaby zatem przez wszystkie szczeble sądowe i administracyjne poprzedzające

jej analizę przez sędziów o znacznym doświadczeniu zawodowym, co sprzyjałoby profesjonalizacji kontroli sądowej. Przy czym – co istotne – skrócenie postępowania do jednej tylko instancji sądownoadministracyjnej następowałoby jedynie dobrowolnie, a zatem na podstawie stosownego oświadczenia skarżącego, będącego w istocie rozwinięciem zasady dyspozycyjności postępowania sądownoadministracyjnego¹⁰.

W powyższym kontekście należy także dostrzec, że dla formalnoprawnej skuteczności wniesienia skargi skokowej nie miałoby znaczenia stanowisko organu (w tym jego zgoda). Jak zgodnie wskazuje się w doktrynie, efektywna ochrona sądowa jest zabezpieczeniem prawa do sądu podmiotu, o którego sytuacji prawnej organ decyduje (jednostki), nie zaś organu sytuację tę kształtującego¹¹. Korzystanie przez organ z uprawnień procesowych strony podyktowane jest przede wszystkim względami technicznop procesowymi, a nie ochroną prawa jednostki do rzetelnego procesu sądowego¹². Kluczowe w analizowanej sytuacji prawo do zaskarżenia orzeczenia (art. 78 Konstytucji) przysługuje z konstytucyjnego punktu widzenia wyłącznie jednostce jako takiej¹³.

Skarga skokowa łączy w sobie elementy postępowania charakterystyczne dla postępowania pierwszoinstancyjnego i postępowania ze skargi kasacyjnej. Tworzy bowiem swoistą hybrydę, wymagającą z jednej strony wysokiego stopnia profesjonalizmu po stronie skarżącego (wszak składając skargę skokową, zamierza on prowadzić dialog o prawie z najwyższym w hierarchii sądów administracyjnych), z drugiej zaś – uprawnień orzeczniczych NSA właściwych dla sądu pierwszej instancji, będących w aktualnym stanie prawnym jedynie wyjątkiem¹⁴.

Art. 173a

§ 1. W sprawach, w których wartość przedmiotu zaskarżenia przekracza kwotę 1.000.000 złotych oraz w sprawach, których przedmiotem są:

- 1) bankowość i sprawy dewizowe,
- 2) energetyka i atomistyka,
- 3) edukacja i nauka,
- 4) instytucje ubezpieczeniowe i działalność ubezpieczeniowa,
- 5) lokalizacja dróg i autostrad,
- 6) papiery wartościowe i fundusze powiernicze oraz sprawy z nimi związane,
- 7) radiofonia i telewizja,
- 8) zamówienia publiczne,

skarżący może wnieść skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżony akt albo podjął zaskarżoną czynność.

¹⁰ Szerzej zob. F. Iwański, A. Paduch, *Skok przez instancję: propozycja wprowadzenia skargi skokowej do polskiego postępowania sądownoadministracyjnego*, maszynopis.

¹¹ Zob. A. Skoczylas, *Czy organ administracji powinien być uprawniony do żądania rozpoznania skargi kasacyjnej na rozprawie?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 2, s. 15–19 oraz przywołane tam publikacje i orzeczenia. Zob. także W. Piątek, *Zasada równości stron postępowania sądownoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 4.

¹² A. Skoczylas, op. cit.

¹³ Szerzej zob. F. Iwański, A. Paduch, op. cit.

¹⁴ Szerzej zob. ibidem.

§ 2. W sprawach, o których mowa w § 1, Naczelny Sąd Administracyjny orzeka, stosując przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji. Art. 57a stosuje się odpowiednio. Od wydanego wyroku środek odwoławczy nie przysługuje.

§ 3. Skarga powinna zostać sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego. Artykuł 175 § 2–3 stosuje się odpowiednio.

§ 4. Jeżeli przed przekazaniem skargi Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu inna strona wniosła skargę do sądu pierwszej instancji, przepisu art. 173a nie stosuje się. Organ przekazuje wówczas obie skargi sądowi pierwszej instancji, zawiadamiając o tym niezwłocznie strony postępowania.

§ 5. Jeżeli po otrzymaniu skargi Naczelny Sąd Administracyjny uzna, że nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w § 1, przekazuje sprawę na posiedzeniu niejawnym sądowi pierwszej instancji do rozpoznania.

3.4. Oczywisty brak usprawiedliwienia podstaw kasacyjnych

W postulowanym rozwiązaniu nie dochodzi do wykluczenia prawa do rozpoznania sprawy przez NSA, ale do jej skierowania na posiedzenie niejawne i rozstrzygnięcia skargi kasacyjnej w jednoosobowym składzie. W założeniu kontrola kasacyjna ma zatem w tym przypadku postać uproszczoną, a co za tym idzie – także przyspieszoną. Czasokres rozpoznania sprawy ulega w tej sytuacji znacznemu skróceniu¹⁵.

Jednocześnie z uwagi na potrzebę ochrony praw procesowych i zapewnienia przewidywalności postępowania wydanie wyroku stwierdzającego oczywistą bezzasadność skargi kasacyjnej powinno być możliwe jedynie w krótkim okresie od dnia wniesienia skargi kasacyjnej (Zespół proponuje czasokres 6 miesięcy)¹⁶. Postulowane rozwiązanie nie powinno bowiem być wykorzystane dla doraźnego uporania się ze sprawami oczekującymi np. kilka lat na rozstrzygnięcie, ponieważ jego celem jest wyłącznie bieżące usprawnianie kontroli sądowoadministracyjnej w sprawach oczywistych, w których skargę kasacyjną należy oddalić.

Zastosowanie postulowanego przepisu może nastąpić jedynie szczególnych przypadkach, wskazanych w § 3 proponowanego brzmienia art. 184 p.p.s.a. Wszystkie one określić można zbiorczo jako przypadki „oczywistego nieusprawiedliwienia podstaw kasacyjnych”, które będzie mieć miejsce wtedy, gdy:

- treść zaskarżonego orzeczenia jest następstwem wiążącego orzecznictwa NSA (lit. a),
- podstawy kasacyjne nie odwołują się do przepisów znajdujących w sprawie zastosowania lub nie dotyczą istoty sprawy (lit. b),
- pomiędzy uzasadnieniem skargi kasacyjnej o przywołanymi podstawami zachodzi nieadekwatność (lit. c),
- w sprawie nie wystąpił stan beczynności organu albo przewlekłości postępowania (lit. d),

¹⁵ Szerzej zob. W. Piątek, M. Szudrowicz, *(Nie)jawne rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny – w kierunku usprawnienia postępowania?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 4.

¹⁶ J. Olszanowski, P. Ostrowski, op. cit., s. 60.

– skarżący wybrał niewłaściwą drogę dla ochrony własnego interesu prawnego (lit. e) albo

– stan faktyczny nie budzi wątpliwości, a wykładnia przepisów ma charakter pozbawiony rozbieżności w orzecznictwie (lit. f).

Podobnie jak w przypadku oczywistej zasadności skargi, Zespół postuluje powiązanie kategorii „oczywistego nieusprawiedliwienia podstaw kasacyjnych” z orzecznictwem (w tym uchwałami) NSA. Proponowane rozwiązanie stanowi dodatkowe wzmocnienie dążenia ustawodawcy do przydania orzecznictwu NSA szczególnego znaczenia. Z jednej strony jego uchwały i wyroki wskazują kierunek, w którym sądy i organy obowiązane są stosować prawo, z drugiej – istnienie orzeczenia NSA chociażby pośrednio dotyczącego danej sprawy wywołuje praktyczne pozytywne konsekwencje, wyrażające się w usprawnieniu przebiegu postępowania¹⁷.

Zespół powiązał nadto kategorię „oczywistego nieusprawiedliwienia podstaw kasacyjnych” ze stanem beczynności czy przewlekłości postępowania, za czym przemawiają argumenty przywołane już w kontekście art. 151a.

Art. 184

§ 1. Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną, jeżeli nie ma usprawiedliwionych podstaw albo jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu.

§ 2. Jeżeli brak usprawiedliwionych podstaw jest oczywisty, do oddalenia skargi kasacyjnej dochodzi na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego. Uzasadnienie wyroku zawiera ocenę oczywistego braku usprawiedliwienia podstaw.

§ 3. Podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście nieusprawiedliwione w szczególności wtedy, gdy

a) zaskarżone orzeczenie nie odbiega od wiążącej uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego, wykładni prawa dokonanej w sprawie przez NSA albo oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania zamieszczonych w uzasadnieniu prawomocnego wyroku sądu administracyjnego,

b) podstawy kasacyjne nie zostały sformułowane w oparciu o przepisy znajdujące w sprawie zastosowanie lub nie odnoszą się do istoty sprawy,

c) uzasadnienie skargi kasacyjnej nie jest adekwatne do sformułowanych podstaw,

d) stan faktyczny nie został skutecznie podważony co do wystąpienia w sprawie stanu beczynności albo przewlekłego prowadzenia postępowania,

e) skarżący wybrał niewłaściwą drogę dla ochrony własnego interesu prawnego,

f) stan faktyczny od początku trwania postępowania administracyjnego nie budził wątpliwości, a dotychczasowa/aktualna/obecna wykładnia przepisów nie była przedmiotem rozbieżności w orzecznictwie NSA.

§ 4. Wyrok, o którym mowa w § 2, może zapaść wyłącznie w terminie 6 miesięcy poczynszy od dnia wniesienia skargi kasacyjnej.

