

Nr **35**



cena  
**50 zł**  
(w tym 8% VAT)

# PRAWO i WIĘZ

## LAW & SOCIAL BONDS

KWARTALNIK NAUKOWY ROK X NUMER 1 (35) WIOSNA 2021 ROK  
ISSN 2299-405X E-ISSN 2719-3594 <https://doi.org/10.36128/priv.vi35>



**SPÓDZIELCZY**  **INSTYTUT NAUKOWY**

[www.prawoiwiedz.edu.pl](http://www.prawoiwiedz.edu.pl) • [www.sin.edu.pl](http://www.sin.edu.pl)

# GAZETA BANKOWA

NAJSTARSZY MAGAZYN EKONOMICZNY W POLSCE

# ZAMÓW PRENUMERATĘ I OSZCZĘDZAJ!



TYLKO dla stałych czytelników  
ceny niższe niż  
w kiosku nawet do

# 20%

## ZAPŁAĆ MNIEJ ZA ROCZNĄ PRENUMERATĘ!

### WIĘCEJ INFORMACJI

[www.gb.pl/prenumerata](http://www.gb.pl/prenumerata)

ZAMÓWIENIA PRENUMERATY MOŻNA SKŁADAĆ:

▶ przez internet: [gb.pl/prenumerata](http://gb.pl/prenumerata) ▶ telefonicznie: 22 616 36 00 ▶ e-mail: [prenumerata@fratria.pl](mailto:prenumerata@fratria.pl)

# PRAWO i WIĘŹ

## LAW & SOCIAL BONDS

KWARTALNIK NAUKOWY POŚWIĘCONY PRAWU I BADANIOM SPOŁECZNYM

Journal in Legal and Social Studies

ROK X NUMER 1 (35) WIOSNA 2021

ISSN 2299-405X

E-ISSN 2719-3594

VOL. 10 NO. 1 (35) SPRING 2021

<https://doi.org/10.36128/priw.vi35>

Law and Social Bonds is included in:

**SCOPUS**

**European Reference Index  
for the Humanities and Social Sciences (ERIH+)**

**The Central European Journal  
of Social Sciences and Humanities**

**SPÓŁDZIELCZY**



**INSTYTUT NAUKOWY**

---



# PRAWO i WIĘŹ

## LAW & SOCIAL BONDS

KWARTALNIK NAUKOWY POŚWIĘCONY PRAWU I BADANIOM SPOŁECZNYM

ROK X NUMER 1 (35) WIOSNA 2021

ISSN 2299-405X E-ISSN 2719-3594

<https://doi.org/10.36128/priw.vi35>

### Rada Programowa:

prof. **Cezary Mik** (UKSW) – przewodniczący  
prof. **Jolanta Jabłońska-Bonca** (Akademia Leona Koźmińskiego)  
prof. **Zbigniew Cieślak** (UKSW)  
prof. **Przemysław Dąbrowski** (AP w Słupsku)  
ks. prof. **Antoni Dębiński** (KUL)  
dr hab. **Jarosław Dobkowski** (prof. UWM)  
ks. abp prof. **Andrzej Dziega** (KUL, SIN)  
dr hab. **Marcin Glicz** (AP w Słupsku)  
prof. **Tadeusz Jasudowicz** (UMK)  
prof. **Jarosław Majewski** (UKSW)  
prof. **Marek Michalski** (UKSW)  
prof. **Krzysztof Pietrzykowski** (UW, SIN)  
dr hab. **Justyn Piskorski** (prof. UAM)  
dr hab. **Jadwiga Potrzeszcz** (prof. KUL)  
prof. **Zbigniew Rau** (UŁ)  
prof. **Dariusz Szpoper** (AP w Słupsku)  
dr **Marcin Romanowski** (UKSW)  
ks. prof. **Krzysztof Warchałowski** (UKSW)

### Rada międzynarodowa:

prof. **Arsen Akopian** (Federacja Rosyjska)  
prof. **Zenon Bankowski** (Wielka Brytania)  
prof. **Irakli Burduli** (Gruzja)  
prof. **Christian Hillgruber** (Niemcy)  
prof. **Håkan Hydén** (Szwecja)  
dr **Bogdan Iancu** (Rumunia)  
prof. **Carlos Kete** (Angola)  
dr hab. **Zdeněk Koudelka** (Czechy)  
prof. **Martin Krygier** (Australia)  
prof. **Pablo An Ping Chang Ibarra** (Ekwador)  
prof. **Martin Rhonheimer** (Włochy)  
prof. **Germano Andre Doederlein Schwartz** (Brazylia)  
prof. **Hideki Tarumoto** (Japonia)

### Zespół redakcyjny:

dr **Dominik Bierecki**, Spółdzielczy Instytut Naukowy w Sopocie – redaktor naczelny  
prof. **Adam Czarnota**, Uniwersytet Nowej Południowej Walii w Sydney – zastępca redaktora naczelnego  
dr **Agata Czarnecka**, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu – zastępca redaktora naczelnego  
**Janusz Ossowski** – redaktor prowadzący  
**Michał J. Czarnecki** – redaktor językowy  
**Andrzej Kozakowski** – skład

Prenumerata roczna 200 zł,  
cena za jeden zeszyt 50 zł (w tym 8 % VAT),  
nakład 55 egz.

Konto Wydawcy: PKO BP  
11 1020 1853 0000 9102 0290 1080

Okładka: Jan Bruegllel (Starszy), *Wiosna*  
Źródło: Web Gallery of Art, Węgry ([www.wga.hu](http://www.wga.hu))

Liczba punktów do oceny parametrycznej  
jednostek naukowych – 40

Wersja pierwotna jest wersją papierową

Wydawca:

SPÓŁDZIELCZY



INSTYTUT NAUKOWY

### Adres:

Redakcja Wydawnictwa  
Spółdzielczego Instytutu Naukowego G. Bierecki sp. j.  
ul. Władysława IV 22, 81-743 Sopot  
tel. 58 550 97 50, fax 58 550 96 90  
[www.sin.edu.pl](http://www.sin.edu.pl)

### Adres do korespondencji:

Redakcja „Prawa i Więzi”  
ul. Władysława IV 22, 81-743 Sopot  
[www.prawoiwiedz.edu.pl](http://www.prawoiwiedz.edu.pl)  
e-mail: [dominik.bierecki@sin.edu.pl](mailto:dominik.bierecki@sin.edu.pl)

# PRAWO i WIEŹ

## LAW & SOCIAL BONDS

Journal in Legal and Social Studies

VOL. 10 NO. 1 (35) SPRING 2021

ISSN 2299-405X E-ISSN 2719-3594

<https://doi.org/10.36128/priw.vi35>

### Editorial Board:

prof. **Cezary Mik** (Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw) – President

prof. **Jolanta Jabłońska-Bonca** (Kozminski University, Warsaw)

prof. **Zbigniew Cieślak** (Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw)

prof. **Przemysław Dąbrowski**, (Pomeranian University in Słupsk)

ks. prof. **Antoni Dębiński** (The John Paul II Catholic University of Lublin)

dr hab. **Jarosław Dobkowski**, prof. UWM (University of Warmia and Mazury in Olsztyn)

ks. abp prof. **Andrzej Dzięga** (The John Paul II Catholic University of Lublin)

dr. hab. **Marcin Glicz** (Pomeranian University in Słupsk)

prof. **Tadeusz Jasudowicz** (Nicolaus Copernicus University, Toruń)

prof. **Jarosław Majewski** (Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw)

prof. **Marek Michalski** (Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw)

prof. **Krzysztof Pietrzykowski** (University of Warsaw)

dr. hab. **Justyn Piskorski**, prof. UAM (Adam Mickiewicz University in Poznań)

dr. hab. **Jadwiga Potrzeszcz**, prof. KUL (The John Paul II Catholic University of Lublin)

prof. **Zbigniew Rau** (University of Lodz)

prof. **Dariusz Szpoper** (Pomeranian University in Słupsk)

dr. **Marcin Romanowski** (Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw)

ks. prof. **Krzysztof Warchałowski** (Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw)

ks. prof. **Krzysztof Warchałowski** (Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw)

ks. prof. **Krzysztof Warchałowski** (Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw)

ks. prof. **Krzysztof Warchałowski** (Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw)

ks. prof. **Krzysztof Warchałowski** (Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw)

ks. prof. **Krzysztof Warchałowski** (Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw)

ks. prof. **Krzysztof Warchałowski** (Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw)

ks. prof. **Krzysztof Warchałowski** (Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw)

ks. prof. **Krzysztof Warchałowski** (Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw)

ks. prof. **Krzysztof Warchałowski** (Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw)

ks. prof. **Krzysztof Warchałowski** (Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw)

ks. prof. **Krzysztof Warchałowski** (Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw)

ks. prof. **Krzysztof Warchałowski** (Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw)

ks. prof. **Krzysztof Warchałowski** (Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw)

ks. prof. **Krzysztof Warchałowski** (Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw)

ks. prof. **Krzysztof Warchałowski** (Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw)

ks. prof. **Krzysztof Warchałowski** (Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw)

ks. prof. **Krzysztof Warchałowski** (Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw)

### Editorial Team:

dr. **Dominik Bierecki**, Cooperative Research Institute in Sopot – Editor-in-Chief

prof. **Adam Czarnota**, University of New South Wales, Sydney – Deputy Editor-in-Chief

dr. **Agata Czarnecka**, Nicolaus Copernicus University, Toruń – Deputy Editor-in-Chief

**Janusz Ossowski** – Managing Editor

**Michał J. Czarnecki** – Proofreading

**Andrzej Kozakowski** – Layout Editor

Annual subscription: 200 PLN,  
price per issue: 50 PLN (8 % VAT included),  
printed circulation: 55 copies

Publisher's bank account: PKO BP  
11 1020 1853 0000 9102 0290 1080

Journal cover: Jan Brueghel the Elder, *Spring*  
Source: Web Gallery of Art, Hungary  
([www.wga.hu](http://www.wga.hu))

Parametric evaluation of scientific units  
– 40 points

The original version is a paper version

### International Editorial Board:

prof. **Arsen Akopian** (Yelets State University)

prof. **Zenon Bankowski** (University of Edinburgh)

prof. **Irakli Burduli** (Tbilisi State University)

prof. **Christian Hillgruber** (University of Bonn)

prof. **Håkan Hydén** (Lund University)

dr. **Bogdan Iancu** (University of Bucharest)

prof. **Carlos Kete** (Agostinho Neto University)

dr. hab. **Zdeněk Koudelka** (Masaryk University)

prof. **Martin Krygier** (University of New South Wales)

prof. **Pablo An Ping Chang Ibarra** (University of the Americas)

prof. **Martin Rhonheimer** (Pontifical University of the Holy Cross)

prof. **Germano Andre Doederlein Schwartz** (La Salle University)

prof. **Hideki Tarumoto** (Hokkaido University)

Published by:



SPÓŁDZIELCZY

INSTYTUT NAUKOWY

### Addresses:

Publisher's office:

Spółdzielczy Instytut Naukowy G. Bierecki sp. j.

ul. Władysława IV 22, 81-743 Sopot, Poland

tel. 58 550 97 50, fax 58 550 96 90

[www.sin.edu.pl](http://www.sin.edu.pl)

### Mailing address:

"Law and Social Bonds" editorial office

ul. Władysława IV 22, 81-743 Sopot, Poland

[www.prawoiwiedz.edu.pl](http://www.prawoiwiedz.edu.pl)

e-mail: [dominik.bierecki@sin.edu.pl](mailto:dominik.bierecki@sin.edu.pl)



## Spis treści

### ARTYKUŁY

*Weronika Batory*

Analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego w kwestii dopuszczalności sądowego rozwiązania umowy dożywocia z art. 913 § 2 kodeksu cywilnego ..... 11

*Ivan Smanio*

Admissibility of Using the Provisions of the Polish Civil Code as a Basis for Declaring Resolutions of Meetings of Capital Companies Invalid ..... 28

*Robert Stefanicki*

Problem uczestnictwa notariusza w radach nadzorczych spółek kapitałowych ..... 47

---

*Maciej P. Gapski*

Zwalczanie bezczynności i przewlekłości postępowania w sprawach udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie ..... 60

*Ewa Katarzyna Czech*

Publiczne prawa podmiotowe przedsiębiorców do korzystania ze środowiska, w tym do korzystania z przyrody ..... 84

*Elżbieta Małecka*

Administrative and Civil Law Aspects of the Approval of Energy Tariffs by the President of Energy Regulatory Office ..... 96

---

*Eryk Kosiński, Anna Mikulska*

Assessing the Rules of Functioning and Organization of the Wholesale Natural Gas Market in the European Union and Ukraine: Legal and Socio-Political Perspective. Part 2: Regulatory Issues and Requirements ..... 112

*Michał Mariański*

Formy realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego we Francji ze szczególnym uwzględnieniem spółek handlowych ..... 128

*Katarzyna Kaczmarczyk-Kłak*

Rezygnacja marszałka województwa. Zagadnienia ustrojowe ..... 140

*Katarzyna Tkaczyk-Rymanowska*

Uwagi na temat „stanu odurzenia”, „środka odurzającego” oraz „środka działającego podobnie do alkoholu” w ujęciu przepisów karnych i prawa wykroczeń, w świetle ustawy z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii ..... 158

*Jan Kluza*

Możliwość zmiany kwalifikacji prawnej czynu z kradzieży na paserstwo w toku rozprawy głównej a zagadnienie tożsamości czynu w prawie karnym..... 196

---

*Maciej Perkowski*

Immunitet jurysdykcyjny konsulów honorowych w Polsce a kontrola drogowa Policji – ujęcie konstruktywne..... 215

*Jarostaw Dobkowski*

O poglądzie Jerzego Panejki na instytucję samorządu – supplementum ... 233

## **GLOSZY**

*Anna Golonka*

Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 17 lipca 2019 r., II AKa 128/19..... 253

*Paulina Woś*

Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 11 lipca 2019 r. III UZP 2/19 ..... 265

## **AUTORZY**

Noty o autorach ..... 279





## Table of Contents

### ARTICLES

*Weronika Batory*

Analysis of the Supreme Court Jurisprudence on the Admissibility of Judicial Termination of an Annuity (Article 913 § 2 of the Civil Code) ..... 11

*Ivan Smanio*

Admissibility of Using the Provisions of the Polish Civil Code as a Basis for Declaring Resolutions of Meetings of Capital Companies Invalid ..... 28

*Robert Stefanicki*

The Problem of the Notary's Participation in the Supervisory Board of the Company ..... 47

---

*Maciej P. Gapski*

Objecting Inactivity and Excessive Length of Proceedings Regarding Access to Information on the Environment and its Protection ..... 60

*Ewa Katarzyna Czech*

Public Subjective Rights of Entrepreneurs to Use the Environment Including to Use the Nature ..... 84

*Elżbieta Małecka*

Administrative and Civil Law Aspects of the Approval of Energy Tariffs by the President of Energy Regulatory Office ..... 96

---

*Eryk Kosiński, Anna Mikulska*

Assessing the Rules of Functioning and Organization of the Wholesale Natural Gas Market in the European Union and Ukraine: Legal and Socio-Political Perspective. Part 2: Regulatory Issues and Requirements ..... 112

*Michał Mariański*

Forms of Performing Their Own Tasks by Local Government Units in France - Commercial Companies ..... 128

*Katarzyna Kaczmarczyk-Kłak*

Resignation of the Voivodeship Marshal. Constitutional Issues ..... 140

*Katarzyna Tkaczyk-Rymanowska*

Some Comments on the „Intoxication”, „Being Under the Influence of a Stupeficient Substance” and „Drug Acting Similarly to Alcohol” in Terms of Criminal and Law of Offenses Provisions. Act of 29 July 2005 on Counteracting Drug Addiction ..... 158

*Jan Kluza*

Possibility of Changing the Qualification of an Act from Theft to Fencing During the Trial and the Issue of the Identity of the Act in Criminal Law ..... 196

---

*Maciej Perkowski*

Jurisdictional Immunity of Honorary Consuls in Poland and the Police Traffic Control – a Constructive Approach ..... 215

*Jarostaw Dobkowski*

On Jerzy Panejko’s View on the Institution of Self-Government – Supplementum ..... 233

## **CASE LAW**

*Anna Golonka*

Judgment of the Court of Appeal in Gdansk of 17 July 2019, case no. II AKa 128/19 ..... 253

*Paulina Woś*

Resolution of the Supreme Court of 11 July 2019, file no. III UZP 2/19 ..... 265

## **AUTHORS**

About the Authors ..... 279



# ARTYKUŁY



# Analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego w kwestii dopuszczalności sądowego rozwiązania umowy dożywocia z art. 913 § 2 kodeksu cywilnego

---

## Analysis of the Supreme Court Jurisprudence on the Admissibility of Judicial Termination of an Annuity (Article 913 § 2 of the Civil Code)

*The author examines the issue of „the exceptional cases” enabling a court to terminate an annuity under Article 913 § 2 of the Civil Code. The purpose of this article is to familiarize readers with the issue of annuity and grounds for its termination. Termination of the annuity by the courts is determined on a case-by-case basis. For this reason, Supreme Court decisions regarding the admissibility of termination of a life contract is a review of theses and justifications made in the jurisprudence. The author focuses on the analysis of premises admissible by case-law, which justify „the exceptional cases” and the termination of the contract. The above considerations mainly concern the interpretation of the case-law of the Supreme Court. Conclusions reached by the author make possible to understand legal norms that had been subjected to a more detailed interpretation by the Supreme Court.*

---

### Weronika Batory

*magister prawa,  
aplikant notarialny,  
doktorant,  
Instytut Nauk Prawnych  
Polska Akademia Nauk*

ORCID – 0000-0002-4128-6979

Słowa kluczowe:  
umowa o dożywocie, rozwiązanie umowy,  
prawo cywilne, zobowiązania, orzecznictwo  
sądów

Key words:  
annuity contract, termination of the  
contract, civil law, obligations, judicial  
decisions

<https://doi.org/10.36128/priw.vi35.179>

## 1. Wstęp

Prawo cywilne oraz wszelki obrót mający podstawy w prawie cywilnym opiera się na zasadzie *pacta sunt servanda*, która stanowi, że osoby zawierające umowę, są zobowiązane do jej dotrzymania i rzetelnego wykonania. Powyższa zasada wywodzi się z czasów prawa rzymskiego, a idea przyświecająca jej twórcom, mająca na celu wzmocnienie stosunku obligacyjnego, stosowana jest również współcześnie. Zgodnie z powyższą regułą umowa ulega rozwiązaniu na skutek jej wykonania lub z upływem terminu przewidzianego na jej wykonanie. Umowa o dożywocie jest zobowiązaniem ciągłym o charakterze terminowym ze względu na zawieranie jej na czas życia dożywotnika. Z właściwością tego

rodzaju umowy związana jest trwałość owego stosunku, łącząca dożywotnika i zobowiązanego, wynikająca z braku możliwości jego wygaśnięcia w postaci wypowiedzenia, czy też odstąpienia od zawartej umowy<sup>1</sup>. Ustawa w tym zakresie wprowadza wyłom od powyższej zasady i przewiduje możliwość zmiany stosunku prawnego jedynie w przypadku wytworzenia się pomiędzy stronami umowy takich stosunków, które uniemożliwiają dalsze pozostawanie ich w bezpośredniej styczności. Z tego powodu problematyka dopuszczalności rozwiązania umowy o dożywocie jest rozbudowana i oparta na bogatym orzecznictwie sądów, które jest wynikiem bezpośrednio wprowadzonej regulacji dotyczącej umowy dożywocia, a konkretnie art. 913 § 2 kodeksu cywilnego<sup>2</sup>, który stanowi, że wyłącznym podmiotem uprawnionym do rozwiązania umowy dożywocia jest sąd.