¹⁷ Szerzej T. Iwanowski, N. Kiziuk, op. cit.

4. Upowszechnienie wyników

W toku prowadzenia prac badawczych przygotowywano publikacje prezentujące częściowe wyniki badań, do których zaliczyć należy:

– W. Piątek, *Zasada równości stron postępowania sądowoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 4, s. 24–41;

– W. Piątek, *Access to the Highest Administrative Courts: between the Right of an Individual to Have a Case Heard and the Right of a Court to Hear Selected Cases*, „Central European Public Administration Review” 2020, nr 18(1), s. 1–23, <https://doi.org/10.17573/cepar.2020.1.01>;

– W. Piątek, L. Potěšil, *A Right to Have One's Case Heard within a Reasonable Time before the Czech and the Polish Supreme Administrative Courts – Standards, the Reality and Proposals for the Future*, „Utrecht Law Review” 2021, nr 17(1), s. 20–32, <https://doi.org/10.36633/ulr.586>;

– W. Piątek, *Rozprawa w formie zdalnej przed sądem administracyjnym – nieunikniona przyszłość czy rozwiązanie tymczasowe na czas pandemii?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 2, s. 17–33;

– W. Piątek, *A Right to a Public Hearing in Times of Emergency – Online or Physical?*, „International Journal for Court Administration” 2023, nr 14(2), <https://doi.org/10.36745/ijca.444>;

– W. Piątek, M. Szudrowicz, *(Nie)jawne rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny – w kierunku usprawnienia postępowania?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 4, s. 67–84;

– P. Ostrowski, W. Piątek, *Procédure administrative polonaise et confiance dans l'autorité publique*, w: *La confiance publique. Notion cardinale du droit et de l'État ?*, A. Desrameaux, C. Geslot (red.), Colloques & Essais, vol. 194, 2024, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie;

– P. Ostrowski, *Les freins constitutionnels à la célérité des procédures devant la Cour suprême administrative polonaise*, „Revue du droit de l'Union Européenne” 2024, nr 3, s. 147–164;

– R. Hauser, W. Piątek, *Pilot resolutions as a solution to unify judicial decisions*, „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem” 2024, nr 16(4), s. 192–205, <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.728>;

– A. Paduch, *Polish Administrative Judiciary After 20 Years of Current Law on Administrative Court Proceedings*, „International Journal for Court Administration” 2025, nr 16(1), <https://doi.org/10.36745/ijca.578>;

– W. Piątek, *20 lat postępowania sądowoadministracyjnego – usprawnienia w ramach obowiązującej regulacji*, „Państwo i Prawo” 2025, nr 1, s. 70–83;

– J. Olszanowski, W. Piątek, *Poder judicial administrativo polaco: situación actual y retos para el futuro*, „Universidad Catolica Argentina El Derecho” 2024, nr 10, s. 8–20;

– J. Olszanowski, P. Ostrowski, *Oczywista (bez)zasadność skargi i skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, z. 4, s. 47–64;

– T. Iwanowski, N. Kiziuk, *Konsekwencje podjęcia uchwały przez NSA dla przebiegu postępowania sądowoadministracyjnego*, maszynopis;

- M. Szudrowicz, *Rozpoznanie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego. Stan obecny i propozycje jego zmian*, maszynopis;
- F. Iwański, A. Paduch, *Skok przez instancję: propozycja wprowadzenia skargi skokowej do polskiego postępowania sądowoadministracyjnego*, maszynopis;
- K. Maćkowiak, K. Wundziński, *Podobieństwo spraw sądowoadministracyjnych jako szansa na zwiększenie sprawności postępowania przed sądami administracyjnymi*, maszynopis.

Upowszechnianiu wyników badań sprzyjały konferencje i wyjazdy (pobyty) badawcze, a także seminaria.

Podsumowanie

Celem badań objętych projektem była ocena istniejącego modelu zaskarżalności orzeczeń sądów administracyjnych oraz zaproponowanie zmian uwzględniających oczekiwania podmiotów indywidualnych oraz możliwości organizacyjne sądów.

W odniesieniu do oceny obowiązującego modelu należy stwierdzić, że przewiduje on co do zasady sprawny system zaskarżania orzeczeń sądów administracyjnych. Należy jednakże zwrócić uwagę, że niektóre aspekty aktualnej regulacji powodują spowolnienie toku postępowania w danej sprawie, co może stanowić naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Formalistycznie postrzegane dwuinstancyjność postępowania sądowego oraz prawo do odwołania się od orzeczenia wpływają z kolei na powstawanie opóźnień w załatwieniu innych spraw sądowoadministracyjnych: aktualnie, niezależnie od merytorycznej zawartości i wagi kwestionowanej w ramach środków zaskarżenia kwestii, sprawa trafia na ogół na rozprawę oraz jest analizowana przez skład trzyosobowy.

W ocenie Zespołu badawczego istnieje możliwość przyspieszenia toku postępowań poprzez wprowadzenie do systemu polskiego prawa postulowanych rozwiązań, zbliżonych swoim charakterem do regulacji prawnych znanych innym państwom europejskim. Proponowane regulacje uwzględniają przy tym polski kontekst konstytucyjny oraz ukierunkowane są na usprawnienie przebiegu postępowań tam, gdzie możliwe byłoby wystąpienie obstrukcji procesowej albo przedmiot sprawy wymaga bardzo szybkiego procedowania przez sąd.

Andrzej Paduch*

<https://doi.org/10.14746/spp.2025.4.52.11>

BIBLIOGRAFIA

Iwanowski T., Kiziuk N., *Konsekwencje podjęcia uchwały przez NSA dla przebiegu postępowania sądowoadministracyjnego*, maszynopis.

* Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland | Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-0033-011X>, e-mail: andrzej.paduch@amu.edu.pl.

- Iwański F., Paduch A., *Skok przez instancję: propozycja wprowadzenia skargi skokowej do polskiego postępowania sądowoadministracyjnego*, maszynopis.
- Olszanowski J., Ostrowski P., *Oczywista (bez)zasadność skargi i skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 4, s. 47–64.
- Piątek W., *Zasada równości stron postępowania sądowoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 4, s. 24–41.
- Piątek W., Szudrowicz M., *(Nie)jawne rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny – w kierunku usprawnienia postępowania?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 4, s. 67–84.
- Skoczylas A., *Czy organ administracji powinien być uprawniony do żądania rozpoznania skargi kasacyjnej na rozprawie?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 2, s. 15–19.
- Szudrowicz M., *Rozpoznanie skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego. Stan obecny i propozycje jego zmian*, maszynopis.

Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Wyzwania prawa lotniczego w XXI wieku”, Poznań, 12–13 września 2025 r.

W dniach 12–13 września 2025 r. w Poznaniu odbyła się Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Wyzwania prawa lotniczego w XXI wieku”, przygotowana przez Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu przy udziale Koła Naukowego Administratywistów „Ad Rem”. Wydarzenie zostało zrealizowane przy wsparciu grantu uzyskanego w ramach VIII Edycji Konkursu Fund_Akcja organizowanego przez Poznański Park Naukowo-Technologiczny.

Pojęcie prawa lotniczego, stanowiące punkt wyjścia konferencji, pozwoliło na połączenie wiedzy z zakresu prawa administracyjnego, międzynarodowego i cywilnego z elementami inżynierii lotnictwa. Celem wydarzenia było zainicjowanie merytorycznej dyskusji na temat aktualnych wyzwań oraz przyszłych kierunków rozwoju tej interdyscyplinarnej dziedziny badań. Wśród podejmowanych zagadnień znalazły się kwestie dotyczące krajowych i międzynarodowych organizacji lotniczych, administracji przestrzeni powietrznej, ochrony praw pasażerów oraz roli nowoczesnych technologii w rozwoju prawa lotniczego. W spotkaniu udział wzięli profesorowie, doktorzy, doktoranci, absolwenci, studenci oraz przedstawiciele branży lotniczej i wojskowej.

Obrady rozpoczęły się 12 września 2025 r. uroczystym otwarciem konferencji przez głównego koordynatora przedsięwzięcia – dr hab. Lucynę Staniszwską, prof. UAM, która wygłosiła wykład dotyczący analizy prawnej planu generalnego urządzenia lotniska na przykładzie Portu Lotniczego Chopina w Warszawie. W następnej kolejności dr hab. Małgorzata Polkowska, prof. ASzWoj omówiła kwestie prawne funkcjonowania organizacji lotniczej na przykładzie Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (International Civil Aviation Organization, ICAO).

Panelowi pierwszemu, zatytułowanemu „Administracyjnoprawne aspekty prawa lotniczego”, przewodniczyła dr hab. Lucyna Staniszwńska, prof. UAM. Ta część konferencji poświęcona została zagadnieniom związanym z problematyką administracyjnoprawną sektora lotniczego. Jako pierwsza referat wygłosiła lic. Karolina Stańczak (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach), która przeanalizowała wzajemne powiązania między normami prawa lotniczego, standardami międzynarodowymi a krajowymi procedurami administracyjnymi oraz wskazała potencjalny kierunek usprawnień w tym obszarze. W dalszej kolejności inż. Magdalena Kłosowska (Ładowisko Sochaczew) poruszyła kwestie kluczowych wyzwań związanych z tworzeniem, rejestracją i eksploatacją ładowisk, wynikających ze zróżnicowanego statusu prawnego ładowisk prywatnych i publicznych. Następnie Jan Oleksiuk (Uniwersytet Warszawski, Université de Poitiers) przedstawił referat dotyczący zgodności art. 212a polskiej ustawy Prawo lotnicze przewidującego wyłączenie karalności za nieumyślne czyny naruszające bezpieczeństwo ruchu lotniczego z funkcją ochronną prawa karnego. Panel pierwszy zakończył się wystąpieniem Wiktora Szukisa (Uniwersytet Warszawski), który omówił trudności związane z uznaniem planu generalnego lotniska za źródło prawa w rozumieniu konstytucyjnym.

Moderatorem panelu drugiego „Ochrona statków powietrznych i transportu lotniczego” był Stanisław Fechner (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu).

Tematem tej części konferencji były zagadnienia związane z bezpieczeństwem oraz ochroną prawną statków powietrznych w obliczu współczesnych zagrożeń. Z pierwszym referatem wystąpił mgr Michał Walak (Uczelnia Łazarskiego), który przeanalizował obowiązujące regulacje chroniące cywilne statki powietrzne przed użyciem siły w świetle obecnych wyzwań geopolitycznych. W dalszej kolejności głos zabrała Martyna Kusaj (Uniwersytet Opolski), która podjęła problematykę zderzenia dwóch fundamentalnych zasad prawa międzynarodowego: zakazu użycia siły w stosunkach między państwami oraz prawa państw do samoobrony, na przykładzie sytuacji uprowadzenia cywilnego statku powietrznego przez terrorystów. Przedmiotem referatu lic. Michała Zielińskiego (Uniwersytet Jagielloński) była krytyczna analiza obowiązujących uregulowań Unii Europejskiej dotyczących operacji załogowych statków *Vertical Take-Off and Landing* (VTOL), a także próba zidentyfikowania luk regulacyjnych hamujących rozwój sektora mobilności powietrznej. W dalszej części panelu Julia Kowalska (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie) omówiła wyzwania prawne związane z lotami nad obszarami zamkniętymi i objętymi ochroną specjalną oraz przedstawiła wybrane przykłady ustanowienia stref zakazu lotów w XXI wieku. Zagadnienia związane z lotami suborbitalnymi, definicją „przestrzeni powietrznej” w prawie międzynarodowym oraz istniejącą w tym zakresie luką prawną rodzącą poważne implikacje w wielu różnych wymiarach stanowiły przedmiot wystąpienia Michała Mosurka (Uniwersytet Jagielloński). Ostatni referat we wskazanym panelu wygłosił Michał Feter (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), który dokonał analizy prawnej przepisów dotyczących transportu lotniczego w Turkmenistanie, a także omówił wybrane problemy regulacyjne występujące w tym obszarze.

W trzecim panelu tematycznym, którego przedmiotem była „Ochrona praw pasażerów”, podjęto tematykę praw konsumentów, obowiązków przewoźników oraz wyzwań wynikających z działalności niskokosztowych linii lotniczych. Moderatorem panelu był adw. Bartosz Majda (Okręgowa Rada Adwokacka w Poznaniu). Jako pierwszy w tej części obrad wystąpił mgr Andrzej Górka (Uniwersytet Rzeszowski), który przedstawił zagadnienia związane z przyszłością ochrony praw pasażerów w obliczu nowych modeli sprzedaży wykorzystywanych przez tanie linie lotnicze. W następnej kolejności głos zabrała Gabriela Trela (Uniwersytet Warszawski), która poruszyła kwestie dotyczące znacznego wpływu polityki niskobudżetowych linii lotniczych na realizację wolności pasażerów, turystykę oraz środowisko. Z kolei przedmiotem rozważań Julii Zellmy (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie) była analiza ram prawnych regulujących gromadzenie, przetwarzanie i ochronę danych *Passenger Name Record*, a także określenie relacji pomiędzy potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa publicznego a prawem jednostki do ochrony swojej prywatności. W dalszej części panelu Maciej Teresiński (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie) scharakteryzował granice odpowiedzialności cywilnej przewoźników lotniczych wyznaczonej przez konwencję montrealską z 1999 r. z uwzględnieniem jej rewizji z 2024 r. Następnie referat wygłosił Damian Olender (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie), który przeanalizował krajowe oraz międzynarodowe aspekty prawne związane z instytucją siły wyższej w działalności przewoźnika lotniczego oraz przedstawił pojawiające się w tym obszarze liczne spory praktyczne. Odnosząc się do zagadnień ekonomiczno-prawnych

branży lotniczej, Anna Biedrzycka (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie) w swoim wystąpieniu poruszyła kwestie związane z obowiązującymi regulacjami chroniącymi prawa pasażerów w przypadku niewypłacalności lub bankructwa linii lotniczych, wskazała ponadto obszary wymagające stosownej reformy. Tematem referatu Anny Orłowskiej (Uniwersytet Warszawski) był natomiast problem stosowania zwodniczych interfejsów (*dark patterns*) przez branżę lotniczą oraz praktyczne przykłady funkcjonowania takich interfejsów. W dalszej części panelu lic. Aleksander Grygier (Uniwersytet WSB Merito w Poznaniu) podjął problematykę odpowiedzialności cywilnej organizatora turystycznego w przypadku wystąpienia niezgodności w zakresie przewozu lotniczego w ramach umowy o świadczenie usług turystycznych. Panel zakończyła wspólna prezentacja Alicji Mazurkiewicz i Katarzyny Wołek (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie) dotycząca oceny, czy mechanizm kompensacyjny (mechanizm *offsetowania*) emisji należy uznać za realne narzędzie walki z kryzysem klimatycznym czy też raczej za przykład *greenwashingu*.

Pierwszy dzień konferencji zamknął panel czwarty „Bezzałogowe statki powietrzne”, któremu przewodniczył Michał Idziak (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu). Ta część wydarzenia została poświęcona zagadnieniom prawnym związanym z operacjami, funkcjonowaniem oraz przyszłymi możliwościami wykorzystania bezzałogowych statków powietrznych (BSP). W pierwszej kolejności głos zabrali Michał Idziak oraz Kacper Okupniak (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), którzy omówili aspekty prawne dotyczące użycia BSP w przestrzeni miast oraz przedstawili aktualne, jak i przyszłe możliwości zastosowania BSP w logistyce miejskiej. Do problematyki BSP nawiązała również następna prelegentka Natalia Winiarska (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie), która w swoim wystąpieniu przedstawiła kluczowe wyzwania prawne oraz trudności praktyczne związane z operacjami BSP oraz funkcjonowaniem stref geograficznych ustanawianych przez Polską Agencję Żeglugi Powietrznej. Obrady zakończyły się dyskusją, w której uczestnicy wskazali na potrzebę dalszych badań nad integracją BSP z przestrzenią powietrzną miast i obszarów chronionych.

Inauguracji następnej części konferencji, odbywającej się 13 września 2025 r., dokonał mgr Jakub Narewski (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) – współorganizator wydarzenia oraz moderator paneli tematycznych tego dnia. Prelegent wygłosił referat dotyczący ram prawnych regulujących zarządzanie ruchem lotniczym w ramach jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, a także omówił kluczowe wyzwania, z jakimi obecnie mierzy się ten sektor transportu. Następnie odbył się panel pierwszy zatytułowany „Wpływ lotnictwa na człowieka i środowisko”, którego przedmiotem były aspekty środowiskowe i społeczne działalności lotniczej oraz wyzwania stojące przed prawem lotniczym w XXI wieku. Jako pierwszy głos zabrał lic. Piotr Michalski (Uniwersytet Łódzki), który poruszył temat jakości powietrza w kabinach statków powietrznych w kontekście prawa międzynarodowego, unijnego i krajowego, a także przeanalizował praktyczne przykłady zdarzeń z udziałem toksycznych oparów z systemów wentylacyjnych, które doprowadziły do interwencji służb lub zmiany planu lotu. W dalszej kolejności Kacper Makarowicz (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) przedstawił kwestie związane z redukcją emisji CO₂ i zrównoważonym rozwojem w świetle najnowszych regulacji prawnych w kontekście lotnictwa międzynarodowego celem ustalenia roli prawa

lotniczego w przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym. Następnie referat wygłosiła Aleksandra Hofa (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), która odniosła się do skuteczności ochrony praw pasażerów w polskim prawie lotniczym i prawie unijnym, ze szczególnym uwzględnieniem relacji pomiędzy rozporządzeniem (WE) nr 261/2004 a polską ustawą Prawo lotnicze. Tematem rozważań lic. Klaudii Piechowicz (Uniwersytet Łódzki) była zaś analiza oraz implikacje biznesowe i społeczne decyzji podjętej przez amerykańskie linie lotnicze Southwest Airlines nakładającej obowiązek wykupienia dwóch miejsc na pokładzie samolotu przez pasażerów *plus size*. W dalszej części głos zabrała mgr Weronika Kuroń (Uniwersytet Rzeszowski), która omówiła obowiązki podmiotów sektora lotniczego w zakresie zapewniania wsparcia pasażerom z niepełnosprawnościami wynikające z rozporządzenia (WE) nr 1107/2006, a także przedstawiła wyzwania występujące w tym obszarze. Ostatnią prelegentką panelu pierwszego była lic. Magdalena Kulczycka (Uniwersytet Rzeszowski) przedstawiająca w swoim wystąpieniu aspekty prawne i praktyczne związane z bezpieczeństwem sanitarnym oraz międzynarodowymi mechanizmami ochrony sanitarnej w lotnictwie cywilnym.