Ze względu na wyjątkowy charakter powyższej umowy, która wiąże się z pozostawaniem przez strony w bezpośredniej styczności, problematyczne stają się sytuacje w których pomiędzy dożywotnikiem a zobowiązanym dochodzi do takiego pogorszenia relacji, przez które nie są oni w stanie dalej wykonywać przyjętego na siebie zobowiązania. W szczególności mowa tu o sytuacji, gdy w zawartej umowie zastrzeżono obowiązek przyjęcia dożywotnika jako domownika. Zawarcie umowy dożywocia dopuszczalne jest pomiędzy osobami całkowicie dla siebie obcymi, to znaczy że pomiędzy nimi nie musi występować stosunek pokrewieństwa czy też powinowactwa. W takich przypadkach wystąpienie konfliktów wydaje się nieuniknione, przez co zawarcie stosunku prawnego jakim jest umowa o dożywocie obarczona jest ryzykiem, które wyraża się występowaniem takich zachowań uczestników umowy w przyszłości, które nie były pożądane ani planowane na etapie jej zawarcia. Można uznać, że celem ustawodawcy związanym z wprowadzeniem powyższej instytucji było zapewnienie godnej starości osób w podeszłym wieku, biorąc pod uwagę fakt, że osobami decydującymi się na wstąpienie w stosunek dożywocia w dużej części są osoby starsze. Należy więc zadać pytanie, co w przypadku, gdy dalsze wykonywanie umowy staje się niemożliwe ze względu na utrudnione relacje, czy też konflikt występujący pomiędzy dożywotnikiem a zobowiązanym. Zgodnie z art. 913 § 2 kc sąd może rozwiązać umowę dożywocia tylko przy zaistnieniu „wyjątkowego wypadku”. Kodeks cywilny nie przewiduje jednak w swej zawartości wyjaśnienia znaczenia powyższego pojęcia, którego zaistnienie mogłoby skutkować rozwiązaniem umowy dożywocia. Aby móc odpowiedzieć na pytanie, czym są powyższe wyjątkowe

---

1 Bogusław Lanckoroński, „Uwagi wprowadzające – źródła dożywocia oraz właściwość (natura) zobowiązania wynikającego z umowy o dożywocie”, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Konrad Osajda (Warszawa: C. H. Beck, 2020), Legalis komentarz do art. 908 kc, teza 5-6.

2 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, dalej jako kc.

wypadki (ze względu na brak definicji legalnej) należy dokonać przeglądu oraz analizy orzecznictwa.

## 2. Umowa dożywocia na ziemiach polskich – rys historyczny

Umowa dożywocia jest instytucją prawną znaną w Polsce już od XVI wieku<sup>3</sup>. Jak wskazują źródła, w czasach średniowiecza w ośrodkach wiejskich odnotowywana był praktyka przekazywania gruntów na rzecz potomków lub krewnych w zamian za wykonywanie różnorodnych świadczeń. Umowa dożywocia długo była umową nienazwaną, nieuregulowaną prawnie i wywodziła się z głęboko zakorzenionego wśród ludności wiejskiej zwyczaju. Stosunek dożywocia co do zasady wiązał wyłącznie osoby ze sobą spokrewnione lub pozostające w bliskich stosunkach. W rzeczywistości dożywcotnie utrzymanie miało związek z przeniesieniem posiadania nieruchomości i możliwością jej użytkowania<sup>4</sup>.

Przez długi okres umowa dożywocia nie była skodyfikowana ze względu na przeświadczenie, że umowa mająca charakter rodzinny i agrarny powinna być oparta na lokalnych zwyczajach ludności ówczesnie zamieszkujących obszary wiejskie. Przekazanie gospodarstwa na zasadach prawa dożywocia stanowiło porozumienie rodzinne, w którym nabywca niejednokrotnie zobowiązany był do dokonania spłaty na rzecz rodzeństwa, które nie uzyskało żadnej części gospodarstwa po rodzicach, czy też do dożywcotniego utrzymywania osób niezdolnych do pracy, pozostających na utrzymaniu osób przekazujących gospodarstwo. Zakres świadczeń wykonywanych przez nabywcę w stosunku do ówczesnego dożywcotnika był różny, zależał on od panujących na danym terenie tradycji i zwyczajów, jednakże zawsze wiązały się one z zaspokajaniem podstawowych potrzeb życiowych. Na większości obszarów Polski, dożywcotnik otrzymywał świadczenia w naturze, wyjątkiem była Małopolska, gdzie duża część umów o dożywocie oparta była jedynie na zastrzeżeniu na rzecz dożywcotnika prawa do użytkowania nieruchomości. Podjęcie pierwszej próby kodyfikacji dożywocia miało miejsce w 1933 r., kiedy to w projekcie kodeksu zobowiązań w art. 521-529 zawarto rozwiązanie nawiązujące do przepisów szwajcarskiego prawa obligacyjnego. Umowa dożywocia przybrała w nim postać stosunku zobowiązaniowego.

W swojej pierwotnej wersji, umowa dożywocia funkcjonowała przede wszystkim na terenach wiejskich, ze względu na swój agrarny i rodzinny charakter. Funkcjonowała ona jako umowa mająca na celu stworzenie zabezpieczenia socjalnego w postaci dożywcotniejszej egzystencji. Pełniła ona wiele pozytywnych w kontekście społecznych funkcji, takich jak zapewnienie bytu

3 Walerian Hans, „Dożywocie w nowym kodeksie cywilnym” *Nowe Prawo*, nr 4 (1965): 376.

4 Zbigniew Woźniak, *Umowa o dożywocie w prawie polskim* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 21.

osobom starszym lub niezdolnym do pracy, zapobiegała rozdrobieniu gospodarstw rolnych. Zapobiegała konfliktom rodzinnym związanym z dziedziczeniem z tego względu, że własność nieruchomości regulowana była za życia spadkodawcy oraz zapobiegała przerwom produkcyjnym z powodu stosunkowo szybkiego procesu „przejmowania” nieruchomości przez nabywców<sup>5</sup>. W wyniku zmiany struktury społecznej i migracji osób zamieszkujących obszary wiejskie do miast w XX w. odnotowano na tych obszarach spadek liczby zawieranych umów o dożywocie. Jej znaczenie stopniowo malało od momentu wprowadzenia systemu emerytalno-rentowego do polskiego systemu prawnego. Przyczyną spadku zainteresowania na obszarach wiejskich zawieraniem umów o dożywocie jest wyparcie tej instytucji przez umowę z następcą gospodarstwa rolnego. Spowodowało to znaczne zmniejszenie atrakcyjności w zakresie obejmowania dożywociem nieruchomości rolnych<sup>6</sup>. Obecnie umowa o dożywocie zawierana jest przede wszystkim w ośrodkach miejskich, z powodu wzrostu potrzeb, które ówczesznie były podstawą do zawierania tego typu umów na obszarach wiejskich. Niewystarczająca wysokość świadczeń emerytalnych potrzebnych do życia w dużych miastach powoduje, że coraz większa liczba osób decyduje się na zawieranie umów o dożywocie w celu pozyskania środków potrzebnych do przeżycia<sup>7</sup>.

### 3. Zamiana prawa dożywocia na rentę – „niemożliwość pozostawiania w bezpośredniej styczności”

Zamiana prawa dożywocia na żądanie jednej ze stron jest zastosowaniem alternatywnym w stosunku do wykonywania uprawnień objętych treścią dożywocia po spełnieniu określonych przesłanek. Jest to możliwe w sytuacji, w której bez względu na przyczynę takiego stanu rzeczy strony pozostają w takich stosunkach, że nie można wymagać od nich, aby pozostawały ze sobą w bezpośredniej styczności. Powyższy stan rzeczy wynika wprost z art. 913 § 1 kc. Bezpośrednia styczność stron wynika z konieczności spełniania świadczeń objętych umową i obowiązkiem wykonywania ich osobiście, przede wszystkim do takiego świadczenia należy zaliczyć przyjęcie dożywotnika jako domownika a także zapewnienie pomocy i otoczenie opieką w trakcie jego choroby. Bezpośrednia styczność nie odnosi się do wszystkich świadczeń, bowiem nie wszystkie muszą być wykonywane osobiście, np. dostarczenie

5 Aneta Biały, „Dożywocie”, [w:] *Kodeks Cywilny. Komentarz*, t. V, *Zobowiązania część szczególna*, red. Magdalena Habdas, Mariusz Fras (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 679.

6 Zbigniew Radwański, „Dożywocie”, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. VIII, *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, red. Janina Panowicz-Lipska, wyd. 2 (Warszawa: C. H. Beck – Instytut Nauk Prawnych PAN, 2011), 754-755.

7 Woźniak, „Umowa o dożywocie”, 26.



ubrań, wyżywienia, mieszkania, światła i opału. Powyższe czynności mogą być dokonywane przez osoby trzecie i brak wykonywania tych świadczeń w sposób osobisty przez zobowiązanego nie może stanowić przesłanki do zmiany treści umowy na dożywotnią rentę<sup>8</sup>.

Co istotne, zamiany dożywocia na rentę może dochodzić każda ze stron stosunku prawnego. Przesłankę niemożliwości pozostawania w bezpośredniej styczności przez strony należy analizować pod kątem okoliczności o charakterze subiektywnym i obiektywnym. Okoliczności subiektywne powinny być poddane weryfikacji w drodze dostarczenia dostępnych środków dowodowych. W przeciwieństwie do możliwości rozwiązania umowy dożywocia z art. 913 § 2 kc, nie są istotne przyczyny powstania konfliktu, jak również to, która ze stron doprowadziła do jego powstania<sup>9</sup>. Jednakże nie jest wykluczone, że ochrona prawna zostanie odmówiona jednej ze stron w przypadku, gdy domaga się jej strona nadużywająca prawa podmiotowego z art. 5 kc<sup>10</sup>. Jak wskazuje się w doktrynie, moment powstania konfliktu między stronami nie podlega badaniu. Zamiana uprawnień na rentę pozwala jednocześnie zapewnić dalsze wypełnianie funkcji alimentacyjnej umowy dożywocia oraz nie wymaga ona konieczności pozostawania w bezpośredniej styczności. Stanowi ona kontynuację wykonywania umowy dożywocia, ale w innej formie, dostosowanej do zmieniających się okoliczności<sup>11</sup>.

Omawiając powyższy stopień konfliktu pomiędzy stronami uniemożliwiający im dalszą styczność należy przywołać wyrok Sądu Okręgowego w Białymstoku, który stanowi, że niedopuszczalna jest zmiana treści zobowiązania w przypadku, gdy zmiana relacji nie doprowadziła do takiego stanu napięcia, który uniemożliwiłby stronom utrzymywanie bezpośredniej styczności<sup>12</sup>. Można zatem wywnioskować, że zwykle sprzeczki lub drobne konflikty pomiędzy stronami nie będą stanowiły przesłanki umożliwiającej zamianę świadczeń na rentę. Stosunki uniemożliwiające osobistą styczność powinny mieć charakter trwały. Zmiana planów życiowych jednej ze stron umowy również nie stanowi podstawy do zamiany umowy na rentę. Powyższa teza odnosi się także do wszelkich innych okoliczności, mogących

8 Ibidem, 369-370.

9 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie, I Wydział cywilny z dnia 6 grudnia 2017 r. I ACa 581/17.

10 Bogusław Lanckoroński, „Umowa o dożywocie (art. 908-916 k.c.) jako jedna z umów o funkcji alimentacyjnej w praktyce sądowej” *Prawo w działaniu. Sprawy cywilne*, nr 27 (2016): 44.

11 Anna Sylwestrzak, „Zamiana uprawnień dożywotnika na rentę” *Gdańskie Studia prawnicze*, nr 2 (2010): 210.

12 Wyrok Sądu Okręgowego w Białymstoku z dnia 27 listopada 2013 r., II Ca 981/13.

powodować niemożliwość lub utrudniać wykonywanie umowy dożywocia. W tym samym wyroku sąd stwierdził, że „istnienie poprawnych i niekonfliktowych stosunków pomiędzy powodem a pozwanym uzasadnia przyjęcie braku podstaw do zamiany umowy dożywocia na rentę” podkreślając, że do wykonywania umowy dożywocia nie jest konieczne utrzymywanie bliskich, czy też ciepłych rodzinnych relacji pomiędzy dożywcotnikiem a zobowiązanym.

#### 4. Wyjątkowy wypadek uzasadniający rozwiązanie umowy

Analizując bogate orzecznictwo Sądu Najwyższego w kwestii dopuszczalności rozwiązania przez sąd umowy o dożywocie, dostrzec można wspólny, wypracowany przez sędziów pogląd, który stanowi o konieczności indywidualnego rozpatrywania każdego przytoczonego w sprawie stanu faktycznego dotyczącego okoliczności mogących wpływać na rozwiązanie umowy. W przypadkach, w których dalsze wykonywanie umowy o dożywocie w sposób pierwotny nie byłoby możliwe ze względu na przymus bezpośredniej styczności ze sobą stron, ustawodawca przewidział zamianę świadczeń rzeczowych na świadczenia pieniężne w postaci dożywcotniej renty, której wysokość powinna odpowiadać wartości pierwotnie uzgodnionych świadczeń rzeczowych. Wytworzenie się takich stosunków daje możliwość każdej ze stron umowy, niezależnie od powodów zaistnienia takiego stanu rzeczy, wystąpienia z żądaniem zmiany treści umowy i zamianę na dożywcotnią rentę.

Sądy oceniają każdy stan faktyczny na podstawie założenia, że stosunek dożywocia opiera się na umowie dwustronnie zobowiązującej, mającej na celu zapewnienie odpowiednich warunków bytowych dożywcotnika, jednocześnie uwzględniając, że zawarta umowa stwarza również drugiej stronie motywację ekonomiczną dla dobrowolnego przyjęcia na siebie obowiązków, często uciążliwych wobec obcej osoby. Dlatego rozwiązanie takiej umowy przez sąd nie może wynikać wyłącznie z tego powodu, że odpowiada to interesom jednej ze stron<sup>13</sup>. Przy ocenie zaistnienia wyjątkowego wypadku uzasadniającego rozwiązanie umowy dożywocia sąd bierze pod uwagę zarówno obiektywne, jak i subiektywne przesłanki, nawet jeśli podmiotem zawinionym byłaby wyłącznie jedna ze stron. W przypadku, gdy sąd musiałby podjąć decyzję o unicestwieniu stosunku prawnego, powinien on rozważyć wszelkie zachowania stron i ich motywy mogące wpłynąć na pogorszenie stosunków stron umowy.

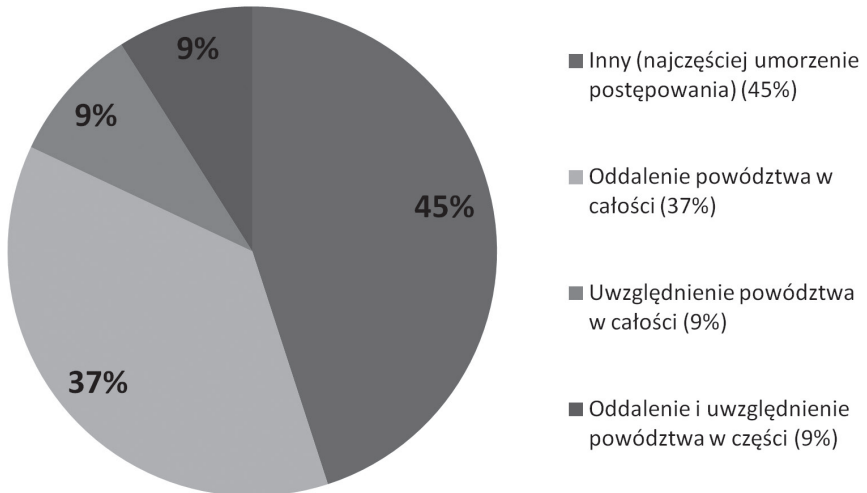
Nie jest możliwe, aby w sposób wyczerpujący uwzględnić w ustawie wszelkie hipotetyczne przypadki, których zaistnienie skutkowałoby rozwiązaniem umowy dożywocia. Z powyższej analizy wynika, że rozwiązanie umowy stosowane jest w ostateczności, a sądy wykazują w tej kwestii bardzo pragmatyczne podejście, co skutkuje w większości albo oddaleniem

---

13 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 lipca 1997 r., sygn. akt I CKN 206/97.

powództwa w całości, albo umorzeniem postępowania. Potwierdzeniem owej tezy jest poniższy wykres, sporządzony na podstawie przeglądu orzeczeń dotyczących rozwiązania umowy o dożywocie zapadłych w pierwszej instancji.

Wykres 1. Wynik spraw w I instancji dotyczących dożywocia w 2014 roku.



Źródło: Bogusław Lanckoroński, „Umowa o dożywocie”, 49.

Umowa dożywocia oprócz cech przypisywanych większości dwustronnych umów, takich jak odpłatność, wzajemność czy też losowość, charakteryzuje się ryzykownością, związaną z prawdopodobieństwem zajścia takich zachowań przez strony stosunku, które w momencie zawierania umowy nie są przez strony oczekiwane ani wręcz pożądane. Ryzykowności zawarcia takiego stosunku prawnego nie da się wykluczyć, dlatego osobom decydującym się na zawarcie umowy o dożywocie powinna towarzyszyć świadomość istnienia ryzyka oraz świadomość możliwości wystąpienia w przyszłości niekorzystnych dla stron okoliczności, które będą zobowiązane znosić.

Opierając się na założeniach przyjętych w rozstrzygnięciach Sądu Najwyższego, możliwość rozwiązania umowy o dożywocie opiera się na rozważaniach sądu dotyczących tego, czy rozwiązanie umowy doprowadzi do zlikwidowania sytuacji konfliktowej (aspekt prewencyjny), jak w efekcie będzie wyglądała sytuacja ekonomiczna stron po jej unicestwieniu (sąd bada korzyści i straty, jakie mogłyby dotknąć każdą ze stron), stopień, w jakim każda ze stron przyczyniła się do pogłębienia konfliktu (kwestia odpowiedzialności za powstały spór), a ocena zachowania stron nie powinna odbiegać od powszechnie uznawanych wzorców poprawnych zachowań się w stosunkach

rodziny (ocena stopnia naruszania zasad współżycia społecznego). Sądy badają również czy powrotne przeniesienie własności nieruchomości będzie miało miejsce między „pierwotnymi” partnerami umowy w przypadku zmiany prawa własności nieruchomości. Nie bez znaczenia pozostaje również stopień nasilenia konfliktu między stronami (sąd jako podmiot przyjmujący pozycję tzw. eksternalnego punktu widzenia i oceny).

Rozwiązanie umowy o dożywocie wywiera skutek *ex nunc* tj. na przyszłość. W literaturze sporne jest zagadnienie, jakie skutki pociąga za sobą rozwiązanie umowy. Jeden z poglądów stanowi o tym, że samo rozwiązanie umowy o dożywocie powoduje automatyczne przeniesienie nieruchomości na zbywcę ze względu na upadek przyczyny prawnej<sup>14</sup>. Podobnie w tym zakresie rozstrzygnięto w wyroku SN, który stanowi, że orzeczenie stwierdzające rozwiązanie umowy o dożywocie powoduje przejście własności nieruchomości z powrotem na dożywotnika jednocześnie pociągając za sobą wygaśnięcie prawa dożywocia<sup>15</sup>. Drugi pogląd, który w doktrynie jest znacznie rzadziej prezentowany i stanowi, że po stronie zbywcy istnieje jedynie roszczenie o dokonanie zwrotnego przeniesienia własności nieruchomości<sup>16</sup>.

#### 4.1. Naruszanie zasad współżycia społecznego jako jedna z przesłanek wystąpienia „wyjątkowego wypadku”

W uzasadnieniach wyroków sądowych dotyczących oceny zachowań stron umowy dożywocia w pewnych przypadkach pojawia się zarzut naruszenia przez strony umowy zasad współżycia społecznego. Rozpatrując bowiem kryteria wyjątkowości sytuacji zaistniałe między stronami umowy, sądy interpretują owe zachowania biorąc pod uwagę powszechnie uznawane wzorce poprawnych zachowań w stosunkach rodzinnych i społecznych. Naruszanie zasad prawidłowego życia społecznego i rodzinnego należy określić jako nadużycie prawa godzące w zasadę dobra rodziny. Pojęcie „dobra rodziny” możemy odnaleźć w art. 71 konstytucji, który stanowi, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Jednakże w przypadku omawianej umowy dożywocia nie jest wymagane, aby podmioty stosunku były ze sobą spokrewnione czy też spowinowacone. Wydaje się więc, że lepsze zastosowanie do interpretacji wystąpienia wyjątkowego wypadku będzie rozważenie danego przypadku pod kątem naruszenia klauzuli generalnej zawartej w kodeksie cywilnym. Zasady współżycia społecznego nie mają charakteru norm prawnych, jednakże kodeks cywilny w art. 5 definiuje owe

14 Zofia Policzekiewicz-Zawadzka, *Umowa o dożywocie* (Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1971), 131 i n.

15 Adam Doliwa, „Rozwiązanie umowy o dożywocie”, [w:] *Kodeks Cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki (Warszawa: C. H. Beck, 2019), teza 7.

16 Stanisław Rejman, *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, *Zobowiązania*, red. J. Ignatowicz (Warszawa 1972), 1766.

pojęcie jako zakaz czynienia ze swego prawa użytku, który byłby sprzeczny z zasadami współżycia społecznego. W jednym z wydanych wyroków Sąd Najwyższy wskazał, że roszczenie o rozwiązanie umowy dożywocia podlega ocenie z punktu widzenia zgodności z powyższymi zasadami<sup>17</sup>. Podobny pogląd został wyrażony przez Krzysztofa Mularskiego. Według autora sąd powinien dokonać analizy zaistniałego stanu faktycznego pod kątem naruszenia zasad współżycia społecznego w szczególności, gdy okaże się, że roszczenie podniosła strona wyłącznie winna wytworzeniu się nieprawidłowych relacji, a roszczenie to „jest niezgodne z godnymi ochrony interesami drugiej strony”<sup>18</sup>. Podstawowym zagadnieniem istotnym dla naszych rozważań jest określenie stopnia intensywności konfliktu stron umowy o dożywocie, w którym możemy mówić o ich naruszeniu prowadzącym do rozwiązania stosunku prawnego.

W doktrynie wskazuje się, że dopuszczalnym jest, aby sąd rozwiązał umowę o dożywocie, gdy wyjątkowy wypadek przybiera szczególną postać i intensywność, np. gdy jedna ze stron stosunku dopuszcza się naruszenia nieetykalności osobistej (awantury połączone z rękoczynami), krzywdzenia dożywotnika, agresji i złej woli zobowiązanego<sup>19</sup>. Według Mularskiego sędzia powinien przybrać postawę obiektywnego obserwatora, który stara się ustalić, czy relacje pomiędzy stronami przybrały formę „uporczywą lub drastyczną”, będąc przy tym jednocześnie podmiotem rozsądnym i moralnym<sup>20</sup>. Według jednego z wyroków Sądu Najwyższego przy ocenie wyjątkowości należy uwzględnić również ostrość konfliktu, która może wyrażać się dopuszczeniem czynów przestępczych. Jednakże przy spełnieniu powyższej przesłanki, sąd równocześnie powinien badać, czy rozwiązanie takiej umowy zagwarantuje zlikwidowanie sytuacji konfliktowej oraz czy jej rozwiązanie nie spowoduje pogłębienia istniejącego już sporu<sup>21</sup>. W rozpoznawanej sprawie pomimo zaistnienia wyjątkowego wypadku, jakim było zachowanie w stosunku do dożywotnika objawiające się utrudnianiem spokojnego zamieszkiwania, prowokowaniem awantur, po których bezzasadnie oskarżano dożywotnika o czyny przestępcze, Sąd Najwyższy nie podzielił poglądu dożywotnika

17 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 1999 r., III CKN 209/98.

18 Krzysztof Mularski, „Dożywocie”, [w:] *Kodeks Cywilny*, t. III, *Komentarz*, red. Maciej Gutowski (Warszawa: C. H. Beck, 2019), 958.

19 Bogusław Lanckoroński, „Kodeks Cywilny. Komentarz”, [w:] *Zamiana uprawnień objętych treścią prawa dożywocia na rentę*, red. Konrad Osajda (Warszawa: C. H. Beck, 2020), Legalis komentarz do art. 913 kc, teza 9-14).

20 Mularski, „Dożywocie”, 956.

21 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1998 r., sygn. akt I CKN 1116/98.

i uznał, że rozwiązanie umowy dożywocia stworzyłoby sytuację, w której zarówno dożywotnik jak i zobowiązani staliby się współwłaścicielami zajmowanej nieruchomości po połowie, co przy wyjątkowo ostrym konflikcie nie zapewniłoby zlikwidowania istniejącej sytuacji, a wręcz mogłoby doprowadzić do nowych scysji na tym tle.

W pewnych sytuacjach zachowania stron umowy, mimo że odbiegają od standardowych aktów agresji, powinny być rozpatrywane indywidualnie, bowiem postępowanie stron – również takie, które z reguły nie jest utożsamiane *stricte* z przemocą fizyczną – mogą uzasadniać jej sądowe unicestwienie. Takie stwierdzenie zapadło w jednym z wyroków, w którym orzeczono, że zachowania stron umowy nie powinny być rozpatrywane przez sądy schematycznie, a tym bardziej nie powinny opierać się wyłącznie na rozpatrywaniu wystąpienia bezpośrednich aktów agresji<sup>22</sup>.

Kolejny przypadek również przemawia za tym, że wyjątkowość wypadku nie należy sprowadzać wyłącznie do przejawów uniemożliwiających bezpośrednią styczność stron. W jednym z wyroków, rozpatrywanych przez Sąd Najwyższy, analizowano sytuację, w której pozwana (zobowiązana) porzuciła nieruchomość bez zamiaru powrotu, pozostawiając dożywotników i nie wywiązując się z zawartej umowy. Przyczyną porzucenia nieruchomości były postępujące awantury, których prowodyrem był mąż pozwanej, również zobowiązany z umowy dożywocia, zaniedbujący gospodarstwo i dożywotników, który wyrokiem sądowym zmuszony został do podjęcia leczenia odwykowego. Wyrok drugiej instancji jednoznacznie wskazywał, że porzucenie przez pozwaną nieruchomości nie stanowi przesłanki wyjątkowej okoliczności, bowiem pomiędzy dożywotnikami a zobowiązaną nie występował konflikt uniemożliwiający wspólne zamieszkanie. Rozwiązanie takie nie było dla stron satysfakcjonujące, dlatego zdecydowały się wnieść skargę nadzwyczajną. Sąd Najwyższy uzasadnił swoje stanowisko odmiennie od sądu drugiej instancji, uznając, że jeśli zobowiązany z umowy dożywocia porzuca nieruchomość bez zamiaru powrotu, pozostawiając dożywotników bez opieki, a opuszczenie ma charakter trwały i nie zamierza on w dalszym ciągu wypełniać obowiązków umownych, to społeczny i gospodarczy sens takiej umowy w rzeczywistości nie istnieje, a ten fakt nie pozostaje bez znaczenia przy rozpatrywaniu oceny „wyjątkowości wypadku”. Z tego powodu przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia<sup>23</sup>. Podobnie uważa Zbigniew Radwański, przywołując w opracowaniu orzeczenia Sądu Najwyższego, według których wyjątkowym wypadkiem będzie zamieszkanie zobowiązanego na stałe w innej miejscowości i całkowite zerwanie więzów osobistych z dożywotnikiem<sup>24</sup>.

22 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2009 r., sygn. akt IV CSK 236/09.

23 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2005 r., IV CK 645/04.

24 Radwański, „Dożywocie”, 768. Podobnie Biały, „Dożywocie”, 694.

Rozumowanie przyjęte przez sądy i piśmiennictwo wydaje się być w mojej opinii zrozumiałe. Umowa o dożywocie ma charakter alimentacyjny, biorąc więc pod uwagę semantykę tego pojęcia z języka łacińskiego *alimentum* oznacza „pokarm”. Charakter alimentacyjny umowy o dożywocie jednoznacznie wskazuje, że strony powinny pozostawać ze sobą w odpowiednio bliskiej styczności, pozwalającej na wypełnianie obowiązków związanych z dożywotnim utrzymaniem zbywcy. Zrozumiałe jest zatem, że w przypadku porzucenia nieruchomości przez zobowiązaną, dalsze wykonywanie umowy nie będzie możliwe. Wypełnianie zobowiązania wynikającego z umowy w postaci opieki nie pozwala na samowolne porzucenie nieruchomości i obojętność w stosunku do bytu dożywotnika. Osoby zawierające umowę powinny wykazać się w wysokim stopniu dojrzałością w zakresie wykonywania swoich obowiązków bez względu na zmianę okoliczności. Tylko w taki sposób możliwe będzie odpowiednie zabezpieczenie praw dożywotnika.

#### **4.2. Wyłączna wina dożywotnika powodująca zerwanie więzi osobistych jako przesłanka uniemożliwiająca rozwiązanie umowy**

Odrębną kwestią pozostającą w związku z możliwością rozwiązania umowy jest stosunek osobisty dożywotnika do zobowiązanego. Jak już wcześniej zostało wspomniane, instytucja umowy dożywocia opiera się na zasadzie trwałości i nie może zostać rozwiązana tylko z tego powodu, że nie jest zgodna z interesami stron. Powyższe założenie potwierdzone zostało w wyroku, w którym strona powodowa, występująca w sprawie jako dożywotnik, wnioskuje o rozwiązanie umowy w oparciu o art. 913 § 2 kc. Relacje pomiędzy stronami umowy układały się wyjątkowo poprawnie aż do momentu, w którym dożywotnik ochłodził stosunki z pozwanymi i niechętnie odnosił się do udzielanej mu pomocy. Na skutek coraz bardziej pogłębiającej się niechęci do zobowiązanych, dożywotnik postanowił obiecać przekazanie nieruchomości innym osobom, które nie sprawowały nad nim opieki. Powyższa sytuacja skłoniła dożywotnika do wystąpienia z żądaniem rozwiązania umowy ze zobowiązanymi. Sąd Najwyższy zważył, że zaistniały stan pomiędzy stronami umowy był wyłącznie wynikiem decyzji dożywotnika, przejawiającej się zarówno w odrzucaniu świadczeń jak i zerwaniu kontaktów ze zobowiązanym. Potwierdzeniem tego stanu rzeczy było stwierdzenie dożywotnika, w którym podał, że nie odpowiadają mu warunki zawartej umowy. W przypadku, gdy przyczyna złych stosunków między stronami leży wyłącznie po stronie dożywotnika, rozwiązanie umowy o dożywocie nie jest dopuszczalne, bowiem takie założenie prowadziłoby do umożliwienia dysponowania przez jedną ze stron prawem do rozwiązania stosunku w każdym czasie. Należy również wziąć pod uwagę fakt, że takie uprawnienie przysługiwałoby dożywotnikowi również w sytuacji, gdy zobowiązany byłby gotowy do wywiązywania się z umowy. Dysponowanie takim uprawnieniem przez dożywotnika mogłoby

prowadzić do nadużycia prawa podmiotowego, bez liczenia się z osobistym interesem zobowiązanego<sup>25</sup>.

W kolejnym stanie faktycznym rozpatrywanym przez Sąd Najwyższy również zaaprobowano stanowisko, w którym wyłączna wina dożywotnika przesądza o niedopuszczalności rozwiązania umowy o dożywocie. Na podstawie zgromadzonych ustaleń faktycznych zobowiązani z umowy wywiązywali się ze swoich obowiązków w sposób prawidłowy, nigdy nie reagovali agresją, zależało im na utrzymywaniu dobrych kontaktów z dożywotnikiem, jednakże dożywotnik w sposób drastyczny uniemożliwiał nabywcom korzystanie z nieruchomości. Zobowiązani w dalszym ciągu pozostawali w gotowości do wywiązywania się z nałożonych obowiązków. Sąd Najwyższy uznał, że zaistniała sytuacja doprowadziła do całkowitego zerwania więzi osobistych z winy dożywotnika, a wyjątkowości wypadku nie może sprowadzać się tylko do przejawów uniemożliwiających bezpośrednią styczność stron. W efekcie umowa taka nie może ulec rozwiązaniu<sup>26</sup>.

#### 4.3. Zbycie nieruchomości a rozwiązanie umowy dożywocia

Zagadnienie dopuszczalności rozwiązania umowy o dożywocie powinno być rozpatrywane również w przypadku zbycia przedmiotowej nieruchomości objętej prawem dożywocia. Artykuł 914 k.c. stanowi, że jeżeli zobowiązany z tytułu umowy o dożywocie zbył otrzymaną nieruchomość, dożywotnik może żądać zamiany prawa dożywocia na dożywotnią rentę odpowiadającą wartości tego prawa. Co do zasady, zbyciem nieruchomości jest każde rozporządzenie nią w drodze czynności odpłatnej lub nieodpłatnej. Poprzez zbycie nieruchomości obciążonej dożywociem dochodzi do zmiany podmiotu, jaką jest strona zobowiązana, tj. nabywca nieruchomości wstępuje *ex lege* w dotychczasowy stosunek dożywocia. Dochodzi do sukcesji prawnej, w której nabywca staje się odpowiedzialny wobec dożywotnika rzeczowo, a za świadczenia, które powinny być wymagalne w momencie od przejścia własności – również osobiście. Podmiot uprzednio zobowiązany, w którego prawa i obowiązki wstąpił nowy nabywca, zostaje jednocześnie zwolniony z długu od osobistego i rzeczowego wypełniania swoich obowiązków. Przy omawianiu zagadnienia przejścia prawa do nieruchomości, na której ciąży prawo dożywocia, nasuwa się problem wskazania podmiotu, który mógłby występować w procesie o sądowe rozwiązanie umowy dożywocia. Według Sądu Najwyższego nie jest możliwe, aby po zbyciu nieruchomości istniała możliwość skutecznego wytoczenia powództwa o rozwiązanie umowy o dożywocie

25 Podobnie Teresa Bielska-Sobkowicz, „Rozwiązanie umowy o dożywocie”, [w:] *Kodeks Cywilny. Komentarz*, t. V, *Zobowiązania część szczegółowa*, red. Jacek Gudowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2017), 757-758.

26 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2018 r., II CSK 665/17.



przeciwko „pierwszemu” nabywcy, pomimo istnienia przesłanki wyjątkowego wypadku<sup>27</sup>. Powodem takiego stanu jest nieistnienie materialno-prawnej więzi stanowiącej podstawę powództwa. Nie jest również możliwe, aby pozwać o rozwiązanie umowy nowego nabywcę nieruchomości, ponieważ owy nabywca nie był zobowiązany w rozumieniu art. 913 § 2. Skoro niemożliwe jest rozwiązanie umowy dożywocia z poprzednim zobowiązaniem, to należy poddać pod rozwagę możliwość rozwiązania umowy z nowym nabywcą. W omawianym wyroku sąd uznał, powołując się na literalne brzmienie art. 914 kc., że dopuszczalne jest jedynie żądanie dożywotnika w stosunku do nowego nabywcy zamiany prawa dożywocia na dożywotnią rentę. W wyniku faktu, że rozwiązanie umowy niweczy jej skutki *ex nunc*, a zwrot własności nastąpić może wyłącznie między partnerami umowy dożywocia, zwrotne przeniesienie nieruchomości nie będzie możliwe, *ergo* niemożność powrotnego przejścia własności na dożywotnika czyni rozwiązanie umowy niedopuszczalnym<sup>28</sup>.

Wygaśnięcie umowy dożywocia byłoby możliwe w sytuacji, gdy umowa pomiędzy zobowiązanym z dożywocia a nowym nabywcą uznana została za nieważną. Wtedy nieruchomość mogłaby wrócić do zobowiązanego – zbywającego, a pozytywne rozstrzygnięcie sądu w zakresie żądania dożywotnika z art. 913 § 2 k.c. (wystąpienie wyjątkowego wypadku uzasadniającego rozwiązanie umowy) doprowadziłoby do sytuacji, w której umowa o dożywocie uległaby rozwiązaniu. Taka sytuacja mogłaby mieć miejsce tylko w przypadku, gdy dożywotnik wytoczyłby powództwo oparte na art. 58 lub 59 kc (uznanie umowy lub czynności prawnej za nieważną).