Temat panelu drugiego stanowiły „Wyzwania dla lotnictwa w XXI wieku”, a został on poświęcony kwestiom związanym z cyberbezpieczeństwem, autonomicznymi statkami powietrznymi oraz ochroną środowiska. Jako pierwsza wystąpiła Weronika Kasińska (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie), która omówiła aspekty prawne i praktyczne związane z cyberbezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym. W następnej kolejności głos zabrał Jacek Ludkowski (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie), którego referat został poświęcony problematyce obowiązujących międzynarodowych uregulowań prawnych w zakresie BSP, ze szczególnym uwzględnieniem skuteczności tych regulacji w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego. Z kolei kwestie związane z autonomicznymi statkami powietrznymi, rozwojem sztucznej inteligencji oraz odpowiedzialnością cywilną i karną za potencjalne katastrofy były przedmiotem wystąpienia Aleksandry Kusiak (Uniwersytet Rzeszowski). W dalszej części panelu Łukasz Styk (Uniwersytet Rzeszowski) przeanalizował relację pomiędzy potrzebą zachowania konkurencyjności rynku przewozów lotniczych a obowiązkiem redukcji wpływu tego sektora transportu na środowisko, wskazując, w jaki sposób prawo lotnicze ulega przekształcaniu pod wpływem wyzwań ekologicznych. Przedmiotem wystąpienia Tomasza Kowalczyka (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie) było natomiast pojęcie *reroutingu* w liniach lotniczych, jego obecne ukształtowanie w prawie unijnym, jak również problematyczna realizacja tego prawa w praktyce. Obrady zakończyły się referatem Patrycji Janickiej (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie), która przedstawiła aktualne wyzwania stojące przed prawem lotniczym wynikające z rozwoju nowych technologii, zagrożeń o charakterze globalnym, ochrony środowiska oraz praw pasażerów. Panel drugi umożliwił podsumowanie dwóch dni konferencji w kontekście poruszanej tematyki. Konferencję zamknął mgr Jakub Narewski (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), dziękując wszystkim prelegentom oraz uczestnikom za udział w wydarzeniu.

W odniesieniu do przebiegu konferencji należy podkreślić, że pomiędzy poszczególnymi panelami wydarzenia prowadzone były żywe dyskusje, które prowadziły do wymiany poglądów naukowych i pogłębienia rozważań prowadzonych

w poszczególnych referatach. Ze względu na swoją formułę spotkanie stało się doskonałym forum wymiany naukowych poglądów w ujęciu interdyscyplinarnym. Wszystkie te aspekty przyczyniły się do wyrażenia zarówno przez organizatorów konferencji, jak i jej uczestników chęci partycypacji w następnej edycji wydarzenia.

W konferencji wzięli udział przedstawiciele czterestu różnych ośrodków akademickich z całej Polski, co wskazuje na wysokie zainteresowanie poruszaną tematyką, świadczy ponadto o perspektywicznym rozwoju prawa lotniczego jako gałęzi prawa wiążącej prawo krajowe i międzynarodowe z postępem technologicznym.

Konferencja naukowa „Wyzwania prawa lotniczego w XXI w.” stanowiła ważne forum wymiany myśli naukowej i praktycznej na temat funkcjonowania i rozwoju prawa lotniczego. Zgromadzeni badacze, doktoranci, praktycy i studenci wskazali na potrzebę prowadzenia dalszych badań nad dostosowaniem regulacji prawnych do dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości technicznej i społecznej. Dyskusje prowadzone w trakcie poszczególnych paneli potwierdziły interdyscyplinarny charakter prawa lotniczego oraz jego znaczenie dla bezpieczeństwa i zrównoważonego rozwoju transportu powietrznego. Konferencja zainicjowała również szerszą współpracę między ośrodkami naukowymi zajmującymi się badaniem prawa lotniczego i bezpieczeństwa ruchu powietrznego.

Weronika Kuroń*

<https://doi.org/10.14746/spp.2025.4.52.12>

* University of Rzeszów, Rzeszów, Poland | Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów, Polska, <https://orcid.org/0009-0000-2378-1100>, e-mail: veronika@dokt.ur.edu.pl.

Sprawozdanie z konferencji „Ochrona zwierząt – aspekty prawne i środowiskowe”, Lublin, 17 października 2025 r.

17 października 2025 r. w Lublinie odbyła się ogólnopolska konferencja naukowa pt. „Ochrona zwierząt – aspekty prawne i środowiskowe”, zorganizowana przez Katedrę Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie oraz Katedrę Publicznego Prawa Gospodarczego Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, we współpracy z Fundacją Inicjatyw Akademickich. Konferencja stanowiła czwartą odsłonę cyklu „Prawna ochrona zwierząt” (POZ), zainicjowanego w 2019 r., którego celem jest zarówno popularyzacja wiedzy naukowej, jak i stymulowanie odpowiednich praktyk administracyjnych oraz zmian legislacyjnych w zakresie ochrony zwierząt. Zakres tematyczny konferencji obejmował problematykę prawną i etyczną statusu zwierząt, dobrostanu zwierząt wykorzystywanych w doświadczeniach naukowych, ochrony zwierząt dzikich i towarzyszących, a także zagadnienia związane z dobrostaniem zwierząt gospodarskich. Za organizację i prawidłowy przebieg konferencji odpowiedzialni byli dr Emil Kruk (UMCS) oraz dr hab. Anna Haładyj, prof. KUL. Konferencja objęta została honorowym patronatem Krajowej Komisji Etycznej do Spraw Doświadczeń na Zwierzętach, Okręgowej Izby Radców Prawnych w Lublinie, Dyrektora Zespołu Lubelskich Parków Krajobrazowych – Pawła Łapińskiego, Stowarzyszenia Otwarte Klatki, Stowarzyszenia Prawnicy na Rzecz Zwierząt oraz Uniwersyteckiej Sieci Prawa Zrównoważonego Rozwoju. Sponsorem konferencji była firma Łukasik Wiesław Lub-Eko-Plus. W obradach uczestniczyło około 140 osób, wśród których znaleźli się przedstawiciele środowisk akademickich, praktyki prawniczej, administracji publicznej, organizacji pozarządowych oraz eksperci z zakresu nauk przyrodniczych i weterynaryjnych.

Uroczystego otwarcia konferencji dokonali: dr hab. Jarosław Kostrubiec, prof. UMCS (Dziekan WPiA UMCS), dr hab. Kamil Sikora, prof. UMCS (Prodziekan WPiA UMCS), prof. dr hab. Jerzy Stelmasiak (Kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji WPiA UMCS), dr hab. Anna Haładyj, prof. KUL (Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego WPPKiA KUL) oraz dyr. Paweł Łapiński (Zespół Lubelskich Parków Krajobrazowych). Podczas konferencji wygłoszono 31 referatów oraz zaprezentowano pięć posterów. Przewidziane w programie konferencji wystąpienia zostały podzielone na pięć części (sesja otwierająca i cztery panele tematyczne), po których następowała dyskusja. Funkcję moderatorów poszczególnych części sprawowali: prof. dr hab. Jerzy Stelmasiak, dr hab. Anna Haładyj, prof. KUL, dr hab. Radosław Kowalski, prof. inst. (Przewodniczący Krajowej Komisji Etycznej do Spraw Doświadczeń na Zwierzętach), dr Michał Rudy (UMK) oraz mgr Kinga Welz (UMCS).

Prezentacje inauguracyjne ukazały szerokie spektrum problemów teoretycznych i praktycznych. Dr Michał Rudy (UMK) przedstawił koncepcję One Health jako ramę integrującą polityki zdrowotne, dobrostanowe i środowiskowe, wskazując na konieczność międzysektorowej koordynacji oraz rozwoju wspólnych wskaźników oceny polityk. Dr hab. Wojciech Mojski, prof. UMCS omówił problematykę proporcjonalności ochrony zwierząt w państwie konstytucyjnym, akcentując trudności w balansowaniu dóbr konstytucyjnych, takich jak wolność gospodarcza i ochrona środowiska. Dr hab.

Dorota Probuska, prof. UKEN w referacie poświęconym dereifikacji statusu zwierząt w prawie pozytywnym postawiła pytania o konieczność przypisania zwierzętom podmiotowości prawnej. Prof. dr hab. Marek Michalski (UKSW) w swoim wystąpieniu przedstawił perspektywę historyczno-porównawczą, łączącą refleksję nad niewolnictwem ze współczesnym dyskursem na temat praw zwierząt. Dyrektor Paweł Łapiński omówił zadania prowadzone przez Zespół Lubelskich Parków Krajobrazowych obejmujące kluczowe gatunki występujące na terenie województwa lubelskiego, tj. żołą, wodniczkę, puszczyka uralskiego, puszczyka wyczejnego, bociana białego, żółwia błotnego, chomika europejskiego oraz konia biłgorajskiego. Z kolei r.pr. Małgorzata Kubik (UO) poruszyła problem kolizji między ochroną niematerialnego dziedzictwa kulturowego a zakazem okrutnych praktyk w stosunku do zwierząt, postulując dynamiczne rozumienie tradycji i jej dostosowanie do wymogów humanitaryzmu.