Kolejnym zagadnieniem na gruncie prawa cywilnego jest problematyka rozwiązania umowy dożywocia w przypadku zniesienia współwłasności nieruchomości z powodu śmierci jednego ze współwłaścicieli. Obciążenie udziału jednego ze współwłaścicieli prawem dożywocia co do zasady jest dopuszczalne i rodzi skutki prawne tylko wobec tego podmiotu. W omawianym stanie faktycznym na skutek zniesienia współwłasności cała nieruchomość przypadła jednemu ze współwłaścicieli. Sąd Najwyższy uznał, że ani dożywotnik, ani aktualny właściciel nieruchomości nie mógł żądać rozwiązania umowy o dożywocie, ponieważ oznaczałoby to powrót do pierwotnej współwłasności, co *de facto* nie byłoby możliwe, ponieważ współwłasność została zniesiona prawomocnym orzeczeniem sądu. Zwrotne przejście własności uzyskanej w wyniku umowy o dożywocie może mieć miejsce jedynie między partnerami umowy o dożywocie. Mamy do czynienia z analogiczną sytuacją, na którą powołuje się Sąd Najwyższy, mianowicie chodzi o brak możliwości

27 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 marca 2004 r., sygn. akt II CK 91/03.

28 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 1971 r., sygn. akt IIICRN 372/71.

powrotnego przejścia własności nieruchomości ze względu na niemożność powrotu do sytuacji pierwotnej. Niemożność powrotnego przejścia własności na dożywotnika czyni rozwiązanie umowy o dożywocie niedopuszczalnym. Podobny pogląd przedstawia Julian Jezioro, który stanowi, że w omawianym przypadku odpowiedzialność rzeczowa i osobista współwłaściciela, który na skutek zniesienia współwłasności stał się właścicielem całej nieruchomości względem dożywotnika przedstawia się podobnie jak przy zbyciu nieruchomości obciążonej dożywociem tzn., ponosi on odpowiedzialność względem dożywotnika za wymagalne świadczenia przyszłe, jednakże nie może on żądać rozwiązania umowy o dożywocie „wracając w ten sposób do współwłasności, a to wobec jej zniesienia prawomocnym orzeczeniem”<sup>29</sup>.

#### 4.4. Skutki prawne śmierci dożywotnika i zobowiązanego w kontekście rozwiązania umowy

Prawo dożywocia ma charakter osobisty. Zgodnie z powyższym, roszczenia wynikające z tego prawa mają również taki sam charakter. Śmierć dożywotnika co do zasady powoduje wygaśnięcie tego prawa. W związku z tym powstaje pytanie, czy roszczenia z prawa dożywocia przysługują również spadkobiercy dożywotnika. Zgodnie z uchwałą siedmiu sędziów Sądu Najwyższego roszczenia wynikające z osobistego charakteru tego prawa nie mogą przejść na spadkobierców m.in. w przypadku, gdy śmierć dożywotnika zaistniała przed zakończeniem postępowania. Tym samym niemożliwe jest, aby roszczenie wynikające z powództwa o rozwiązanie dożywocia przeszło na jego spadkobierców. Sąd podkreślił, że kodeks cywilny jasno stanowi o niezbywalności tego prawa a także wyłącza powyższe prawo od egzekucji w art. 831 § 1 pkt 3 kodeksu postępowania cywilnego<sup>30</sup>. Jednakże dziedziczeniu podlegają tylko te uprawnienia dożywotnika, które były wymagalne za jego życia. Jednocześnie stwierdzono, że w przypadku prawa dożywocia niemożliwe jest powoływanie się na uregulowanie zawarte w 445 § 3 k.c., które stanowi o przejściu na spadkobierców roszczenia o zadośćuczynieniu w przypadku uznania go na piśmie, bądź gdy powództwo zostało wytoczone za życia poszkodowanego. Sąd Najwyższy uznał, że roszczenia te są „nieprzystawalne do stosunku dożywocia”<sup>31</sup>.

Z drugiej strony należy zastanowić się, jak będą wyglądały stosunki prawne w przypadku śmierci zobowiązanego oraz czy w takim wypadku dożywotnik będzie mógł domagać się zmiany umowy poprzez ustanowienie

---

29 Julian Jezioro, „Zamiana na rentę”, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Edward Gniewek (Warszawa: C. H. Beck, 2019), teza 9.

30 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego.

31 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 1970 r., sygn. akt III CZP 112/69; Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 2016 r. sygn. akt I CSK 297/15.

dożywotniej renty ze spadkobiercami, którzy nabyli nieruchomości w drodze dziedziczenia (tj. czy art. 914 kc ma zastosowanie w sytuacji nabycia nieruchomości poprzez dziedziczenie). Poddając analizie art. 914 k.c. Sąd Najwyższy uznał, że zbyciem w rozumieniu powyższego artykułu jest wyłącznie każde rozporządzenie w drodze czynności prawnej odpłatnej lub nieodpłatnej i wynika to z wykładni językowej przepisu. Sytuacja z art. 914 kc. nie dotyczy więc nabycia w drodze dziedziczenia i wyraźnie ogranicza podstawę żądania tylko do przypadków, gdy dochodzi do zbycia nieruchomości<sup>32</sup>. Oznacza to, że z samego faktu nabycia nieruchomości w drodze dziedziczenia nie jest możliwa zmiana formy wykonywania umowy poprzez ustanowienie dożywotniej renty.

## 5. Podsumowanie

Podstawą dopuszczalności rozwiązania umowy o dożywocie jest uznanie przez sąd zajścia wyjątkowego wypadku w stosunkach między stronami tej umowy. Z powodu niedookreślenia tego pojęcia wiele spraw sądowych zostaje umorzonych. Z jednej strony zrozumiałe jest, że zbyt pochopne rozwiązanie takiej umowy byłoby bardzo szkodliwe dla obu jej stron. Co więcej, byłoby to szkodliwe społecznie – również z tego względu, że pewność zawartej umowy i jej trwałość mogłaby być łatwo podważona. Mówimy bowiem tutaj o bardzo wyjątkowej konstrukcji prawnej, mającej charakter alimentacyjny, której celem jest zabezpieczenie praw osób starszych, niedołączonych, których przekazywana nieruchomości w wielu przypadkach stanowi dorobek ich życia. Wydaje się więc, że ta swoista „niechęć” sądów do rozwiązywania umów dożywocia jest w pewnym sensie uzasadniona. Warto jednak zastanowić się nad wprowadzeniem do przepisu art. 913 § 2 katalogu otwartego przypadków wypełniających znamiona „wyjątkowego wypadku”. Być może taka zmiana wprowadzona przez ustawodawcę pozwoliłaby na bardziej trafne orzeczenia oraz ułatwiłaby pracę sędziów.

Należy również zastanowić się nad bardzo istotną rolą jaką pełni notariusz w zakresie zawierania umów o dożywocie. Zastrzeżona przez ustawodawcę forma dożywocia (umowa musi być zawarta w formie aktu notarialnego pod rygorem nieważności) sprawia, że głównym informatorem przekazującym wiedzę odnośnie istoty umowy dożywocia jest właśnie notariusz. Jest on zobowiązany do dokładnego poinformowania z jakimi obowiązkami wiąże się zawarcie umowy. Być może dokładniejsze wytłumaczenie przez notariusza istoty umowy dożywocia oraz jej charakteru alimentacyjnego i możliwości jej ewentualnego rozwiązania w przyszłości pozwoliłoby na uniknięcie wielu nieporozumień zachodzących pomiędzy stronami.

---

32 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2018 r., sygn. akt IV CSK 277/17.

Na tle omówionych orzeczeń sądowych stwierdzić można, że dopuszczalność zmiany warunków oraz rozwiązania umowy dożywocia została określona w kodeksie w sposób nie do końca precyzyjny. Pozwala to sądom na odmienne interpretowanie podobnych stanów faktycznych oraz pozostawia zbyt dużą lukę interpretacyjną. Skoro umowa dożywocia zawierana jest na minimum kilkanaście lat, ustawodawca powinien wziąć pod uwagę również fakt, że w tym czasie oczekiwania stron umowy dożywocia mogą ulec całkowitej zmianie.

### Bibliografia

- Biały Aneta, „Dożywocie”, [w:] *Kodeks Cywilny. Komentarz*, t. V, *Zobowiązania część szczególna*, red. Magdalena Habdas, Mariusz Fras. 679. Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Bielska-Sobkowicz Teresa, „Rozwiązanie umowy o dożywocie”, [w:] *Kodeks Cywilny. Komentarz*, t. V, *Zobowiązania część szczegółowa*, red. Jacek Gudowski. 757-758. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- Doliwa Adam, „Rozwiązanie umowy o dożywocie”, [w:] *Kodeks Cywilny. Komentarz*, red. Mariusz Załucki. Legalis Teza 7. Warszawa: C. H. Beck, 2019.
- Hans Walerian, „Dożywocie w nowym kodeksie cywilnym” *Nowe Prawo*, nr 4 (1965): 370-385.
- Jezioro Julian, „Zamiana na rentę”, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Edward Gniewek. Legalis Teza 9. Warszawa: C. H. Beck, 2019.
- Lanckoroński Bogusław, „Kodeks Cywilny. Komentarz”, [w:] *Zamiana uprawnień objętych treścią prawa dożywocia na rentę*, red. Konrad Osajda. Legalis komentarz do art. 913 kc, teza 9-14. Warszawa 2020.
- Lanckoroński Bogusław, „Umowa o dożywocie (art. 908-916 k.c.) jako jedna z umów o funkcji alimentacyjnej w praktyce sądowej” *Prawo w działaniu. Sprawy cywilne*, nr 27 (2016): 44.
- Lanckoroński Bogusław, „Uwagi wprowadzające – źródła dożywocia oraz właściwość (natura) zobowiązania wynikającego z umowy o dożywocie”, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Konrad Osajda. Legalis komentarz do art. 908 kc, teza 5-6. Warszawa 2020.
- Mularski Krzysztof, „Dożywocie”, [w:] *Kodeks Cywilny*, t. III, *Komentarz*, red. Maciej Gutowski. 956-958, Warszawa: C. H. Beck, 2019.
- Policzkiewicz-Zawadzka Zofia, *Umowa o dożywocie*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1971.

- Radwański Zbigniew, „Dożywocie”, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. VIII, *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, red. Janina Panowicz-Lipska, wyd. 2. 754-755 i 768. Warszawa: C. H. Beck – Instytut Nauk Prawnych PAN, 2011.
- Rejman Stanisław, *Kodeks cywilny. Komentarz, Tom II, Zobowiązania*, red. J. Ignatowicz, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa, 1972.
- Sylwestrzak Anna, „Zamiana uprawnień dożywotnika na rentę” *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 2 (2010): 207-2020.
- Woźniak Zbigniew, *Umowa o dożywocie w prawie polskim*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

# Admissibility of Using the Provisions of the Polish Civil Code as a Basis for Declaring Resolutions of Meetings of Capital Companies Invalid

---

*According to Article 58 § 1 of the Polish Civil Code, a legal transaction contrary to the law and a legal transaction aimed at circumventing the law are different grounds for declaring a legal transaction invalid, whereas according to Article 252§ 1 and Article 425§ 1 of the Polish Commercial Companies Code basis for declaring resolutions of the shareholder meeting invalid is only their contradiction with the law. Therefore, the question arises as to whether it is admissible to declare the invalidity of the resolutions of the shareholder meeting which were intended to circumvent the law and whether the resolutions of the shareholder meeting can be qualified as legal actions.*

*A positive answer to the last of the above questions raises further doubts, namely whether the contradiction of the resolutions with the principles of social coexistence referred to in Article 58 § 2 of the Civil Code may also be grounds for declaring the resolutions of the shareholder meeting invalid, and whether it may be stated under Article 58 § 3 of the Civil Code that only a part of the resolutions of the shareholder meeting is invalid. The second important issue is the possibility of applying the provisions on defects in the declarations of will referred to in Articles 82-88 of the Civil Code to the votes of shareholders and on their basis to declare the resolutions of the shareholder meeting invalid.*

*Conclusions resulting from the conducted deliberations confirm the possibility of proper application of the provisions of the Civil Code as a basis for declaring the resolutions of the shareholder meeting invalid, with the reservation that when applying these provisions, the nature of individual resolutions of the meetings of capital companies should be taken into account and that the invalidity of these resolutions cannot be declared "by law" (absolute invalidity), but only as part of an appeal against the resolutions in the mode provided for in the Commercial Companies Code.*

---

**Ivan Smanio**

*M. A. of juridical science*

ORCID – 0000-0001-6424-4440

Key words:  
resolutions of the shareholder meeting,  
invalid resolutions of meetings of capital  
companies, unlawful acts, defects  
in declarations of will, Polish Civil Code

<https://doi.org/10.36128/priw.vi35.144>

## **1. Admissibility of applying the provisions of the Polish Civil Code on unlawful acts as a basis for declaring resolutions of meetings of capital companies invalid**

The distinction between legal acts contrary to the Act and legal acts aimed at circumventing the Act, referred to in Art. 58 § 1 of the Civil Code, is characterized by the fact that, despite the statutory separation, for both types of legal acts the Polish legislator provides for one common sanction in the form of invalidity.

However, the distinction referred to above has not been made in relation to the declaration of invalidity of the resolutions of the General

Assembly of capital companies, because in Art. 252 § 1 and Art. 425 § 1 of the Polish Commercial Companies Code the attitude to declaration of invalidity of these resolutions is only their contradiction with the Act.

Therefore, it is justified to try to answer the question whether, also under the provisions of the Commercial Companies Code, a resolution aimed at circumventing the Act may be challenged in order to declare it invalid<sup>1</sup>.

The opponents of such a solution indicate that the provisions of the Commercial Companies Code constitute a complete and automatic system of challenging resolutions of meetings of capital companies in order to declare them invalid, and therefore the application of the provisions of the Civil Code in this respect is excluded<sup>2</sup>.

In the case law, the admissibility of declaring resolutions of meetings of capital companies invalid under Article 58 § 1 of the Civil Code has been repeatedly granted<sup>3</sup>. A position is also presented on the basis of which, as a contradiction of the resolution with the Act, one should also understand a situation in which the resolution was adopted in order to circumvent the Act, which can be qualified „as one of the cases of invalidity which the court declares of its own motion”<sup>4</sup>.

It seems, however, that in order to answer the questions posed earlier, it is necessary to clarify the understanding of the notion of contradiction of

- 1 Anna Zbiegień-Turzańska, *Sankcje wadliwych uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych i spółdzielni* (Warszawa: C. H. Beck, 2012), 228; Agnieszka Hajos-Iwańska, *Nieważność czynności prawnych w prawie spółek kapitałowych* (Warszawa: C. H. Beck, 2014), 68.
- 2 Andrzej Koch, *Podważanie uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych* (Warszawa: C. H. Beck, 2011), 49; Zbiegień-Turzańska, *Sankcje wadliwych uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych i spółdzielni*, 265.
- 3 Supreme Court sentence of 12.12.2008, II CSK 278/08, Legalis, Supreme Court sentence of 20.12.2012, III CZP 84/12, OSNC 2013, No. 7–8, item 83. In opposite way – the Supreme Court Resolution of 18.09.2013, III CZP 13/13, OSNC 2014, No. 3, item 23, in which it was stated that the provisions of the Commercial Companies Code “bind the invalidity of the shareholders’ resolution with only one condition for its invalidity among those mentioned in Article 58 § 1 and 2 of the Civil Code, namely only its contradiction with the Act. The purpose of circumventing the Act by the disputed resolution or its contradiction with the principles of social coexistence are not statutory prerequisites in the provisions of the Commercial Companies Code to declare a resolution invalid”.
- 4 Józef Frąckowiak, „Uchwały zgromadzeń wspólników spółek kapitałowych sprzeczne z ustawą” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 11 (2007): 10 and 13.

the resolution with the Act. It may be argued, of course, that since the legislator, on the basis of the provisions of the Commercial Companies Code, formulated general statutory notions, the legislator wanted on the basis of Article 2 of the Commercial Companies Code to send back to Article 58 of the Civil Code, and a different view would mean that only resolutions adopted to circumvent the act remain outside the legal regulations, which is unacceptable.

In my own opinion, if we assume that a resolution adopted to circumvent the Act falls within the category of resolutions contrary to the Act, it solves the problem whether Article 58 § 1 of the Civil Code should be used as a basis for declaring the resolutions of meetings of capital companies invalid.

In other words, analogously to the view presented in the case of a premise for invalidity of a legal transaction<sup>5</sup>, also, a resolution adopted to circumvent the law is, in fact, one of the resolutions contrary to the law, as it is aimed at achieving illegal objectives. I consciously omit here the issue of whether resolutions of the meetings can be qualified as legal actions; that's why the next question to be posed here is whether resolutions contrary to the principles of social coexistence referred to in Article 58 § 2 of the Civil Code can be declared invalid.

Similarly as in the case of Article 58 § 1 of the Civil Code, pursuant to the provisions of the Commercial Companies Code, only a resolution aimed at circumventing the Act may be challenged in order to declare it invalid. The legislator did not specify whether resolutions contrary to the principles of social coexistence also fall within this scope, however in the doctrine<sup>6</sup> and

- 5 Zbigniew Radwański, „Treść czynności prawnej”, [in:] *System Prawa Cywilnego, Prawo cywilne – część ogólna 2*, ed. Z. Radwański (Warszawa: C. H. Beck, 2008), 232; Roman Trzaskowski, *Skutki sprzeczności umów obligacyjnych z prawem* (Warszawa: LexisNexis, 2013), 207 and following; Maciej Gutowski, *Nieważność czynności prawnej* (Warszawa: C. H. Beck, 2006), 290.
- 6 Frąckowiak, „Uchwały zgromadzeń wspólników spółek kapitałowych sprzeczne z ustawą” 14; Zbiegień-Turzańska, *Sankcje wadliwych uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych i spółdzielni*, 228-229; Szymon Słotwiński, „Dobre obyczaje a zasady współzycia społecznego w świetle zaskarżenia wadliwych uchwał zgromadzenia wspólników – uwagi na tle uchwały Sądu Najwyższego z 20.12.2012 r. (III CZP 84/12)” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 6 (2014): 32. The position that Article 58 § 2 of the Civil Code may constitute an independent basis for declaring a resolution invalid is presented by Magdalena Wilejczyk, „Stosowanie przepisów kodeksu cywilnego do wadliwych uchwał zgromadzeń wspólników spółek kapitałowych” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 4 (2012): 26.



in case law<sup>7</sup> present the position that the term „contrary to the principles of social coexistence” is included in the concept of good manners referred to in Article 249 § 1 or Article 422 § 1 of the Commercial Companies Code, being the basis for repealing the resolution of the meetings of capital companies.

However, it is worthwhile to indicate a different position justifying the possibility of applying Article 58 § 2 of the Civil Code on the basis of Article 2 of the Commercial Companies Code<sup>8</sup>. In my personal opinion, such a position is wrong, because only resolutions that produce legal effects and include at least one declaration of will can be qualified as legal acts<sup>9</sup>, therefore, only these resolutions could be invalidated under Article 58 § 2 of the Civil Code, leaving aside the disposition of this article other resolutions that cannot be qualified as legal actions. As an example, it is worthwhile to refer to resolutions of meetings of capital companies related to the approval of financial statements, which cannot be qualified as legal actions and therefore

- 
- 7 Supreme Court sentence of 12.12.2008, II CSK 278/08, Legalis; Supreme Court sentence of 25.02.2010, I CSK 384/09, OSNC 2010, No. 10, item 140, p. 51; Supreme Court Resolution of 20.12.2012, III CZP 84/12, OSNC 2013, No. 7–8, item 83, p. 13; motivation of Supreme Court Resolution of 18.09.2013, III CZP 13/13, OSNC 2014, No. 3, item 23, p. 1.
- 8 Stanisław Sołtysiński, „Nieważne i wzruszalne uchwały zgromadzeń spółek kapitałowych” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 1 (2006): 11; Hajos-Iwańska, *Nieważność czynności prawnych w prawie spółek kapitałowych*, 72.
- 9 Zbigniew Radwański, „Zagadnienia ogólne czynności prawnych”, [in:] *System Prawa Cywilnego, Prawo cywilne – część ogólna 2*, ed. Z. Radwański (Warszawa: C. H. Beck, 2008), 34 where it is proposed to understand a legal act as a „conventional act of a civil law entity constructed by the legal system, the content of which determines - at least to a basic extent – its legal consequences”. According to this author: „This definition, on the one hand, indicates the essential meaning of the declaration of will, which is the regulation of a civil law relationship – without the use of ambiguous terms of psychological colour („will”, „aim”, „intention”), on the other hand, however, it immanently links the legal act with the legal system, which was explained by the construction of conventional legal acts with effects defined not only in the content of the legal act, but also by the mentions indicated in Article 56 of the Civil Code, and consisting in total of the content of the civil law relationship. This definition also takes into account the possible appearance of other - apart from the declaration of will - prerequisites for the effectiveness of a legal act”. (ibidem, 34-35). See also the definition proposed by Gutowski, *Nieważność czynności prawnej*, 19.

cannot be considered invalid due to their contradiction with the principles of social coexistence, as opposed, for example, to a resolution of the meeting which dismisses a member of the management board<sup>10</sup>.

Such differentiation of resolutions depending on whether or not they can be classified as legal transactions is unreasonable and threatens the safety of trading. In particular, the possibility of direct application of Article 58 § 2 of the Civil Code<sup>11</sup> to resolutions of meetings of capital companies being legal actions implies far-reaching consequences related to the possibility of eliminating a given resolution by everyone, at any time, on the basis of Article 189 of the Polish Code of Civil Procedure, while another resolution not constituting a legal action may be appealed against with the application of limits provided for in the provisions of the Commercial Companies Code.

It is also worth noting that the concept of the principles of social coexistence referred to in Article 58 § 2 of the Civil Code is a general and imprecise concept, which may eliminate a given resolution from legal circulation, while in the case of the provisions of the Commercial Companies Code, an additional premise is required (apart from the fact that the resolution is contrary to good manners) consisting in proving that the resolution is detrimental to the company's interest or is aimed at harming a partner.

Since, pursuant to the provisions of the Commercial Companies Code, the legislator differentiated the resolutions contrary to the Act referred to in Article 252 § 1 and Article 425 § 1 of the Commercial Companies Code from the resolutions contrary to the norms of non-legal nature referred to in Article 249 § 1 and Article 422 § 1 of the Commercial Companies Code, it should be assumed that its rational intention was to temporarily limit the possibility of challenging a resolution contrary to the norms of non-legal nature, whose time frame is much shorter than that in case provided for the resolutions contrary to the Act.

The fact that the terminology "good manners" referred to in art. 249 § 1 and art. 422 § 1 of the Commercial Companies Code are not the same as the „principles of social coexistence”, which are contained in art. 58 § 2 of the Civil Code, does not mean that the former concept does not correspond functionally to the latter, for „behavior in accordance with the principles of social coexistence is nothing more than the behavior of a person who is decent

---

10 Słotwiński, „Dobre obyczaje a zasady współżycia społecznego w świetle zaskarżalności wadliwych uchwał zgromadzenia wspólników – uwagi na tle uchwały Sądu Najwyższego z 20.12.2012 r. (III CZP 84/12)”, 33.

11 The same arguments may be applied *mutatis mutandis* in relation to Article 58 § 1 of the Civil Code.

in his relations with others, loyal, trustworthy, and therefore corresponds to a general concept of good manners<sup>12</sup>.

When reviewing the doctrine, it can be concluded that there is also a convincing view that a violation of good manners constitutes a violation of social coexistence. An additional argument, cited in favor of the possibility to identify “good manners” with „principles of social coexistence”, results from the analysis of Article 353<sup>1</sup> of the Civil Code and from the fact that, actually, the principles of social coexistence result from moral norms<sup>13</sup> or equitable norms<sup>14</sup>, just as well as good manners.

Due to previous considerations assuming that some resolutions can be qualified as legal actions, it is also natural to reflect whether only a part of the resolution can be declared invalid under Article 58 § 3 of the Civil Code. This issue finds its supporters<sup>15</sup> and opponents<sup>16</sup> in the literature, whereas in the case law there seems to be a well-established view approving the admissibility of the application of Article 58 § 3 of the Civil Code<sup>17</sup> in a situation where a part of a resolution being a legal act is of an independent nature and therefore it does not affect the content of the remaining part of the resolution, which remains independent<sup>18</sup>.

---

12 Motivation of Supreme Court sentence of 25.02.2010, I CSK 384/09, OSNC 2010, No. 10, item 140.

13 Piotr Machnikowski, *Swoboda umów według art. 353<sup>1</sup> KC. Konstrukcja prawna* (Warszawa C. H. Beck, 2005), 265 and following.

14 Andrzej Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego* (Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN, 1998), 109.

15 Wilejczyk, „Stosowanie przepisów kodeksu cywilnego do wadliwych uchwał zgromadzeń wspólników spółek kapitałowych” 26; Sołtysiński, „Nieważne i wzruszalne uchwały zgromadzeń spółek kapitałowych”, 12; Katarzyna Bilewska, Magdalena Warzecha, „Dopuszczalność stosowania art. 58 § 3 KC do uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych – polemika” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 7 (2010): 56-57; Konrad Osajda, „Kodeks spółek handlowych w orzecznictwie Sądu Najwyższego w pierwszym półroczu 2004 r.” *Glosa*, No. 2 (2005): 9.

16 Maciej Gutowski, „Dopuszczalność stosowania art. 58 § 3 KC do podlegających uchyleniu uchwał zgromadzenia wspólników lub walnego zgromadzenia spółek kapitałowych” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 12 (2009): 23.

17 Supreme Court sentence of 19.12.2007, V CSK 350/07, Legalis, and Supreme Court sentence of 7.02.2013, II CSK 300/12, Legalis.

18 Sentence of the Court of Appeals in Katowicach of 5.07.2006, I ACa 404/06, Legalis.

The same scope of application of Article 58 § 3 of the Civil Code appeared also in the case law related to the statement of claim for revocation of a resolution<sup>19</sup>. In order to attempt to solve this problem, in my own opinion it seems necessary to define the term „part of a resolution”, as often one resolution in the formal sense may include many separate resolutions in the material sense. Therefore, the term „part of the resolution” should be identified not with a part of the resolution in the formal and editorial sense, but in the material sense, in the sense that it constitutes an independent entity autonomous from the rest of the resolution.

It follows from the above that if a part of a resolution in the formal sense is not autonomous in the material sense, its invalidity results in the invalidity of the entire resolution<sup>20</sup>. For example, only the part of the

- 
- 19 Supreme Court sentence of 13.05.2004, V CK 452/03, OSNC 2005, No. 5, item 89, p. 91; Supreme Court sentence of 19.12.2007, V CSK 350/07, Legalis. In the motivation of this judgment, reference is made, *inter alia*, to the argument that since it is justified to repeal the whole resolution, according to the *maiori ad minus* argument, it may be considered that part of the resolution may also be repealed. The Supreme Court also noted that: “the decision to cover certain issues in one or more resolutions is of editorial nature only. This means that equally well the issues included in the contested resolution could be the subject of separate resolutions and each of them could be appealed against in a separate process. It cannot also be ruled out that it may be in the interest of a partner to challenge only some of the provisions contained in the resolution, while others may correspond to his interests. Undoubtedly, the right to challenge the defectiveness of resolutions of meetings in capital companies remains in the hands of the interested party. It is the person concerned and the interests he or she assesses that should determine the extent of that control”. The judgment is also based on the ground of the Supreme Court Resolution of 15.04.1999, I CKN 1088/97, OSNC 1999, No. 11, item 193, p. 51; In opposite way – the Sentence of the Court of Appeals in Wrocław of 1.03.2007, I ACa 155/06, Legalis, where the view is expressed that the court is obliged either to consider the action for annulment of the resolution in its entirety or to dismiss it in its entirety; a similar view is expressed in the Sentence of the Szczecin District Court of 12.02.2014 r., VIII GC 422/13, not published.
- 20 Radwański, „Treść czynności prawnej”, 254 and 255, who claims that: „any legal act, in order to be considered as such and to have legal effect, must have a minimum content”. According to that author, „if only individual provisions of a legal act are affected by its invalidity, then its »remainder« can be maintained only if it meets the requirement of minimum content. If that condition is not met, it is necessarily logical

resolution that concerns the approval of the financial statements cannot be invalidated, unlike a resolution that intends to amend several provisions of the articles of association.

However, it should be stressed here that in my opinion the admissibility of declaring a part of a resolution invalid only on the basis of Article 58 § 3 of the Civil Code entails implications already signalled and consisting in the fact that its application depends on the fact whether a given part of the resolution is a legal act or not, and therefore the disposition of these provisions will be applied in an uneven manner. I am much closer to M. Gutowski's concept, who, justifying his view on the inadmissibility of applying Article 58 § 3 of the Civil Code to a part of the resolutions, argues that the adjudicating court should also examine whether the assembly would have adopted a given resolution without a questionable part of it. Due to the nature of the vote, it seems that such a judicial assessment will always be burdened with too many great freedom<sup>21</sup>.

At the end of the considerations around this issue, it is worth emphasizing the role of the court, which is related to the demand for a statement of claim, and therefore it is indeed important whether the whole resolution or only one or many parts of it are contested in the *petitum*. While in the case of challenging only a part of the resolution, the court cannot assess the remaining parts of the resolution, in the case of challenging the entire resolution, the question arises whether the court which reached the conclusion that only a part of the resolution is defective has the possibility to declare only a part of the resolution invalid. In such a case, it may be argued that the judgment goes beyond the claim<sup>22</sup> and it would be desirable to dismiss the action in its entirety.

---

that a part of the legal act is invalid, but the whole legal act is also invalid". A similar view is expressed by Gutowski, „Dopuszczalność stosowania art. 58 § 3 KC do podlegających uchyleniu uchwał zgromadzenia wspólników lub walnego zgromadzenia spółek kapitałowych”, 23.

- 21 Gutowski, „Dopuszczalność stosowania art. 58 § 3 KC do podlegających uchyleniu uchwał zgromadzenia wspólników lub walnego zgromadzenia spółek kapitałowych”, 24. In opposite way – Bilewska, Warzecha, „Dopuszczalność stosowania art. 58 § 3 KC do uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych – polemika”, 56-57.
- 22 Bilewska, Warzecha, „Dopuszczalność stosowania art. 58 § 3 KC do uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych – polemika”, 58.

## 2. Admissibility of applying the provisions of the Polish Civil Code on defects in declarations of will as grounds for declaring resolutions of meetings of capital companies invalid

Another extremely interesting issue related to the title issue is the possibility to apply the provisions on defects in the declarations of will referred to in Articles 82-88 of the Civil Code to the votes of partners or shareholders of capital companies and if is possible on their basis declare that the resolutions of meetings of capital companies is invalid. Votes cast by partners or shareholders of capital companies constitute and shape the will of the body and the company itself<sup>23</sup>.

According to art. 4 § 1 point 9 of the Polish Commercial Companies Code, the votes cast during voting may be „for”, „against” or „abstaining”. Thus, the vote constitutes „the concretization of a company’s legal relationship, resulting in the attribution to the company itself of a decision taken in its body, which is the general meeting”<sup>24</sup>.

Searching for a solution to the subject I believe it will be crucial to analyze the legal nature of the vote, which in literature<sup>25</sup> and case law<sup>26</sup> in a uniform manner is treated as a statement of the will of the voter, but there is no uniformity of positions as to its legal effect. E. Płonka considers that since

- 
- 23 Zbigniew Radwański, „Rodzaje czynności prawnych”, [in:] *System Prawa Cywilnego, Prawo cywilne – część ogólna* 2, ed. Zbigniew Radwański (Warszawa: C. H. Beck, 2008), 179 and 182; Piotr Antoszek, *Cywilnoprawny charakter uchwał wspólników spółek kapitałowych* (Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2009), 41 and 119-120.
- 24 Marek Michalski, „Dopuszczalność rozszczepiania uprawnień udziałowych z akcji” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 5 (2008): 39.
- 25 Ewa Płonka, „Uczestnictwo osób prawnych w walnym zgromadzeniu spółki kapitałowej” *Państwo i Prawo*, No. 1 (1990): 90; Michał Wojewoda, „Uchwały, oświadczenia i czynności prawne jedynego wspólnika spółki z o.o.” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 6 (2002): 41; Michalski, „Dopuszczalność rozszczepiania uprawnień udziałowych z akcji”, 38; Marek Michalski, *Kontrola kapitałowa nad spółką akcyjną* (Kraków: Zakamycze, 2004), 37; Józef Frąckowiak, „Charakter prawny uchwał organów spółek kapitałowych a ich zaskarżalność” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 9 (2014): 26.
- 26 Supreme Court sentence of 3.06.2015, V CSK 592/14, Legalis, where the view is expressed that „shareholders (partners) by way of voting, make declarations of will which result in a legal event in the form of a resolution or the absence of a positive resolution - thus aiming at achieving certain legal effects in relation to its subject matter presented in the draft and at achieving certain external or internal legal effects for the company”.

any resolution can be challenged: „consequently, voting in favor of adopting any resolution of the General Meeting should be considered a declaration of will”<sup>27</sup>. The more convincing position is also presented according to which that votes are statements of will if the resolution is to produce or change legal effect or lead to its cessation<sup>28</sup>. While accepting such a position, it should be assumed, however, that it is not excluded that the resolution constitutes only a declaration of knowledge, as it is only an acceptance of certain information<sup>29</sup>, and therefore the legal nature of the vote is not uniform. In other words, resolutions which do not fall within the definition of a declaration of will referred to in Article 60 of the Civil Code, and therefore which do not constitute a disclosure of the will of a person performing a legal action, cannot be treated as a declaration of will.

It follows from the above that the legal nature of the vote depends on the legal nature of the resolution, which, if it intends to produce legal effects, must result in the vote cast in favour of its adoption being a declaration of

- 
- 27 Płonka, „Uczestnictwo osób prawnych w walnym zgromadzeniu spółki kapitałowej,” 90.
- 28 Seweryn Szer, *Prawo cywilne: część ogólna* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1967), 331; Aleksander Wolter, *Prawo cywilne: zarys części ogólnej* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1977), 250; Stefan Grzybowski, *Prawo cywilne* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1981), 63–64; Supreme Court sentence of 8.10.1999, II CKN 496/98, Legalis; with a voice-approving Andrzej Herbet, „Zastaw na udziale wspólnika w spółce z o.o., a prawo głosu w zgromadzeniu wspólników. Głosa do wyroku SN z dnia 8 października 1999 r., II CKN 496/98” *Państwo i Prawo*, No. 9 (2000): 112; with a voice-critical: Elwira Marszałkowska-Krześ, *Uchwały zgromadzeń w spółkach kapitałowych* (Warszawa: Konieczny i Kruszewski, 2000), 19; Supreme Court sentence of 27.04.2006, I CSK 12/06, Legalis; Radwański, „Rodzaje czynności prawnych”, 184; Maciej Gutowski, *Nieważność czynności prawnej* (Warszawa: C. H. Beck, 2008), 26-27; Antoszek, *Cywilnoprawny charakter uchwał wspólników spółek kapitałowych*, 117; Marcin Goćłowski, „Charakter prawny aktu głosowania a dopuszczalność oddania głosu przez pełnomocnika” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 7 (2002): 6 and 9; Anna Pęczyk-Tofel, Marcin Stanisław Tofel, „Wpływ wadliwych aktów głosowania na ważność uchwał zgromadzeń w spółkach kapitałowych” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 8 (2007): 18. Odmiennie Frąckowiak, „Uchwały zgromadzeń wspólników spółek kapitałowych sprzeczne z ustawą”, 8.
- 29 Elwira Marszałkowska-Krześ, „Charakter prawny uchwały” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 6 (1998): 26; idem, *Uchwały zgromadzeń w spółkach kapitałowych*, 19.

will<sup>30</sup>. However, it is worth pointing out here to the disposition from art. 65<sup>1</sup> of the Civil Code, indicating the proper application of the provisions on declarations of will to other declarations. A. Koch, submits that declarations of will must be consistent and uniform, whereas in order for a resolution to be adopted an uneven vote is possible<sup>31</sup>. In my personal opinion, due to the fact that the expression of will concerns a legal person, it is irrelevant that a minority of votes was not in favor of adopting a resolution which was voted by the appropriate majority. In this case, the decision of the shareholders' meeting is still an autonomous declaration of will<sup>32</sup>. For the same reason, it is difficult to agree that votes do not constitute a declaration of will, since in some votes it is not known who made these declarations of will and it is not possible to evade the effect of this declaration of will<sup>33</sup>. Similarly, as regards the claim that a vote cannot be regarded as a declaration of will, as the person casting the vote is not covered by the legal consequences of that declaration<sup>34</sup>.