Panel pierwszy w całości poświęcony był problematyce ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych. Wygłoszone w tej części referaty obejmowały aspekty historyczne, organizacyjne i proceduralne, ze szczególnym uwzględnieniem aktualnych uwarunkowań prawnych przedmiotowej działalności, roli komisji etycznych do spraw doświadczeń na zwierzętach oraz praktycznych rozwiązaniach minimalizujących cierpienie zwierząt. Dr Paweł Pasięka (SGGW) dokonał przeglądu regulacji dotyczących doświadczeń z udziałem zwierząt obowiązujących w okresie międzywojennym, a r.pr. Magdalena Akolińska (KKE) zaprezentowała aktualne podstawy prawne dotyczące planowania i wykonywania doświadczeń, w tym zasadę zastąpienia, ograniczenia i udoskonalenia (zasada 3R: replacement, reduction, refinement). Wystąpienie dr. Damiana Kaczana (UMK) poświęcone było formalnym i materialnym przesłankom legalności badań klinicznych weterynaryjnych w kontekście ochrony zwierząt, na których tego rodzaju badania są prowadzone. Dr Olga Gewartowska (KKE/MiBMiK) przedstawiła problematykę dobrostanu zwierząt doświadczalnych z perspektywy naukowca, akcentując związek między dobrostanem a rzetelnością wyników badań. Referat lic. Zofii Pawelskiej (KKE) poświęcony adopcjom zwierząt laboratoryjnych ukazał tę praktykę jako element etycznego doskonalenia badań, który równocześnie buduje zaufanie społecznego otoczenia nauki. Dr Andrzej Dzikowski (SGGW/II LKE w Warszawie) przedstawił kompetencje i rolę lekarzy weterynarii (w tym powiatowych lekarzy weterynarii, lekarzy weterynarii pracujących w ośrodkach użytkowników, lekarzy weterynarii – naukowców wykonujących badania na zwierzętach, a także samorządu lekarsko-weterynaryjnego) w wykorzystywaniu zwierząt do celów naukowych lub edukacyjnych. Zgodnie z programem konferencji kolejną prelegentką miała być dr Małgorzata Bruczyńska (PIW w Piasecznie), która miała przedstawić referat *Lekarz weterynarii jako biegły sądowy – wyzwania i dylematy*, ale nie mogła uczestniczyć w spotkaniu. Jak wynika z przesłanego organizatorom abstraktu, zasadniczym celem wystąpienia miało być przedstawienie najczęstszych problemów napotykaných przez lekarzy weterynarii w roli biegłych sądowych, poparte przykładami z praktyki.

Panel drugi poświęcony był wyzwaniom prawnym i ekologicznym dotyczącym zwierząt dzikich. Wygłoszone w tej części referaty wskazywały na konieczność znalezienia równowagi między ochroną gatunków a potrzebami gospodarowania łowieckiego i rolnego. Dr hab. Zuzanna Benincasa, prof. UW zaprezentowała analizę postaw rzymskich wobec dzikich zwierząt, co posłużyło do refleksji nad

trwałością pewnych wzorców kulturowych w odniesieniu do prawnej regulacji relacji człowieka i przyrody. Studentka Izabela Walkiewicz (UW) podjęła problematykę uchwał o ograniczeniu populacji zwierząt w kontekście gospodarki łowieckiej, wskazując na wątpliwości interpretacyjne w stosowaniu art. 33a ustawy o ochronie zwierząt. Referat dr hab. Adama Habudy, prof. INP PAN, dotyczący połowu ryb metodą „no-kill”, położył nacisk na analizę zgodności tej praktyki z ustawą o ochronie zwierząt oraz przepisami o rybactwie śródlądowym. Autor zwrócił uwagę, że w świetle obowiązującego prawa połów „no-kill” może nie mieścić się w definicji „pozyskiwania” oraz rodzić pytania o ewentualne znęcanie się nad zwierzętami. Referat Bartłomieja Gorzkowskiego, kierownika Egzotarium działającego w ramach Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Lublinie, opisał powstanie Lubelskiego Egzotarium (2008) i Fundacji Epicrates (2011) jako odpowiedź na rosnącą liczbę porzuconych zwierząt egzotycznych oraz na obowiązki gmin wynikające z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt. Na podstawie kilkunastoletniego doświadczenia prelegent wskazał problemy praktyczne dotyczące tej grupy zwierząt: niejasne przepisy i dowolną ich interpretację, niekompetencję służb, uchylanie się gmin od obowiązków oraz projektowane zmiany prawne bez konsultacji z ekspertami. Dr inż. Weronika Maślanko (UP w Lublinie) przedstawiła *case study* dotyczące sytuacji chomika europejskiego w warunkach aglomeracji miejskiej. Autorka, na przykładzie Lublina, przedstawiła problem rzeczywistej skuteczności ochrony gatunku krytycznie zagrożonego wyginięciem, wskazując na zagrożenia wynikające z urbanizacji, fragmentacji siedlisk oraz niszczenia zielonych enklaw miejskich. Referat prof. dr hab. Elżbiety Zębek (UWM) dotyczył zagrożeń, jakie obce gatunki inwazyjne stanowią dla ekosystemów wodnych. Autorka omówiła aspekty prawne i ekologiczne problemu, wskazując regulacje unijne i krajowe oraz przedstawiając przykłady gatunków inwazyjnych wprowadzonych do zbiorników wodnych i działania zapobiegawcze w tym zakresie. Dr hab. Anna Haładyj, prof. KUL wygłosiła referat, w którym skupiła się na próbie opisu usług ekosystemowych (jako dyskusyjnej w doktrynie kategorii pojęciowej) w relacji do usług świadczonych przez zwierzęta. Wskazała podstawowe kategorie pojęciowe i postawiła tezę o braku kompleksowych rozwiązań chroniących realizację zwierzęcych usług ekosystemowych, takich jak usługi podstawowe, zaopatrzeniowe, regulacyjne (w tym siedliskowe) i kulturowe.

Panel trzeci dotyczył relacji człowiek–zwierzę domowe, w tym prawnych i społecznych aspektów odpowiedzialności opiekunów oraz wyzwań związanych z bezdomnością i pseudohodowlami. Dr Agnieszka Gruszczyńska (SWPS) przedstawiła wyniki badania znaczenia definicji zwierzęcia domowego w obecnym brzmieniu, praktykę jej stosowania, interpretacje zawarte w literaturze oraz analizę propozycji zmiany, która została zamieszczona w treści projektu obywatelskiego (X Kadencja Sejmu RP, druk nr 700) wraz z uwagami krytycznymi, sposób definiowania zwierzęcia domowego w prawie Unii Europejskiej, a także wnioski i postulaty *de lege ferenda* w przedmiotowym zakresie. Referat dr Małgorzaty Szalewskiej (UKW) dotyczył analizy instrumentów prawnych służących ochronie zwierząt domowych. Autorka zwróciła uwagę na specyficzną pozycję prawną zwierząt domowych, jako posiadających właściciela, która w jej ocenie stwarza wyjątkową przestrzeń ewolucji systemu prawnego w kierunku weryfikacji prawnorzeczowych podstaw statusu prawnego zwierząt. Referat mgr Izabeli Kadłuckiej (KKE/Fundacja Ochrony Zwierząt

i Środowiska „Lex Nova”) dotyczył zależności między dobrostanem psów a bezpieczeństwem ludzi. Prelegentka, na podstawie autorskiego raportu o pogryzieniach w latach 2019–2024, wskazała na rosnącą skalę zjawiska oraz potrzebę zmian w prawie i jego skuteczniejszego egzekwowania. Referat studentki Katarzyny Wielgus (UMK) dotyczył wpływu mody na rasy psów na ich dobrostan. Autorka wskazała, że wzrost popularności określonych ras sprzyja rozwojowi pseudohodowli działających w luce prawnej, co prowadzi do cierpienia zwierząt i pogorszenia ich zdrowia. Celem referatu mgr. Antoniego Łukasiaka (UW/Stowarzyszenie Animal Support) było ukazanie *animal hoarding* (tj. patologicznego zbieractwa zwierząt) jako złożonego zjawiska na styku prawa karnego, psychiatrii, ochrony zwierząt i bezpieczeństwa publicznego, które wymaga interdyscyplinarnego podejścia – zarówno na poziomie diagnozy, jak i praktycznych działań interwencyjnych. Jak wykazał Referent, z prowadzeniem tego rodzaju spraw wiążą się liczne problemy praktyczne związane nie tyle z lukami w przepisach prawa, ile przede wszystkim z wątpliwościami interpretacyjnymi w jego stosowaniu. Referat studentki Oliwii Krzesaj (UAM) dotyczył zjawiska przemocy wobec zwierząt jako elementu przemocy domowej. Autorka, odwołując się do badań krajowych i zagranicznych, podkreśliła związek między znęcaniem się nad zwierzętami a przemocą wobec ludzi oraz potrzebę uwzględnienia tej zależności w działaniach prewencyjnych i legislacyjnych. Panel ten jednoznacznie ukazał, że rozwiązania legislacyjne powinny równoważyć potrzebę zapewnienia dobrostanu zwierząt z poszanowaniem praw i bezpieczeństwa ludzi, a także potrzebę stworzenia rozwiązań systemowych przewidujących mechanizmy prewencyjne, edukacyjne i sankcjonujące naruszenia standardów opieki nad zwierzętami.