Here, in addition to the arguments already set out above, it is sufficient the fact that the declaration of will is made with the intention of achieving an objective, which is linked to possible legal effects by law<sup>35</sup>, so that the mere fact of wanting to achieve legal effect is a premise for identifying the voice with the declaration of will.

It should be assumed that the meeting of a capital company is aware of the subject matter of the resolution to be voted on and the legal consequences related to the vote/statement of will. However, the declaration of will is something other than the effect of an action resulting from the Act, the principles of social coexistence and established customs<sup>36</sup>. It should therefore be

---

30 The proposed Article 81 of the Civil Code. Book one of the Civil Code. Draft with justification, p. 91. In opposite way – Andrzej Jarocho, *Powództwo o stwierdzenie nieważności uchwały wspólników spółki kapitałowej* (Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2010), 37.

31 Koch, *Podważanie uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych*, 12 and 14-15.

32 Pęczyk-Tofel, Tofel, „Wpływ wadliwych aktów głosowania na ważność uchwał zgromadzeń w spółkach kapitałowych”, 18.

33 Andrzej Władysław Wiśniewski, *Prawo o spółkach: podręcznik praktyczny*. Vol. III, *Spółka akcyjna* (Warszawa: Twigger, 1994), 216; Frąckowiak, „Uchwały zgromadzeń wspólników spółek kapitałowych sprzeczne z ustawą”, 8.

34 Wolter, *Prawo cywilne: zarys części ogólnej*, 246-247; Grzybowski, *Prawo cywilne*, 63-64.

35 Jan Gwiazdomorski, „Próba korektury pojęcia czynności prawnej” *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego*, No. 1 (1973): 66.

36 Gwiazdomorski, „Próba korektury pojęcia czynności prawnej”, 3.



clear that, irrespective of the outcome of the vote, the assembly, in expressing its will, produces legal effects<sup>37</sup>. Therefore, the legal effect of a vote/statement of will is the adoption of a resolution which is binding for partners or shareholders<sup>38</sup>. Thus, the vote cast is nothing other than an expression of the willingness of the person voting for a given resolution to produce certain legal effects<sup>39</sup>.

Critics of this view argue that votes against the resolution are intended to avoid legal consequences and therefore only votes in favor of the resolution can be qualified as declarations of will<sup>40</sup>. Similarly, as regards abstentions<sup>41</sup>. In my own opinion, due to the rules of the will of the majority, this argumentation is misguided, because every shareholder of a capital company agrees that the results of the vote may be different from those assumed, being fully aware that due to the rules adopted in the law or the articles of association of the company, the majority of a given vote will be considered a uniform will of the whole meeting, regardless of the will of the minority<sup>42</sup>.

As the Supreme Court rightly pointed out, all votes listed in Article 4 § 1 point 9 of the Code of Commercial Companies „have the same legal character and there are no grounds to differentiate them, especially as they are affected by the same principles of invoking defects of the declaration of will”<sup>43</sup>.

Approving such a view, the notion of „defect in the declaration of will” should be analyzed next in order to answer the question whether it is permissible to apply the provisions on defects in the declarations of will referred to in Articles 82-88 of the Civil Code to the votes of partners or

37 Antoszek, *Cywilnoprawny charakter uchwał wspólników spółek kapitałowych*, 116.

38 Adam Karolak, „Forma prawna uchwały zgromadzenia wspólników spółki jednoosobowej. Glosa do wyroku SN z dnia 13 kwietnia 2005 r., IV CK 686/04” *Glosa*, No. 1 (2007): 59; Antoszek, *Cywilnoprawny charakter uchwał wspólników spółek kapitałowych*, 122.

39 Radwański, „Rodzaje czynności prawnych”, 183; Grzybowski, *Prawo cywilne*, 63-64.

40 Gocłowski, „Charakter prawny aktu głosowania a dopuszczalność oddania głosu przez pełnomocnika”, 7 and 9.

41 Antoszek, *Cywilnoprawny charakter uchwał wspólników spółek kapitałowych*, 123.

42 Ibidem, 118 and 120; Pęczyk-Tofel, Tofel, „Wpływ wadliwych aktów głosowania na ważność uchwał zgromadzeń w spółkach kapitałowych”, 18; Józef Okolski, Dominika Wajda, „Rządy większości a ochrona akcjonariuszy mniejszościowych” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 6 (2005): 4.

43 Supreme Court sentence of z 3.06.2015, V CSK 592/14, Legalis.

shareholders of capital companies and if is possible on their basis declare that the resolutions of meetings of capital companies is invalid.

According with the literature defects in declarations of will are „provided for by Law irregularities in the adoption of an act of will (decision) or in its manifestation (declaration of will)”<sup>44</sup>, consisting of either incorrect functioning of the mechanism of will, or inconsistencies between the will and its manifestation. In the Civil Code, the defect of the declaration of will is regulated in art. 82 (lack of awareness or freedom to take up and express one’s will), art. 83 (apparentness of the declaration of will), art. 84 and 85 (mistake as regards a legal action or distortion of the declaration of will), art. 86 (trick) and art. 87 (threat). Absolute invalidity is provided for when the declaration is made in a state of lack of awareness or freedom to take up and express one’s will and for the apparentness of the declaration of will<sup>45</sup>, but where the declaration of will is made under the influence of an error as regards a legal action or distortion of the declaration of will, trick<sup>46</sup> or threats, is relative invalidity. Pursuant to Article 88 of the Civil Code, in order to evade the legal effects of a declaration of will for which relative invalidity is provided for, it is necessary to make a declaration having *ex tunc* effect<sup>47</sup>. The right to evade the declaration shall lapse in the case of an error, one year after its detection and, in the case of a threat, one year after the state of concern ceased to exist.

It is not difficult to imagine that all types of defects of declarations of intent provided for in the Civil Code may occur voting on resolutions of meetings of capital companies, therefore according with the case law and literature the provisions on defects of declarations of intent may be applied to votes cast in the loss of meetings of capital companies<sup>48</sup>. This means that a vote cast

44 Grzybowski, *Prawo cywilne*, 68.

45 Zbigniew Radwański, „Wady oświadczenia woli”, [in:] *System Prawa Cywilnego, Prawo cywilne – część ogólna 2*, ed. Zbigniew Radwański (Warszawa: C. H. Beck, 2008), 386 and 390.

46 As a particular form of error, trick is treated as a separate defect in the declaration of will; Radwański, „Wady oświadczenia woli”, 411. In opposite way – Wolter, *Prawo cywilne: zarys części ogólnej*, 285.

47 Supreme Court sentence of 9.09.2004, II CK 498/03, Legalis; Radwański, „Wady oświadczenia woli”, 406.

48 Supreme Court sentence of 14.04.1992, I CRN 38/92, OSNC 1993, No. 3, item 45; Mateusz Rodzynkiewicz, *Kodeks spółek handlowych : komentarz* (Warszawa: LexisNexis, 2005), 15; Marszałkowska-Krześ, *Uchwały zgromadzeń w spółkach kapitałowych*, 80; Stanisław Sołtysiński, „Przepisy ogólne kodeksu spółek handlowych (wybrane zagadnienia)” *Państwo i Prawo*, No.7 (2001): 7-8; Ryszard Czerniawski, *Walne zgromadzenie spółki akcyjnej* (Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2009), 183; Marcin

that contains a defect in the declaration of will can be absolute invalid or relative invalid<sup>49</sup>, and therefore it could be essential for preserve the quorum<sup>50</sup>, because „a resolution of a collegial body is an expression of the will of a legal person – and sometimes its declaration of will- and it consists of the required majority of consensual declarations of will of the members of that body” , so “validity of declarations of will of the members is a condition of the validity of the resolution, because each of the voters may invoke the invalidity of the declaration of will made or evade its effects due to defects in the declaration of will”<sup>51</sup>.

In view of the consequences described above, which are brought about by the admissibility of applying (on the basis of Article 2 of the Commercial Companies Code) the provisions on defects in declarations of will to votes given during resolutions of capital companies, I personally firmly believe that this possibility should be applied in an appropriate manner, i.e. by way of an action for annulment of a resolution adopted by votes with defects in declarations of will under the procedure provided for in the Commercial Companies Code<sup>52</sup>.

---

Stanisław Tofel, „Wpływ głosów nieważnych na ważność i istnienie uchwały– uwagi na tle art. 89 ustawy o ofercie publicznej” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 11 (2006): 33; Sylwia Łazarewicz, „Charakter prawny uchwał organów spółek kapitałowych na tle projektu księgi pierwszej kodeksu cywilnego”, [in:] *Instytucje prawa handlowego w przyszłym kodeksie cywilnym*, ed. Teresa Mróz, Mirosław Stec (Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2012), 768-769; Zbiegień-Turzańska, *Sankcje wadliwych uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych i spółdzielni*, 99 and 291.

- 49 Wolter, *Prawo cywilne: zarys części ogólnej*, 250; Marszałkowska-Krześ, *Uchwały zgromadzeń w spółkach kapitałowych*, 80; Tofel, „Wpływ głosów nieważnych na ważność i istnienie uchwały– uwagi na tle art. 89 ustawy o ofercie publicznej”, 33.
- 50 Stanisław Sołtysiński, „Czy »istnieją« uchwały nieistniejące zgromadzeń spółek kapitałowych i spółdzielni” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 2 (2006): 12; Czerniawski, *Walne zgromadzenie spółki akcyjnej*, 183; Zbiegień-Turzańska, *Sankcje wadliwych uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych i spółdzielni*, 292; Hajos-Iwańska, *Nieważność czynności prawnych w prawie spółek kapitałowych*, 100.
- 51 Płonka, „Uczestnictwo osób prawnych w walnym zgromadzeniu spółki kapitałowej”, 90 and following.
- 52 Michał Romanowski, *Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi: komentarz* (Warszawa: C. H. Beck, 2003), 835; Tofel, „Wpływ głosów nieważnych na ważność i istnienie uchwały– uwagi na tle art. 89

Another view, approving the direct application of the provisions on defects in declarations of will to votes cast under the influence of defects in declarations of will to a given resolution, would result in the resolution being invalid „by law” ( absolute invalidity ). In addition, direct application of these provisions would also imply application of the expiry date of the right referred to in Article 88 § 2 of the Civil Code, which would „undermine the certainty of trading and undermine the stable legal relations concerning not only shareholders but also contractors of the company”<sup>53</sup>. However, if the provisions on defects in declarations of will are applied in an appropriate manner, Article 88 § 2 of the Civil Code cannot be applied at all. The authors who exclude the possibility of applying the provisions on defects in declarations of will to the votes of shareholders of capital companies refer to the fact that such admissibility threatens the security of trading, as it introduces uncertainty caused by the fact that one may waive the declaration of will submitted<sup>54</sup>.

In my own opinion, such an argument is, however, wrong in view of the fact that the security of trade is ensured by action provided for in the provisions of the Commercial Companies Code, i.e. elimination of a resolution in which votes were invalid (due to the defects of declarations of will) and it will be realized through a constitutive court decision.

### 3. Completion

Searching for a solution to the subject in my personal view taking into account the doctrine and the case law presented in this article it is necessary to confirm the possibility of an appropriate application of the provisions of the Civil Code as a basis for declaring the resolutions of the meetings of capital companies null and void, with the proviso that when applying these provisions, must be always take into account the nature of resolutions of the meetings of capital companies, and the nullity of these resolutions cannot be declared „by law” (absolute invalidity), but only on the basis of the procedure provided for in the Commercial Companies Code.

In my opinion, this solution is fully applicable as regards the admissibility of applying the provisions on defects in the declarations of will referred

---

ustawy o ofercie publicznej”; 34; idem, „Nieważność uchwał na gruncie art. 252 § 1 k.s.h. i art. 425§ 1 k.s.h.” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 8 (2006): 17 and following; Grzegorz Domański, Maciej Goszczyk, „Wybrane zagadnienia prawne organizacji walnego zgromadzenia spółki akcyjnej” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 1 (2002): 12.

53 Legalis, Supreme Court sentence of 14.04.1992, 1 CRN 38/92, OSNC 1993, No. 3, item 45; Zbiegień-Turzańska, *Sanckje wadliwych uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych i spółdzielni*, 99.

54 Antoszek, *Cywilnoprawny charakter uchwał wspólników spółek kapitałowych*, 136 and 139-143.

to in Articles 82-88 of the Civil Code to the votes of partners or shareholders of capital companies and on their basis is possible to declare that the resolutions of meetings of capital companies is invalid. A similarly approving application is made with regard to the disposition under Article 58 § 1 of the Civil Code. However, in my personal opinion, a resolution adopted to circumvent the Act falls within the category of resolutions contrary to the Act, and therefore it is pointless to consider whether this article should be used as a basis for declaring that resolutions of the meetings of capital companies are invalid, since similarly to the views presented in the case of the premise of nullity of a legal transaction, also a resolution adopted to circumvent the Act is actually among the resolutions contrary to the Act, as they are aimed at achieving objectives contrary to the law.

Similar conclusions can be drawn in relation to art. 58 § 2 of the Civil Code, because in my own opinion „good manners” referred to in art. 249 § 1 and art. 422 § 1 of the Commercial Companies Code are functionally identical with the concept „principles of social coexistence” contained in the provision of art. 58 § 2 of the Civil Code, and therefore already on the basis of the Commercial Companies Code there are legal solutions allowing to repeal a resolution contrary to the principles of social coexistence referred to in the Civil Code. Finally, I express my disapproval of the admissibility of applying Article 58 § 3 of the Civil Code to a part of the resolution, claiming that the adjudicating court should also examine whether the assembly would have adopted a given resolution without its questionable part. Due to the nature of the vote, it seems to me that such a judicial assessment will always be burdened with too much discretion.

In order to bring about a definitive conclusion to the discussion on the legal nature of the sanction for the invalidity of a resolution of the meetings, the legislator should determine what contradictions of the resolution with the Act may result in absolute invalidity *ab initio*. In this respect, it seems that a good solution for the legislator may be to draw inspiration from a closed catalogue, which is used, for example, on the basis of German or Italian law<sup>55</sup>. In particular, the application of a kind of gradation of the sanction of nullity depending on the degree of defectiveness of the resolution, so that a resolution that is contrary to the law cannot always be automatically deprived of legal effects. This solution is also confirmed by the established line of case-law, according to which only formal defects which have an impact on the content of the resolution of the shareholders' meeting may be the basis for a declaration of invalidity<sup>56</sup>.

---

55 § 241 Das deutsche Aktiengesetz; art. 2379 Codice civile italiano.

56 Supreme Court sentence of 26.03.2009, I CSK 253/08, Legalis; Supreme Court sentence of 24.06.2009, I CSK 510/08, Legalis.

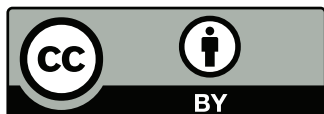
This article was an attempt to respond to the title issue and the conclusions presented here are my personal reflections, which (due to the original approach to the subject matter) I am sure I may encounter criticism, which I will be happy to read in order to jointly solve this extremely important issue for company law.

### Bibliography

- Antoszek Piotr, *Cywilnoprawny charakter uchwał wspólników spółek kapitałowych*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2009.
- Bilewska Katarzyna, Magdalena Warzecha, „Dopuszczalność stosowania art. 58 § 3 KC do uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych – polemika” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 7 (2010): 54-58.
- Czerniawski Ryszard, *Walne zgromadzenie spółki akcyjnej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2009.
- Domański Grzegorz, Maciej Goszczyk, „Wybrane zagadnienia prawne organizacji walnego zgromadzenia spółki akcyjnej” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 1 (2002): 10-20.
- Frąckowiak Józef, „Charakter prawny uchwał organów spółek kapitałowych a ich zaskarżalność” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 9 (2014): 26-33.
- Frąckowiak Józef, „Uchwały zgromadzeń wspólników spółek kapitałowych sprzeczne z ustawą” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 11 (2007): 5-15.
- Gocłowski Marcin, „Charakter prawny aktu głosowania a dopuszczalność oddania głosu przez pełnomocnika” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 7 (2002): 5-10.
- Grzybowski Stefan, *Prawo cywilne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1981.
- Gutowski Maciej, „Dopuszczalność stosowania art. 58 § 3 KC do podlegających uchyleniu uchwał zgromadzenia wspólników lub walnego zgromadzenia spółek kapitałowych” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 12 (2009): 19-25.
- Gutowski Maciej, *Nieważność czynności prawnej*. Warszawa: C. H. Beck, 2006.
- Gutowski Maciej, *Nieważność czynności prawnej*. Warszawa: C. H. Beck, 2008.
- Gwiazdomorski Jan, „Próba korektury pojęcia czynności prawnej” *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego*, No.1 (1973): 57-70.
- Hajos-Iwańska Agnieszka, *Nieważność czynności prawnych w prawie spółek kapitałowych*. Warszawa: C. H. Beck, 2014.
- Herbet Andrzej, „Zastaw na udziale wspólnika w spółce z o.o., a prawo głosu w zgromadzeniu wspólników. Glosa do wyroku SN z dnia 8 października 1999 r., II CKN 496/98” *Państwo i Prawo*, No. 9 (2000): 112-117.

- Jarocho Andrzej, *Powództwo o stwierdzenie nieważności uchwały wspólników spółki kapitałowej*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2010.
- Karolak Adam, „Forma prawna uchwały zgromadzenia wspólników spółki jednoosobowej. Glosa do wyroku SN z dnia 13 kwietnia 2005 r., IV CK 686/04” *Glosa*, No. 1 (2007): 55-69.
- Koch Andrzej, *Podważanie uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych*. Warszawa: C. H. Beck, 2011.
- Łazarewicz Sylwia, „Charakter prawny uchwał organów spółek kapitałowych na tle projektu księgi pierwszej kodeksu cywilnego”, [w:] *Institucje prawa handlowego w przyszłym kodeksie cywilnym*, ed. Teresa Mróz, Mirosław Stec. 758-772. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2012.
- Machnikowski Piotr, *Swoboda umów według art. 353<sup>1</sup> KC. Konstrukcja prawna*. Warszawa C. H. Beck, 2005.
- Marszałkowska-Krześ Elwira, „Charakter prawny uchwały” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 6 (1998): 23-26.
- Marszałkowska-Krześ Elwira, *Uchwały zgromadzeń w spółkach kapitałowych*. Warszawa: Konieczny i Kruszewski, 2000.
- Michalski Marek, „Dopuszczalność rozszczepiania uprawnień udziałowych z akcji” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 5 (2008): 35-42.
- Michalski Marek, *Kontrola kapitałowa nad spółką akcyjną*. Kraków: Zakamycze, 2004.
- Okolski Józef, Dominika Wajda, „Rządy większości a ochrona akcjonariuszy mniejszościowych” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 6 (2005): 4-9.
- Osajda Konrad, „Kodeks spółek handlowych w orzecznictwie Sądu Najwyższego w pierwszym półroczu 2004 r.” *Glosa*, No. 2 (2005): 5-26.
- Pęczyk-Tofel Anna, Marcin Stanisław Tofel, „Wpływ wadliwych aktów głosowania na ważność uchwał zgromadzeń w spółkach kapitałowych” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 8 (2007): 18-24.
- Płonka Ewa, „Uczestnictwo osób prawnych w walnym zgromadzeniu spółki kapitałowej” *Państwo i Prawo*, No. 1 (1990): 89-101.
- Radwański Zbigniew, „Rodzaje czynności prawnych”, [in:] *System Prawa Cywilnego, Prawo cywilne – część ogólna 2*, ed. Zbigniew Radwański. 176-222. Warszawa: C.H. Beck, 2008.
- Radwański Zbigniew, „Treść czynności prawnej”, [w:] *System Prawa Cywilnego, Prawo cywilne – część ogólna 2*, ed. Zbigniew Radwański. 224-283. Warszawa: C.H. Beck, 2008.
- Radwański Zbigniew, „Wady oświadczenia woli”, [in:] *System Prawa Cywilnego, Prawo cywilne – część ogólna 2*, ed. Zbigniew Radwański. 379-428. Warszawa: C.H. Beck, 2008.
- Radwański Zbigniew, „Zagadnienia ogólne czynności prawnych”, [in:] *System Prawa Cywilnego, Prawo cywilne – część ogólna 2*, ed. Zbigniew Radwański. 2-35. Warszawa: C. H. Beck, 2008.

- Rodzinkiewicz Mateusz, *Kodeks spółek handlowych: komentarz*. Warszawa: LexisNexis, 2005.
- Romanowski Michał, *Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi: komentarz*. Warszawa: C. H. Beck, 2003.
- Słotwiński Szymon, „Dobre obyczaje a zasady współzycia społecznego w świetle zaskarżalności wadliwych uchwał zgromadzenia wspólników – uwagi na tle uchwały Sądu Najwyższego z 20.12.2012 r. (III CZP 84/12)” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 6 (2014): 29-35.
- Sołtysiński Stanisław, „Czy „istnieją” uchwały nieistniejące zgromadzeń spółek kapitałowych i spółdzielni” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 2 (2006): 4-14.
- Sołtysiński Stanisław, „Nieważne i wzruszalne uchwały zgromadzeń spółek kapitałowych” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 1 (2006): 4-15.
- Sołtysiński Stanisław, „Przepisy ogólne kodeksu spółek handlowych (wybrane zagadnienia)” *Państwo i Prawo*, No.7 (2001): 3-25.
- Stelmachowski Andrzej, *Zarys teorii prawa cywilnego*. Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN, 1998.
- Szer Seweryn, *Prawo cywilne: część ogólna*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1967.
- Tofel Marcin Stanisław, „Nieważność uchwał na gruncie art. 252 § 1 k.s.h. i art. 425§ 1 k.s.h.” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 8 (2006): 17-27.
- Tofel Marcin Stanisław, „Wpływ głosów nieważnych na ważność i istnienie uchwały– uwagi na tle art. 89 ustawy o ofercie publicznej” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 11 (2006): 33-38.
- Trzaskowski Roman, *Skutki sprzeczności umów obligacyjnych z prawem*. Warszawa: LexisNexis, 2013.
- Wilejczyk Magdalena, „Stosowanie przepisów kodeksu cywilnego do wadliwych uchwał zgromadzeń wspólników spółek kapitałowych” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 4 (2012): 22-27.
- Wiśniewski Andrzej Władysław, *Prawo o spółkach: podręcznik praktyczny*. Vol. III, *Spółka akcyjna*. Warszawa: Twigger, 1994.
- Wojewoda Michał, „Uchwały, oświadczenia i czynności prawne jedyne go wspólnika spółki z o.o.” *Przegląd Prawa Handlowego*, No. 6 (2002): 40-44.
- Wolter Aleksander, *Prawo cywilne: zarys części ogólnej*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1977.
- Zbiegień-Turzańska Anna, *Sanckje wadliwych uchwał zgromadzeń spółek kapitałowych i spółdzielni*. Warszawa: C. H. Beck, 2012.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

For guidelines on the permitted uses refer to

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>



# Problem uczestnictwa notariusza w radach nadzorczych spółek kapitałowych

---

## The Problem of the Notary's Participation in the Supervisory Board of the Company

*The author's main point of reference is the judgment of the Supreme Administrative Court of 19 December 2018. Court's decision resonated with the doctrinal discussion on the need to secure professionalization of supervisory board members by both the initiated reform of the Commercial Companies Code and non-normative measures. This reform must be carefully considered and such consideration must include prohibitions or significant restrictions of participation of notaries in the company's supervisory board.*

---

### Robert Stefanicki

*profesor nauk prawnych  
Uniwersytet Wrocławski*

ORCID – 0000-0002-6087-4231

#### Słowa kluczowe:

zawód notariusza, samorząd zawodowy,  
rada nadzorcza, doradztwo w interesach,  
wolność zatrudnienia, standardy  
konstytucyjne

#### Key words:

profession of notary, professional  
self-government, supervisory board,  
business advice, freedom of employment,  
constitutional standards

<https://doi.org/10.36128/priv.vi35.216>

Notariusz, adwokat, radca prawny, sędzia to profesje zaufania publicznego, z których wykonywaniem łączone są wysokie standardy profesjonalizmu i etyczne. Konsekwencją pełnionych przez nich funkcji w interesie publicznym są ograniczenia w podejmowaniu przez nich dodatkowego zatrudnienia, a z tym zaś wiązana jest konieczność dochowania właściwych relacji między wolnością jednostki a ich ograniczeniami. W tę problematykę wpisuje się m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2018 r.<sup>1</sup>. Sąd ten na rozprawie w Izbie Gospodarczej skargi kasacyjnej notariusza P. R. na uchwałę Krajowej Rady Notarialnej w przedmiocie

---

1 II GSK 4616/16, Legalis nr 1874199.

odmowy wyrażenia zgody na wykonywanie przez notariusza dodatkowego zatrudnienia w spółce w charakterze członka rady nadzorczej oddalił skargę kasacyjną. Rozstrzygnięcie zapadło w następującym stanie faktycznym: Rada Izby Notarialnej (RIN), odmówiła P.R. wnioskującemu wyrażenia zgody na udział we wskazanym organie spółki. W uzasadnieniu powołany został art. 19 § 2 ustawy Prawo o notariacie<sup>2</sup>. Zgodnie z tym przepisem notariuszowi nie wolno zajmować się w szczególności handlem, przemysłem, pośrednictwem i doradztwem w interesach. Według oceny RIN dodatkowe zatrudnienie dotyczy wymienionej tutaj sfery doradztwa, w ramach której przygotowywane są opinie dla zarządu, a także w sytuacjach wyznaczonych przez przepisy k.s.h. reprezentacja spółki w jej sporach z członkiem jej organu wykonawczego. Według kwalifikacji dokonanej przez ten organ samorządowy zakaz ten nie dotyczy działalności, której oceny mogą być weryfikowane pod kątem rozstrzygnięcia kolizji między potencjalnym zatrudnieniem a obowiązkami notariusza i powagą wykonywanego przez niego zawodu<sup>3</sup>.

Przedmiotową decyzję utrzymała Krajowa Rada Notarialna (KRN). W jej uzasadnieniu dokonała zbliżonej do RIN wykładni zakazu wyrażenia zgody na podstawie art. 19 § 2 powołanej już ustawy. Przyjęła w tej sprawie m.in., że zakres i charakter uprawnień oraz ciążących na członkach rady nadzorczej obowiązków w spółce prawa handlowego przemawia za stwierdzeniem, że tego rodzaju dodatkowe zatrudnienie kwalifikuje się jako rodzaj doradztwa w interesach, na które niewyrażana jest zgoda odnośnie do dodatkowego zatrudnienia. Nie sposób też wykluczyć, że poszczególne spółki mogłyby być wcześniej stronami czynności notarialnych, dokonywanych przed zainteresowanym notariuszem, co dodatkowo mogłoby prowadzić do konfliktu interesów. KRN nie zgodził się też z odwołującym co do tego, że niewyrażenie zgody na dodatkowe zatrudnienie stanowi nadmierną ingerencję w wolność wykonywania zawodu.

Sąd I instancji oddalił wniesioną przez P.R. skargę. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia przyjął, że bez względu na to, czy przedmiotem działalności

---

2 Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r., t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1192 ze zm.

3 Powyższe pojęcie „zajęcie” jest szersze od terminu „zatrudnienie”, o którym mowa w § 1 art. 19 ustawy z 1991 r. – Prawo o notariacie w świetle postanowienia SN z 27 sierpnia 2014 r. (SDI 27/14, OSNKW 2015, nr 1, poz. 8), ponieważ każde „zatrudnienie” jest „zajęciem”, ale nie każde „zajęcie” jest „zatrudnieniem”. Aleksander Oleszko, „Dodatkowe zatrudnienie (zajęcie)” *Nowy Przegląd Notarialny*, nr 4 (2014): 52-53. Rada izby występuje w tym przypadku w roli znanej jako *arbiter elegantiarum* – Małgorzata Król, [w:] *Ustrój notariatu. Komentarz do art. 1–78d Prawa o notariacie*, Andrzej Rataj, Andrzej Jan Szereda (Warszawa: C. H. Beck, 2019), komentarz do art. 19, pkt 2 oraz cytowane przez Autorkę źródła.

spółki, na które wskazuje art. 19 § 2 ustawy Prawo o notariacie, byłby handel, przemysł, pośrednictwo czy doradztwo w interesach, notariusz nie może pełnić w niej funkcji członka rady nadzorczej<sup>4</sup>. Kontrola i nadzór, jakie sprawują *in pleno* członkowie tego organu, jest zdaniem Sądu niczym innym, jak uczestniczeniem w procesie zarządzania spółką, a więc w rzeczywistości zajmowaniem się działalnością samej spółki. Z powyższym stanowiskiem nie można się zgodzić. Rozdzielenie czynności wykonawczych od kontrolnych stanowi fundament systemu organizacji spółki akcyjnej. W sytuacji kumulowania obu tych uprawnień trudno byłoby uniknąć konfliktu interesów<sup>5</sup>.

Sąd I instancji uznał ponadto, że przedmiotowy zakaz nie stoi w opozycji do standardów wyznaczonych konstytucyjnie, ponieważ ograniczenie możliwości podejmowania dodatkowego zatrudnienia uzasadnione jest interesem publicznym, któremu w analizowanym przypadku należy nadać pierwszeństwo nad prywatnym interesem jednostki. Jednak w przypadku wystąpienia kolizji praw i wolności z ich ograniczeniami niezbędne jest zastosowanie testu proporcjonalności. Sąd nie dopatrywał się też wykazanego w powództwie przez P.R. naruszenia przepisów postępowania. Wprawdzie stwierdził, że uzasadnienie zaskarżonej uchwały (decyzji) odpowiada dyspozycji art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, ale też przyznał, że organy samorządu zawodowego notariuszy, w swoich argumentacjach na rzecz rozstrzygnięcia, punkt ciężkości kładły na doradztwo w interesach jako podstawę odmowy wyrażenia zgody na dodatkowe zatrudnienie P.R., a to w okolicznościach badanego wypadku mogło okazać się niewystarczające. Jednak w omawianym stanie faktycznym wadliwość tę uznał za pozostającą bez wpływu na treść odmowy.

We wniesionej przez P.R. skardze kasacyjnej o uchylenie wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozstrzygnięcia podniesione zostało naruszenie zarówno przepisów prawa materialnego, jak i procesowego. W tym pierwszym zakresie Skarżący zarzucał naruszenie art. 65 ust. 1,

4 Przedmiotowe zakazy bądź ograniczenia, o których tutaj mowa, nie dotyczą umów o świadczenie usług prawnych w spółce, zob. Małgorzata Dumkiewicz, Kodeks spółek handlowych. Komentarz (Warszawa: C. H. Beck, 2020), komentarz do art. 214 § 1 k.s.h., realizowanych jedynie doraźnie – Mateusz Rodzyńkiewicz, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz* (Warszawa C. H. Beck, 2018), komentarz do art. 214 k.s.h.; Andrzej Szumański, [w:] *Komentarz do artykułów 151-300*, t. II, red. Stanisław Sołtysiński, Andrzej Szajkowski, Andrzej Szumański (Warszawa: C. H. Beck, 2002), 452.

5 Szerzej Marcin Śledzikowski, „Członek Rady Nadzorczej jako pełnomocnik. Uwagi de lege lata i wnioski de lege ferenda”, [w:] *Kodeks spółek handlowych po 15 latach obowiązywania*, red. Józef Frąckowiak (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 1014 i n.

art., 32 ust. 1 oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 382 § 3 i 4, art. 375<sup>1</sup> Kodeks spółek handlowych, art. 19 § 2 ustawy Prawo o notariacie oraz art. 155, art. 80, art. 77, art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał skargę P.R. za niezasadną i stąd niezastępującą na uwzględnienie. Nie dopatrywał się nieprawidłowości w postępowaniu Sądu I instancji, który, weryfikując zgodność z prawem uchwał podjętych przez organy samorządu notarialnego w sprawie odmowy wyrażenia zgody na dodatkowe zatrudnienie notariusza w charakterze członka rady nadzorczej w spółce, nie stwierdziły naruszenia prawa w stopniu uzasadniającym ich uchylenie. Zasadnicza rozbieżność stanowiska skarżącego z argumentacją przedstawioną przez organy samorządu notarialnego oraz sąd dotyczyła kwalifikacji istoty i charakteru zadań realizowanych przez funkcjonariusza rady nadzorczej pod kątem dostępu do dodatkowego zatrudnienia. Skarżący kładł szczególny akcent na techniczną funkcję nadzoru, wypracowanego przezeń z treści art. 382 § 3 i § 4 Kodeksu spółek handlowych i ograniczeń w zakresie wywierania wpływu na działania zarządu, które zawiera art. 375<sup>1</sup> Kodeksu spółek handlowych. Skarżący nie nawiązał tutaj do wzorca profesjonalnej staranności wymaganej od członka rady nadzorczej, ale odniósł się przede wszystkim do słabej pozycji rady nadzorczej w spółkach, upraszczając tym samym problem niedowładów funkcjonowania omawianego organu, stwierdzeniem, że zasiadanie w radzie nadzorczej spółki „sprowadza się do wizyty w spółce nie częściej niż raz w miesiącu i nie rzadziej niż raz na trzy miesiące”. Jego zdaniem kontrola zarządu „w praktyce ogranicza się do nieprzeszkadzania w bieżącej działalności spółek i ograniczeniu nadzoru do minimum”. Oceny tej nie podzielił sąd kasacyjny, ale nie odbiega ona tak bardzo od rzeczywistości, ponieważ w opinii obserwatorów organ ten niejednokrotnie jawi się jako konstrukcja zbędna lub fikcyjna<sup>6</sup>.

Zgodzić się natomiast można z Naczelny Sąd Administracyjny w zakresie, w jakim przyjmuje, że Kodeks spółek handlowych zawiera szereg regulacji otwierających pola dla aktywnego działania rad nadzorczych

---

6 Wiesław Rozłucki, „Rada nadzorcza nie musi być gorsetem zarządu!” *Harvard Business Review Polska*, nr 27 (2005). Stanowisko to stanowi uproszczenie podejścia do problemu, ponieważ nadzór sprawowany przez radę nadzorczą musi mieć charakter trwały, permanentny, nie może on zostać ograniczony jedynie do dokonywania oceny działalności spółki i jej wyników finansowych w związku z zakończeniem roku obrotowego, K. Kopaczyńska-Pieczniak [w:] *Kodeks spółek handlowych*, t. II, *Komentarz do art. 151-300*, red. Andrzej Kidyba (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), komentarz do art. 219 k.s.h.

spółek. Jako przykłady powołane zostały tutaj art. 382, art. 383<sup>7</sup>, art. 384<sup>8</sup> Kodeksu spółek handlowych. Kodeksowy zakres kompetencji i obowiązków członków rad wraz z możliwością poszerzenia ich uprawnień w statucie spółki akcyjnej pozwala przyjąć, że wykonywanie funkcji nadzorczych jest działalnością, o której stanowi art. 19 § 2 ustawy Prawo o notariacie. Jednak szerokie uprawnienia członków omawianego organu nie sięgają tak daleko, aby można było włączyć w ich zakres zarządzanie spółką, co sugerowały władze samorządu notarialnego, a nie zakwestionował sąd. Przepisy Kodeksu spółek handlowych nie pozostawiają w tym zakresie wątpliwości. Tę przejrzystość regulacyjną potwierdza orzecznictwo. Przykładowo Sąd Apelacyjny w Krakowie, odnosząc się do struktury organizacyjnej spółek, stwierdził, że „Ratio legis przepisu art. 387 Kodeksu spółek handlowych wynika z dążenia do niedopuszczenia do połączenia funkcji nadzoru i zarządzania, dla zapewnienia efektywności i rzetelności wykonywania w spółce funkcji kontrolnych”, a więc chodzi tu także o przeciwdziałanie zjawiskom obejścia prawa<sup>9</sup>. Ma to

- 
- 7 Na jego podstawie do kompetencji rady nadzorczej należy również zawieszanie, z ważnych powodów, w czynnościach poszczególnych lub wszystkich członków zarządu oraz delegowanie członków rady nadzorczej, na okres nie dłuższy niż trzy miesiące, do czasowego wykonywania czynności członków zarządu, którzy zostali odwołani, złożyli rezygnację albo z innych przyczyn nie mogą sprawować swoich czynności (§ 1), a w przypadku niemożności sprawowania czynności przez członka zarządu niezwłoczne podjęcie odpowiedniego działania w celu dokonania zmiany w składzie zarządu (§ 2).
- 8 Statut spółki może rozszerzyć uprawnienia rady nadzorczej, przewidując wymóg uzyskania zgody rady nadzorczej na określone czynności (§ 1).
- 9 Trafnie wskazuje Andrzej Kidyba (*Komentarz aktualizowany do art. 301-633 Kodeksu spółek handlowych*, LEX/el. 2020, komentarz do art. 387 k.s.h.), że badaniu powinny podlegać wszelkie formy upoważnienia do działania. Do takich form zaliczyć należy zarówno umowę o pracę, jak również udzielone pełnomocnictwa. Wskazane źródła mogą bowiem kreować faktyczny stosunek podległości. Zdaniem Autora praktyka omijania jest często spotykana. Ustalenie, o jakie osoby chodzi w art. 387 § 2, powinno być dokonane z uwzględnieniem nie tylko osób pozostających ze spółką w stosunku pracy, lecz także świadczących na rzecz spółki określone usługi, podlegając przy tym członkowi zarządu lub likwidatorowi, stąd prowadzący na zasadzie zlecenia obsługę rachunkową spółki, uczestnicząc w radzie nadzorczej nadzorowali własną obsługę w tak ważnej dziedzinie jak rachunkowość spółki – Józef Frąckowiak [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, red. Wojciecj Pyziół (Warszawa: LexisNexis 2008), komentarz do art. 387 k.s.h.

zapobiegać powstawaniu sytuacji, aby zarządzający i nadzorujący byli równocześnie ocenianymi i oceniającymi, nadzorującymi i nadzorowanymi.