Panel czwarty poświęcony dobrostanowi zwierząt gospodarskich zawierał wystąpienia łączące refleksję etyczną z analizą instrumentów prawa rolnego i ochrony środowiska. Dr Bogna Wach (AJP) w wystąpieniu *Eutanazja u zwierząt – między etyką a prawem* omówiła zróżnicowane aspekty prawne i etyczne eutanazji zwierząt w zależności od ich kategorii i przeznaczenia. Zwróciła uwagę na konieczność zapewnienia odpowiednich, humanitarnych metod zakończenia życia zwierząt oraz na potrzebę oceny, czy obowiązujące przepisy unijne i krajowe w wystarczającym stopniu chronią ich dobrostan. Dr Justyna Zwolińska (SWPS) przedstawiła analizę relacji między dobrostanem zwierząt gospodarskich a wspólną polityką rolną UE, wskazując na występujące napięcia między celami ekonomicznymi, środowiskowymi i etycznymi. Zwróciła uwagę na rosnącą rolę oczekiwań społecznych oraz rynkowych mechanizmów kształtujących standardy dobrostanu, co może prowadzić do przesunięcia odpowiedzialności z instytucji publicznych na podmioty prywatne. Mgr Filip Prusik-Serbinowski (UKSW) dokonał analizy regulacji dotyczących kwalifikacji przedsiębiorców z zakresu chowu i hodowli zwierząt jako mogących znacząco oddziaływać na środowisko, ze szczególnym uwzględnieniem obowiązku przyjmowania maksymalnej obsady zwierząt. Wystąpienie obejmowało ocenę wpływu tych przepisów na proces inwestycyjno-budowlany oraz na uwzględnianie dobrostanu zwierząt w projektowaniu obiektów inwentarskich. R.pr. Małgorzata Sobaczyńska-Raczak (OIRP w Warszawie) omówiła rozwój ruchu społecznego na rzecz zakazu hodowli zwierząt futerkowych w Polsce oraz dotychczasowe inicjatywy legislacyjne w tym zakresie. Przedstawiła aktualny stan prac Nadzwyczajnej Komisji ds. Ochrony Zwierząt nad projektem ustawy zakazującej hodowli zwierząt na futra, zwracając uwagę na aspekty dobrostanowe,

środowiskowe i epidemiologiczne związane z tym typem produkcji. Mgr Jarosław Urbański (Zachodni Ośrodek Badań Społecznych i Ekonomicznych/Stowarzyszenie Otwarte Klatki) przedstawił analizę społecznych protestów przeciwko rozbudowie ferm przemysłowych, koncentrując się na przykładzie województwa lubelskiego. Wskazał na związek między intensyfikacją produkcji zwierzęcej a narastającym oporem lokalnych społeczności wobec negatywnych skutków środowiskowych, społecznych i etycznych tego zjawiska. Mgr Joanna Bajda (SWPS) zaprezentowała analizę szczególnych uprawnień organizacji społecznych działających na rzecz ochrony zwierząt w świetle ustawy o ochronie zwierząt. Porównała ich kompetencje z uprawnieniami innych organizacji trzeciego sektora, wskazując na znaczenie tych podmiotów w realizacji zadań publicznych i egzekwowaniu norm prawnych dotyczących ochrony zwierząt. Panel czwarty ukazał, że zagrożenia dobrostanu zwierząt gospodarskich wymagają równoległej interwencji na poziomie prawa, polityki rolnej i zarządzania strategicznego w przedsiębiorstwach rolno-produkcyjnych. Wskazano również na konieczność rozwijania narzędzi ekonomicznych i prawnych, sprzyjających internalizacji kosztów środowiskowych produkcji zwierzęcej.

W foyer odbyła się sesja posterowa, w trakcie której zaprezentowano szerokie spektrum badań empirycznych i aplikowanych. Postery dotyczyły m.in. udziału zwierząt laboratoryjnych w edukacji studentów kierunków biologiczno-przyrodniczych (dr inż. Marta Gajewska [SGGW w Warszawie], mgr inż. Norbert Gałka [SGGW w Warszawie]); charakterystyki dobrostanu kur w różnych systemach chowu (mgr Aleksandra Giza [PIWet-PIB w Puławach]); występowania leptospirozy u koni w Polsce w latach 2019–2023 (dr hab. Jacek Żmudski, prof. inst. PIWet-PIB w Puławach); wykorzystywania zwierząt transgenicznych w celu ksenotransplantacji (dr Dominika Tykwińska-Rutkowska [UG], dr Agnieszka Rabięga-Przyłęcka [UŁ], dr Agnieszka Wołoszyn-Cichońska [UMCS]); oraz analizę zewnętrznych kosztów środowiskowych produkcji zwierzęcej w systemie intensywnym (dr Emil Kruk [UMCS]). Autorzy posterów zwracali uwagę na potrzebę dokładnego pomiaru i kwantyfikacji problemów związanych z dobrom stanem i zdrowiem zwierząt oraz na potrzebę przekładania wyników badań na rekomendacje prawne i praktyki administracyjne. Dyskusje przy posterach ujawniły także potencjał współpracy między jednostkami badawczymi a organizacjami pozarządowymi i administracją lokalną, zwłaszcza w zakresie monitoringu zdrowia populacji zwierząt oraz działań edukacyjnych.

Konferencja „Ochrona zwierząt – aspekty prawne i środowiskowe” stanowiła kolejne, ważne ogniwo cyklu „Prawna ochrona zwierząt”, którego celem jest rozwijanie interdyscyplinarnej refleksji nad statusem prawnym, etycznym i środowiskowym zwierząt. Wystąpienia uczestników potwierdziły, że skuteczna ochrona zwierząt wymaga integracji różnych perspektyw – prawnej, filozoficznej, biologicznej i społecznej – oraz że współczesne wyzwania w tej dziedzinie mają charakter systemowy. Dyskusje wskazały, że potrzebne jest zarówno doskonalenie przepisów prawa, jak i zmiana świadomości społecznej, w tym postrzegania zwierząt jako istot czujących, a nie zasobów czy elementów produkcji. Podkreślono, iż proces dereifikacji zwierząt i uznanie ich podmiotowości prawnej stanowi jedno z kluczowych wyzwań dla nauk prawnych i etyki. W wystąpieniach wielokrotnie powracano do problemu proporcjonalności między ochroną zwierząt a wolnościami konstytucyjnymi, wskazując, że państwo konstytucyjne powinno poszukiwać równowagi między interesem

publicznym a obowiązkiem humanitarnego traktowania zwierząt. Wiele referatów unaoczniało także niedostatki obowiązujących regulacji, zwłaszcza dotyczących doświadczeń na zwierzętach, ochrony gatunków dzikich, eutanazji czy dobrostanu zwierząt gospodarskich. Znaczną część obrad poświęcono roli człowieka w kształtowaniu relacji ze zwierzętami – zarówno w kontekście naukowym, gospodarczym, jak i społecznym. Referaty dotyczące zwierząt doświadczalnych wskazywały na potrzebę dalszego rozwijania standardów etycznych, wdrażania zasady 3R oraz zwiększania transparentności badań naukowych. W obszarze ochrony zwierząt dzikich i ich siedlisk zaakcentowano konieczność skuteczniejszej implementacji prawa unijnego, zwłaszcza w zakresie zwalczania gatunków inwazyjnych, ochrony siedlisk i utrzymania integralności ekosystemów. W odniesieniu do zwierząt towarzyszących zwrócono uwagę na potrzebę redefinicji pojęć prawnych, poprawy systemu nadzoru nad hodowlami, a także na problem przemocy wobec zwierząt jako zjawiska powiązanego z przemocą domową. Szczególnie ważnym wątkiem konferencji była problematyka dobrostanu zwierząt gospodarskich i ich miejsca w polityce rolnej Unii Europejskiej. Uczestnicy wskazywali na konflikt pomiędzy wartościami ekonomicznymi a etycznymi, na znaczenie społecznej kontroli nad procesami produkcji oraz na rosnącą rolę ruchów obywatelskich w kształtowaniu polityki publicznych. Dyskutowano także nad rolą organizacji społecznych w egzekwowaniu przepisów o ochronie zwierząt oraz nad potrzebą wzmocnienia ich pozycji prawnej. W tym kontekście zwrócono uwagę, że organizacje trzeciego sektora pełnią funkcję pomostową między społeczeństwem obywatelskim a organami władzy, co ma istotne znaczenie dla realizacji celów zrównoważonego rozwoju i budowania kultury prawnej opartej na empatii. Wystąpienia prelegentów i towarzyszące im dyskusje dowiodły, że ochrona zwierząt nie jest już wyłącznie domeną szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska, lecz staje się integralnym elementem współczesnej refleksji nad aksjologią prawa, polityką publiczną i etyką odpowiedzialności. Uczestnicy podkreślili konieczność dalszej harmonizacji prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej, wzmocnienia standardów dobrostanu zwierząt oraz zwiększenia skuteczności egzekwowania obowiązujących przepisów. Zwieńczeniem obrad było sformułowanie postulatu kontynuacji cyklu konferencji „Prawna ochrona zwierząt” jako stałego forum wymiany myśli, doświadczeń i wyników badań. Wobec dynamicznie zmieniających się wyzwań – takich jak transformacja systemu rolnego, rozwój biotechnologii, kryzys klimatyczny czy rosnące oczekiwania społeczne – potrzeba dalszej dyskusji nad miejscem zwierząt w porządku prawnym, gospodarczym i moralnym staje się szczególnie aktualna. Kontynuowanie tej inicjatywy naukowej pozwoli nie tylko na pogłębianie refleksji teoretycznej, ale także na inspirowanie praktycznych zmian legislacyjnych i instytucjonalnych, prowadzących do realnego wzmocnienia prawnej i etycznej ochrony zwierząt. Kolejna konferencja z cyklu „Prawna ochrona zwierząt” zaplanowana została na październik 2027 r.

*Emil Kruk**

<https://doi.org/10.14746/spp.2025.4.52.13>

* Maria Curie-Skłodowska University in Lublin, Poland | Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-7954-0303>, e-mail: emil.kruk@mail.umcs.pl.

„STUDIA PRAWA PUBLICZNEGO”

RECENZENCI WSPÓŁPRACUJĄCY Z CZASOPISMEM W ROKU 2025

Recenzenci stali

prof. UW r dr hab. Ewa Galewska (Uniwersytet Wrocławski, Polska)
prof. UW r dr hab. Jan Gola (Uniwersytet Wrocławski, Polska)
prof. dr hab. Jacek Gołaczyński (Uniwersytet Wrocławski, Polska)
prof. UKW dr hab. Radosław Krajewski (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Polska)
prof. dr hab. Joanna M. Salachna (Uniwersytet w Białymstoku, Polska)
prof. PW dr hab. Robert Suwaj (Politechnika Warszawska, Polska)

Recenzenci *ad hoc*

prof. dr hab. Marek Andrzejewski (Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie, Polska)
prof. UMK dr hab. Kinga Bączyk-Rozwadowska (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Polska)
prof. UJ dr hab. Michał Biliński (Uniwersytet Jagielloński, Polska)
prof. UW dr hab. Paweł Borecki (Uniwersytet Warszawski, Polska)
prof. UWM dr hab. Jarosław Dobkowski (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Polska)
dr hab. Kamil Frąckowiak (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Polska)
dr hab. Małgorzata Gałązka (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)
dr Zbigniew Gromek (Uniwersytet Warszawski, Polska)
dr Aleksander Jakubowski (Uniwersytet Warszawski, Polska)
prof. UAM dr hab. Barbara Janusz-Pohl (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska)
dr Magdalena Jaś-Nowopolska (Justus-Liebig Universität Gießen, Germany)
prof. UW dr hab. Robert Jastrzębski (Uniwersytet Warszawski, Polska)
dr Jolanta Kałużna (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska)
prof. UJD dr hab. Andrzej Krasuski (Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie, Polska)

dr Monika Kwiecień-Miland (Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie, Polska)

prof. UAM dr hab. Katarzyna Leśkiewicz (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska)

dr hab. Dorota Lis-Staranowicz (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Polska)

dr hab. Dorota Łojko (Uniwersytet Medyczny im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu, Polska)

dr hab. Marcin Łysko (Uniwersytet w Białymstoku, Polska)

dr hab. Wojciech Maciejko (Uniwersytet Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie, Polska)

prof. dr hab. Anna Musiała (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska)

prof. UR dr hab. Jerzy Nikolajew (Uniwersytet Rzeszowski, Polska)

prof. dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz (Uniwersytet Jagielloński, Polska)

prof. UŁ Ewa Olejniczak-Szałowska (Uniwersytet Łódzki, Polska)

prof. UAM dr hab. Sławomir Pawłowski (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska)

prof. UO dr hab. Ewa Pierzchała (Uniwersytet Opolski, Polska)

dr hab. Agnieszka Piwowarczyk (Uniwersytet Śląski w Katowicach, Polska)

dr hab. Jan Podkowik (Uniwersytet Warszawski, Polska)

dr Marcin Princ (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska)

prof. SD hab. Bartosz Rakoczy (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Polska)

prof. UWM dr hab. Agnieszka Skóra (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Polska)

dr hab. Ewa Stefańska (Uniwersytet Warszawski, Polska)

dr hab. Mariusz Swora (kancelaria prawna, Polska)

prof. UWM dr hab. Krystyna Szczechowicz (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Polska)

dr hab. Piotr Szreniawski (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska)

prof. UW dr hab. Magdalena Tabernacka (Uniwersytet Wrocławski, Polska)

prof. dr hab. Andrzej Twardowski (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska)

prof. UW dr hab. Piotr Wajda (Uniwersytet Warszawski, Polska)

dr hab. Paweł Wojciechowski (Uniwersytet Warszawski, Polska)

prof. UO dr hab. Dariusz Walencik (Uniwersytet Opolski, Polska)

prof. UG dr hab. Hanna Wolska (Uniwersytet Gdański, Polska)

dr hab. Anna Zientara (Uniwersytet Warszawski, Polska)

ARTYKUŁY I INNE TEKSTY

ARTYKUŁY I INNE TEKSTY OPUBLIKOWANE W ROKU 2025

PAPERS AND OTHER TEXTS
PUBLISHED IN 2025

Numer Strona
Number Page

ARTYKUŁY PAPERS

A b l e w i c z Joanna, Kultura organizacyjna w instytucjach kultury Organizational culture in cultural institutions	3 (51)	87
B i ę d z i o Natalia, Prawo nabycia nieruchomości leśnych a prze- kształcenie przedsiębiorcy w spółkę kapitałową na gruncie ustawy o lasach The right to acquire forest property and the transformation of an entrepreneur into a capital company under the Forests Act	3 (51)	111
B o j a r s k i Adam, Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez pomniki na podstawie tzw. ustawy dekomunizacyjnej w świetle orzecznictwa administracyjnych sądów Prohibition of the propagation of communism or any other totalitarian system by monuments under the so-called 'De- communization Act' in light of the case law of administrative courts	3 (51)	31
C z e r w i ń s k a Agata, Procedura zatrzymania sprawcy jako ele- ment wykonywania zadań publicznych z zakresu przeciw- działania przemocy domowej The procedure for detaining the perpetrator as an element of Performing public tasks in the field of counteracting domestic violence	3 (51)	149

	Numer	Strona
	Number	Page
D o l n y Jarosław, Funkcjonowanie organów jednostek samorządu terytorialnego w stanach nadzwyczajnych z uwzględnieniem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.....	4 (52)	35
The functioning of organs of the self-government entities in extraordinary states with the Act on Population Protection and Civil Defence		
D u b a Mateusz, Ogrody zoologiczne jako zakłady administracyjne	2 (50)	145
Zoological gardens as administrative institutions		
F r i t z Roland, L e f è v r e Julia, The Lawyer as Conflict Manager: Exploring the Lawyer's Role in ADR, Especially as an Advisor in Mediation and as Lawyer-Mediator in Germany.....	1 (49)	9
G u r r e c k Matti, The EU's Renewable Energy Directive – Planning and Permitting Under the RED III.....	1 (49)	85
K a c z m a r c z y k Martyna, O systemach sztucznej inteligencji w kontekście praw człowieka w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.....	2 (50)	9
On artificial intelligence systems in the context of human rights in the case law of the European Court of Human Rights		
K a m i ń s k a Renata, Odszkodowanie za szkodę planistyczną związaną z wejściem w życie uchwały krajobrazowej.....	4 (52)	77
Compensation for planning damage arising from the enforcement of a landscape resolution		
K a m i ń s k i Konrad, Instytucjonalne relacje państwo–Kościół w Rumunii jako przykład modelu przyjaznej separacji	2 (50)	55
State-church relations in Romania as an example of a model of friendly separation		
K a ń s k i Dawid, Organizacje ekologiczne w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego	4 (52)	57
Environmental organizations in administrative proceedings regarding the issuance of a water law permit		
K a p t u r Klaudia, Przemoc ekonomiczna i stereotyp płci w polskiej rodzinie w kontekście orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących niealimentacji.....	4 (52)	99
Economic violence and gender stereotype in the Polish family on the basis of the jurisprudence of the Constitutional Court in non-alimony cases		
K a z i m i e r s k i Damian, Czy Prezydent RP jest pracownikiem? Analiza zawodowego statusu głowy państwa w świetle art. 22 Kodeksu pracy.....	2 (50)	121

	Numer Number	Strona Page
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		
K r a j e w s k i Radosław, Wolnościowe podejście do pornografii i penalizacja niektórych jej postaci..... A libertarian approach to pornography and penalization of some its forms	3 (51)	9
L e w a n d o w i c z Maria, C h y r e k Tomasz, Etyka i deontologia zawodu adwokata i radcy prawnego w Polsce i zawodu adwokata w Niemczech..... Ethics and Deontology of the Profession of Advocate/Legal Advisor in Poland and Germany	1 (49)	65
M e y e r Olaf, L u z B a r r e i r o s Priscila, The German Legal Services Act and the Smartlaw Case: A Precedent for Legal Tech Services in Germany	1 (49)	31
P y r z y k Aleksander, Ochrona tymczasowa parku, ogrodu lub innej formy zaprojektowanej zieleni zabytkowej objętej postępowaniem o wpis do rejestru zabytków w świetle aktualnej wykładni przepisów	2 (50)	95
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		
R e n n i g Christopher, The Use of Artificial Intelligence and the Professional Duties of German Lawyers.....	1 (49)	49
T r e l a Anna, Punkty kontaktowe jako źródło informacji o zasadach podejmowania i wykonywania zawodów adwokata i notariusza w wybranych krajach Unii Europejskiej..... Contact points as sources of information on the rules for access to and practice of the advocate and notary in selected European Union countries	4 (52)	9
U r b a n Agnieszka, Działalność nieewidencjonowana małoletnich a prawa konsumentów	3 (51)	129
Unregistered business activity of minors vs consumer rights		
W a l t e r d e W a l t h o f f e n Szymon Jerzy, Wykonywanie diagnostyki i podejmowanie decyzji diagnostycznej w świetle przepisów prawa	3 (51)	53
Performing diagnostics and making diagnostic decisions in the light of legal regulations		

	Numer Strona
	Number Page
W u n d z i ń s k i Karol, Wybrane problemy funkcjonowania Polskiej Komisji Akredytacyjnej na podstawie przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i Nauce – stan obecny i perspektywy zmian.....	2 (50) 75
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	
Z w o l a k Sławomir, Nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	2 (50) 31
Invalidity of the Spatial Development Plan	

KOMENTARZE, OPINIE, POLEMIKI

COMMENTARIES, OPINIONS AND POLEMICS

R o t h Maximilian, The Lawyer as Process and Project Manager for Infrastructure Projects.....	1 (49) 109
S i u d a Szymon, Reglamentacja działalności kosmicznej w Polsce: zakres podmiotowy obowiązku uzyskania zezwolenia w świetle projektu ustawy z 12 maja 2025 r.	4 (52) 127
Regulatory intervention in Polish space activities: The personal scope of the licensing requirement under the draft Act of 12 May 2025	
S z p i l s k i Chrystian, Niekonstytucyjność odwołań do „przepisów o ruchu drogowym” w zakresie obowiązku podatkowego oraz zwolnień w podatku od środków transportowych.....	3 (51) 179
Unconstitutionality of References to “Road Traffic Regulations” in the Scope of Tax Liability and Exemptions in the Transport Vehicle Tax	
Z a r e m b a - S t a n u l e w i c z Joanna, Piecza zastępcza jako element systemu pomocy rodzinie – na przykładzie gminy Poznań.....	2 (50) 169
Foster care as an element of the family support system – the example of Poznań municipality	

Z ORZECZNICTWA

JUDICIAL DECISIONS AND CASE REPORTS

C h e b a Jakub, Glosa krytyczna do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 lipca 2025 r., sygn. akt II GSK 432/25	4 (52) 139
Critical commentary on the decision of the Supreme Administrative Court of 10 July 2025, case number II GSK 432/25	

	Numer Strona
	Number Page
J a ś - N o w o p o l s k a Magdalena, Age restrictions for notaries – gloss on the judgment of the Federal Court of Justice (BGH) of August 21, 2023 – NotZ (Brfg) 4/22.....	1 (49) 119
L e w a n d o w i c z Maria, P i w o w a r c z y k Agnieszka, Gloss on the Judgment of Court of Justice of the European Union of 19 February 2002, Case C-309/99, J.C.J. Wouters, J.W. Savelbergh and Price Waterhouse Belastingadviseurs BV v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, Intervener Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap	1 (49) 149
S c h i r r m a c h e r Carsten, Gloss on the judgment of the German Federal Labor Court (Bundesarbeitsgericht) of 24 October 2018 in Case 10 AZR 69/18, previous instance Regional Labor Court (Landesarbeitsgericht) Hamburg, Judgment of 30 August 2017 in Case 5 Sa 21/17	1 (49) 127
T h i e r j u n g Eva-Maria, Gloss on the judgment of the Higher Court of Lawyers (Anwaltsgerichtshof) of the Land of North Rhine-Westphalia, judgment of 11 November 2015 – 1 AGH 23/15.....	1 (49) 139
Z a c h a r i a s z Wojciech, Zmiany w orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawie dostępu do dokumentacji związanej z dowodem osobistym	3 (51) 191
Developments in the case law of the administrative courts on access to identity card documentation	

RECENZJE**REVIEWS**

A d o l p h s e n Jens – Julia Lefèvre, Eine explorative Untersuchung der anwaltlichen Beratungshilfe: Das Berufsbild des Rechtsanwalts und seine Pflicht aus § 49a Abs. 1 BRAO als Instrument der Sicherung des gleichen Zugangs zum Recht in Recht und Praxis Duncker & Humblot 2024, ISBN 978-3-428-19147-5...	1 (49) 163
---	------------

PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA**Przegląd polskich opracowań naukowych****Review of Polish literature**

J a c h i m o w i c z - J a n k o w s k a Paulina – Dagmara Kafar, Kazimierz Pawlik, Plan ogólny. Podstawa planowania przestrzennego w gminie, seria: Sektor Publiczny w Praktyce, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024	2 (50) 185
---	------------

Dagmara Kafar, Kazimierz Pawlik, General Plan. The basis for spatial planning in a municipality

- J a c h i m o w i c z - J a n k o w s k a Paulina – Ewa Kowalewska, Dominika Trzeczkoń, Egzekucja sądowa z rachunku bankowego ze szczególnym uwzględnieniem prawa bankowego, *Wydawnictwo Currenda, Sopot* 2024 4 (52) 151
- Ewa Kowalewska, Dominika Trzeczkoń, Court enforcement from a bank account, with particular emphasis on banking law

Przegląd wybranych czasopism zagranicznych

Review of foreign law journals

- D a b r o w s k i Karol – Mario Krešić, W poszukiwaniu funkcji systemu prawnego: etapy aksjomatyczne i metodologiczne, *„Acta Universitatis Carolinae – Iuridica”* 2024, vol. 70, no. 4 2 (50) 195
- Mario Krešić – In Search of the Functions of the Legal System: Axiomatic and Methodological Stages
- D a b r o w s k i Karol – Jiří Vodička, Przekształcenie miast czeskich w zielone miasta. Ramy prawne dla miejskiej bioróżnorodności oraz ochrony przed upałami, *„The Lawyer Quarterly”* 2024, vol. 14, no. 4 3 (51) 203
- Jiří Vodička – Transforming Czech cities into green cities: Legal frameworks for urban biodiversity and heat management
- D a b r o w s k i Karol – Jana Prchalová, Prawne regulacje przed inwazyjnymi gatunkami roślin i zwierząt w ochronie przyrody, *„Právníké listy”* 2024, č. 1 3 (51) 205
- Jana Prchalová – Legal regulation of protection against invasive species of plants and animals in nature conservation
- D a b r o w s k i Karol – Tristan Florian, Prawne regulacje wyprowadzania psów w gminach czeskich, *„Jurisprudence”* 2024, č. 6 4 (52) 159
- Tristan Florian – Legal Regulation of Dog Walking in Czech Municipalities
- N a r o ż n i a k Agnieszka – Ludivine Sarah Stewart, Regulacja technologii migracyjnych opartych na sztucznej inteligencji w świetle unijnego Aktu w sprawie sztucznej inteligencji: Działając (na)dal) w cieniu? *„European Law Journal”* 2024, vol. 30, no. 1–2. 2 (50) 197
- Ludivine Sarah Stewart – The regulation of AI-based migration technologies under the EU AI Act: (Still) operating in the shadows?
- N a r o ż n i a k Agnieszka – Staffan Himmelroos, Jean-Michel Lafleur, Magdalena Lesinska, Marco Lisi, Johanna Peltoniemi, Theresa

Numer Strona
Number Page

Reidy, Daniela Vintila, Åsa von Shoultz, Jak sposób przedstawiania treści wpływa na postawy wobec praw wyborczych obywateli niebędących rezydentami, „International Migration” 2025, vol. 63, iss. 1	4 (52) 157
Staffan Himmelroos, Jean-Michel Lafleur, Magdalena Lesinska, Marco Lisi, Johanna Peltoniemi, Theresa Reidy, Daniela Vintila, Åsa von Shoultz – How framing impacts attitudes about electoral rights for non-resident citizens	
Wolska Hanna, Treła Anna – Laurent Adatto, Wyzwania i perspektywy w rozwoju technologii kwantowych), „ISTE Open-Science” 2023, vol. 23–8.....	1 (49) 169
Laurent Adatto – Challenges and Prospects in the Development of Quantum Technologies	

SPRAWOZDANIA I INFORMACJE
REPORTS AND INFORMATION

Bieńkowski Karol, Doróżyński Tomasz, Marciniak Piotr, Report from the Chambers of Commerce – 3rd International Conference entitled „Looking to the future from an interdisciplinary social sciences perspective”, Warsaw, 14–15 November 2024	1 (49) 175
Kamińska Renata, Sprawozdanie z konferencji „Między estetyką a rzeczywistością”, Poznań, 22–23 maja 2025 r.	3 (51) 207
Report on the conference “Between Aesthetics and Reality”, Poznań, 22–23 May 2025	
Kruk Emil, Sprawozdanie z konferencji „Ochrona zwierząt – aspekty prawne i środowiskowe”, Lublin, 17 października 2025 r.	4 (52) 179
Report from the conference “Animal Protection – Legal and Environmental Aspects”, Lublin, 17 October 2025	
Kurón Weronika, Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Wyzwania prawa lotniczego w XXI wieku”, Poznań, 12–13 września 2025 r.....	4 (52) 174
Report from the National Scientific Conference “Challenges of Aviation Law in the 21st Century”, Poznań, 12–13 September 2025	
Paduch Andrzej, Sprawozdanie z wykonania projektu badawczego „Zaskarżalność orzeczeń sądów administracyjnych” – nr 2018/30/E/HS5/00421.....	4 (52) 161
Report on the research project “Appealability of Administrative Court Decisions” – no. 2018/30/E/HS5/00421	

	Numer	Strona
	Number	Page
Tr e l a Anna, Sprawozdanie z konferencji „Nowe wyzwania w ochronie zdrowia. Zagadnienia ekonomiczne, medyczne, publicz- nopr awne i architektoniczne”, Poznań, 27 marca 2025 r.	2 (50)	199
Report on the conference “New challenges in health care: Economic, medical, public and architectural issues”, Poznań, 27 March 2025		

ISSN (Online) 2720-2445
ISSN (Print) 2300-3936