Zakaz łączenia stanowisk dotyczy zarówno stosunków wewnętrznych w spółce, jak i jej relacji zewnętrznych, co prowadzi do konstatacji, że należy go wiązać nie tylko ze sferą prowadzenia spraw, lecz także z obszarem reprezentacji spółki, w tym związanych z dokonywaniem czynności prawnych<sup>10</sup>. Wśród elementów ładu korporacyjnego wymienia się komponenty służące jego umocnieniu odnoszone do jakości współdziałania między członkami organów korporacji, w tym między zarządem a radą, z czego można wyprowadzić konkluzję w kwestii wprowadzenia rozszerzonych uprawnień rady nadzorczej, określanych czasem w głównych, współczesnych korporacjach jako uprawnienia menadżerskie. Trafne wydają się, zgłaszane przez część doktryny propozycje reform strukturalnych spółek kapitałowych w zakresie wymuszania wymogów profesjonalnego przygotowania członków rady nadzorczej do pełnienia funkcji w nadzorze wewnętrznym, zwiększenia ich kolegialnej i indywidualnej aktywności<sup>11</sup>, z czym łączyłoby się też zwiększenie odpowiedzialności za podejmowane działania<sup>12</sup>. Należy jednocześnie w tym miejscu nadmienić, że o wyborze modelu nadzorczo-zarządczego zasadniczo

- 
- 10 Zasadniczym punktem odniesienia wprowadzanych zakazów, a także ich łagodzenia pozostaje cel regulacji (więcej Jerzy Ciszewski, Agata Wątrobska, „Status zawodu notariusza po deregulacji” *Rejent*, nr 12 (2014): 107 i n. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2017 r., SDI 74/17, OSNKW 2018, nr 3, poz. 25), co powinno kierować oceny na grunt aksjologii prawa. Efektywne wykonywanie swoich zadań przez radę nadzorczą, współdziałanie jej z zarządem, w tym doradztwo strategiczne ukierunkowywane powinny być na dobro spółki rozumiane jako jej rozwój i zapobieganie skutkom nieostrożnego (nieracjonalnego) gospodarowania wartością spółki.
- 11 W świetle niektórych regulacji szczegółowych ta aktywność ma charakter bezwzględny, tak jak w art. 4 ust. 1 Ustawy o rachunkowości, z którego wynika, że rada nadzorcza nie jest jedynie organem następczo dokonującym kontroli i oceny sprawozdania finansowego bez wpływu na jego kształt, ale uczestniczy ona w procedurach sporządzania sprawozdania finansowego, jak i również z działalności spółki, tak Tomasz Pietrzyk, *Odpowiedzialność karna menedżerów spółek handlowych* (Warszawa 2020), rozdział III pkt VI. Osobnym zagadnieniem są jej zadania w spółkach publicznych, więcej Michał Rogatko, Rola i pozycja rady nadzorczej w spółkach giełdowych w Polsce” *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, z. 132 (2013): 131 i n.
- 12 Marcin Romanowski, „Natura spółki jako determinanta jej ustroju i funkcji jej władz – kilka refleksji”, [w:] *Efektywność zarządzania i nadzoru w spółce handlowej. W poszukiwaniu optymalnego modelu ustroju*

przesądza gremium właścicielskie. W ramach posiadanej przez nie kompetencji władczych może ono nadawać stosunkowo dużą autonomię zarządowi, prowadząc nawet do zdominowania spółki przez ten organ albo też preferować środki ograniczające zakres tej autonomii w granicach ustawowo oznaczonych<sup>13</sup>. Niektóre relacje wyznaczone są przepisem k.s.h.<sup>14</sup>.

Wątek profesjonalnego składu rady nadzorczej podniósł również Skarżący. Stwierdził, że wymienione standardy notariusz może z powodzeniem wypełniać. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego kwestie dotyczące wymagań kwalifikacyjnych przy naborze na członka omawianego organu nie były relewantne dla podjęcia skarżonych uchwał, zważywszy że podstawą odmowy udzielenia wnioskowanej zgody było uznanie, że pełnienie funkcji członka rady nadzorczej spółki prawa handlowego mieści się w pojęciu działalności doradczej, w rozumieniu art. 19 § 2 ustawy Prawo o notariacie.

Kwestia merytorycznego przygotowania do pełnienia kompetencji przez członków jej organów zarządzająco-nadzorczych w spółce jest nieobojętna zarówno z punktu widzenia prawidłowego nią zarządzania przez organ wykonawczy, jak i nadzorowania przez radę. Nie może ująć uwagi opinia Skarżącego w kwestii ścisłego interpretowania wyjątków odnoszących się tutaj do zatrudnienia od zasady wolności podejmowania i wykonywania określonej aktywności. Skoro dalej idące ograniczenia i zakazy, odnoszone do dodatkowego zatrudnienia dotyczą sędziów, to brak jest podstaw do rozciągnięcia ich na notariuszy. Do innego wniosku doszedł Sąd II instancji. Ustanowienie *expressis verbis* w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>15</sup> zakazu zajmowania przez sędziego określonych stanowisk włącznie z uczestnictwem w radach nadzorczych spółek „nie oznacza, iż w stosunku do notariuszy organy Samorządu Notarialnego nie mogą dokonać wykładni przepisu 19 § 2 ustawy Prawo o notariacie w sposób, w jaki zrobili to w rozpoznanej

---

*spółki*, red. Katarzyna Bilewska (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 86 i n.

- 13 Między innymi przez rozszerzanie w umowach spółki (statucie) zakresu czynności, które dla swej skuteczności wymagać będą zgody grona właścicielskiego albo rady nadzorczej (zob. art. 17 k.s.h.). Szerzej w tej materii Ł. Gasiński, „Pozycja zarządu w modelu ładu korporacyjnego spółki akcyjnej na tle wybranych orzeczeń”, [w:] *Efektywność zarządzania i nadzoru w spółce handlowej*, 178.
- 14 Zob. uwagi w kwestii ustawowego ograniczenia samodzielnego decydowania przez członków zarządu o skuteczności podejmowanych przez nich czynności w świetle art. 17 k.s.h., Robert Stefanicki, *Należyta staranność zawodowa członka zarządu spółki kapitałowej* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 148 i n.
- 15 Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r., Dz. U. 2001 r. poz. 1070 ze zm.

sprawie”. Ze stanowiskiem tym można polemizować, zważywszy na wiążące w tym zakresie gwarancje konstytucyjne. Ograniczenia dodatkowego zatrudnienia notariusza powinny być przez organ dostatecznie wykazane<sup>16</sup>.

Ograniczenia swobody w wyborze i wykonywaniu zawodu, stanowią wyjątek od zasady i jako takie muszą być interpretowane ścieśniająco. Nie można zatem formułować dodatkowych zakazów, a więc ograniczeń niewynikających wprost z ustawy, niespełniających przesłanki konieczności i proporcjonalności. Mając na uwadze te względy, Skarżący odwołał się do przepisów ustawy zasadniczej, w tym do art. 65, który stanowi, że każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, a wyjątki określa ustawa oraz jej art. 31<sup>17</sup>. Mogą być one ustanawiane tylko w ustawie i pod warunkiem, że są konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego zakaz ustanowiony art. 19 § 2 ustawy Prawo

16 Powinno być tu wykazane, że dodatkowe zatrudnienie w spółce może stanowić naruszenie powagi wykonywania zawodu zaufania publicznego. Zdaniem Oleszki („Dodatkowe”, 53) w przypadku, gdy podstawą tutaj odmowy jest uchybienie powadze zawodu, „ocena jest bardzo trudna”, ponieważ Uchwała (nr 19 z późniejszymi zmianami) Krajowej Rady Notarialnej z dnia 12 grudnia 1997 r. Kodeks Etyki Zawodowej Notariusza w § 7 stanowi, że notariusz powinien dbać o powagę, honor i godność zawodu, jednak pojęć tych nie definiuje, stąd przy podejmowaniu decyzji o odmowie na dodatkowe zatrudnienie organy powinny być „niezwykle ostrożne”. Z powyższego aktu prawnego wynika też, że podstawowymi zasadami obowiązującymi notariusza są: uczciwość, rzetelność, niezależność oraz bezstronność a notariusz winien swą postawą i działaniem dawać dobre świadectwo zawodowi. W świetle Preambuły Statutu Międzynarodowej Unii Notariatu Łacińskiego (<https://www.uinl.org/estatutos>), członkowie notariatu łacińskiego to prawnicy, niezależni i bezstronni doradcy, którzy z nominacji władzy publicznej, sporządzanym przez siebie dokumentom nadają urzędowy charakter, będący instrumentem gwarancji bezpieczeństwa prawnego i swobody umów. Badania własne, m.in. w Brazylii, potwierdzają, że dzięki m.in. tego typu działaniom i współpracy globalnej idea bezpieczeństwa prawnego notariatu stała się powszechna w kręgach międzynarodowych instytucji. Na temat nieskazitelności charakteru oraz rękopmi prawidłowego wykonywania zawodu notariusza Wiśława Boć-Mazur, [w:] *Ustrój notariatu. Komentarz do art. 1–78d Prawa o notariacie*, komentarz do art. 11, pkt 6.

17 Zob. ust. 3 w związku z ust. 1 tego artykułu.



o notariacie wpisuje się w konstytucyjne ramy. Rodzić się jednak musi pytanie, czy ingerencja i jej zakres w wolności wyboru wykonywania zawodu publicznego jest tutaj usprawiedliwiona ze względu na wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości i czy sam sposób oznaczenia zakazu nie uchybia wymogom stanowienia dobrego prawa określanego także przyzwoitą legislacją (art. 2 Konstytucji)<sup>18</sup>. Przy weryfikacji przedmiotowych ograniczeń należy brać za punkt widzenia cel danej regulacji, a zwłaszcza wartości, które kryją się za określonymi rozwiązaniami. Interpretacja tekstu prawnego nie może być ograniczona do jego językowej warstwy, jeżeli za dalszym prowadzeniem badania przemawia jego aksjologia<sup>19</sup>. W wielu wypadkach świadczyć to będzie na rzecz refleksyjnego podejścia do interpretacji i stosowania prawa<sup>20</sup>.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r.<sup>21</sup> wskazał, że niedopuszczalne jest przyjmowanie w ustawie blankietowych uregulowań, które pozostawiają organom je stosującym swobodę ostatecznego kształtowania takich ograniczeń, w szczególności wyznaczania ich zakresu. Nie ulega wątpliwości, że posłużenie się przez ustawodawcę w art. 19 § 2 ustawy Prawo o notariacie otwartą i zbyt ogólną formułą prowadzić może do niedopuszczalnego rozszerzenia zakazu zatrudnienia ich w spółkach.

W świetle dokonanej przez Sąd II instancji ustaleń nie znajdują uzasadnionych podstaw zarzuty kasacyjne przepisów postępowania, tj. art. 7, art. 77 i art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego. Odnosząc się do pierwszego z wymienionych, NSA stwierdził, że mamy tu do czynienia z przepisem proceduralnym i nie może on stanowić podstawy udzielenia wnioskowanej zgody ze względu na subiektywny interes strony w sytuacji, gdy z dokonanej przez organ wykładni przepisu prawa materialnego wynika brak podstaw do udzielenia zgody. Stanowisko te należy uznać za dyskusyjne. Po pierwsze dlatego, że istotne naruszenie przepisów postępowania przesądza o nieważności postępowania. Należy tu wyraźnie podkreślić,

18 Szerzej Bogusław Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz* (Warszawa: C. H. Beck, 2009), 38.

19 Szerzej na temat płaszczyzny aksjologicznej badania prawa Andrzej Szajkowski, „O metodzie badania prawa handlowego”, [w:] *Kodeks spółek handlowych po 15 latach obowiązywania*, 174 i n.

20 Szerzej Paweł Jabłoński, Przemysław Kaczmarek, „O grze interpretatora z tekstem prawnym i czynnikami pozatekstowymi w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa” *Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej*, z. 2 (2020): 59 i n.

21 P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

że współczesne prawo administracyjne „żyje procedurą”<sup>22</sup>. Jesteśmy bowiem świadkami dokonującej się ewolucji w relacjach przepisu postępowania do standardów wyznaczonych prawem materialnym. Następuje wyraźny trend przenoszenia akcentu na procedury jako zasadniczy warunek prawidłowego stosowania prawa materialnego. Daje się też zauważyć wyraźne odchodzenie od wąsko rozumianej służebnej funkcji postępowania administracyjnego<sup>23</sup>. To rozszerzenie jego zadań jest podyktowane między innymi fundamentalnymi wartościami, jakie dzisiaj stanowią prawa człowieka, w tym w szczególności ochrony jednostki w postępowaniu administracyjnym, gdzie w porównaniu z postępowaniem cywilnym mechanizmy ochronne są słabsze<sup>24</sup>. Po drugie przepisom postępowania nadaje się funkcje naprawiania prawa<sup>25</sup> przez dowartościowywanie jego aksjologii. Pewne racje mogą przemawiać za ograniczeniem podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez notariusza. Z drugiej jednak strony położenie akcentu na ochronę interesu ogólnego lub porządku publicznego jako podstawy zakazu dodatkowego zatrudnienia powinno być dostatecznie wyargumentowane przez organ. W przypadku wystąpienia konfliktu rezultatów wykładni funkcjonalnej może okazać się, że rezultat uzyskany na podstawie reguł językowych burzy podstawowe założenia aksjologiczne, leżące u podstaw stanowionego prawa. Interpretacja przepisów prawa, zwłaszcza odnoszonych do materii ograniczenia praw jednostki, nie może być bezrefleksyjna<sup>26</sup>. Dokonujący jej interpretator powinien dostosowywać rozumienie badanego tekstu do potrzeb i oczekiwań społecznego kontekstu<sup>27</sup>. W takich okolicznościach pierwszeństwo należałoby nadać rezultatom osiąganym na gruncie wykładni funkcjonalnej, przełamującej

- 
- 22 Filip Geburczyk, „Służebna funkcja postępowania administracyjnego jako paradygmat? Tło historyczne a perspektywa współczesna” *Państwo i Prawo*, nr 7 (2020): 87 i powołane przez Autora piśmiennictwo.
- 23 Ibidem, 86 i n.
- 24 Generalne pryncypia, mające umocowanie w ustawie zasadniczej, wyznaczają ogólne ramy wyborów aksjologicznych (w obu gałęziach prawa), ukierunkowanych na sprawiedliwe rozstrzygnięcie, przykładowo Robert Stefanicki, „Establishment of a trial period in agency contracts: comments in the context of the judgment of the Court of Justice of the European Union of 19 april 2018” *Ius Novum*, nr 2 (2020): 149.
- 25 Maciej Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2017), 206 i n.
- 26 Zob. uwagi Andrzeja Szajkowskiego („O metodzie”, 174 i n.) o potrzebie badania prawa przez pryzmat jego aksjologii.
- 27 Andrzej Bator, „O adekwatności założeń derywacyjnej koncepcji wykładni do badań nad interpretacją prawa Unii Europejskiej” *Studia Prawa Publicznego*, nr 2 (2015): 27.

wykładnię gramatyczną<sup>28</sup>. Prawdliwość prowadzonego postępowania wpi-  
sywać się powinna jakość uzasadnień, decyzji i wyroków jako jednego z naj-  
istotniejszych elementów składających się na prawo jednostki do obrony, pra-  
wo do rzetelnego procesu oraz sprawiedliwego rozstrzygnięcia w rozumieniu  
formalnym i materialnym. Skarżący w omawianej tutaj sprawie wielokrotnie  
podnosił niedostatek w tym przedmiocie zarówno na etapie postępowania  
administracyjnego, jak i sądowego I-instancyjnego i mimo dostrzeżenia przez  
sąd merytoryczny nie nadano temu odpowiedniego znaczenia<sup>29</sup>.

Na uwagę zasługuje stanowisko, że w ramach obowiązujących regula-  
cji kodeksu spółek handlowych istnieje możliwość sformatowania aktywnego  
modelu funkcjonowania w spółce kapitałowej rady nadzorczej. Rzecz w tym,  
aby następowało zabezpieczenie jakości nadzoru wewnątrz korporacyjnego  
jako ogniwa reagującego adekwatnie do skali nieprawidłowości w funkcjo-  
nowaniu spółki, zwłaszcza nią zarządzania. Jeżeli dążymy do zabezpieczenia  
skuteczności działań omawianego organu, to musimy jednocześnie promo-  
wać etyczny wymiar biznesu, wyrażający się stawianiem odpowiednich ludzi  
na właściwe miejsca i skutecznie sankcjonować zjawiska degeneracji formy  
organizacyjnoprawnej spółki. Ograniczenia dodatkowego zatrudnienia no-  
tariuszy powinny być poddane jasnym regułom. Należy dzisiaj stawiać też  
przed dyskursem prawniczym poszukiwanie odpowiedzi, czy analizowane  
ograniczenia prawidłowo i skutecznie realizują zakładane im cele społeczne.

## Bibliografia

- Banaszak Bogusław, *Konstytucja RP. Komentarz*. Warszawa: C. H. Beck, 2009.
- Bator Andrzej, „O adekwatności założeń derywacyjnej koncepcji wykładni do badań nad interpretacją prawa Unii Europejskiej” *Studia Prawa Publicznego*, nr 2 (2015): 11-34.

- 
- 28 Jabłoński, Kaczmarek, „O grze interpretatora”, 62 i powołane przez autorów piśmiennictwo.
- 29 Szerzej na temat funkcji uzasadnień i oceny niebezpiecznego kierunku formalistycznego podejścia do uzasadnień Jacek Gudowski, „Normatywny, jurysdykcyjny i kulturowy kryzys uzasadnienia wyroku. Droga znikąd donikąd” *Polski Proces Cywilny*, nr 3 (2020): 454 i n. Trafne jest też stanowisko, że uzasadnienia wyroków mogą pełnić istotne funkcje w rozwoju prawa. Lech Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądowym. Komentarz* (Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, 2002), 16 stwierdza m.in., że współcześnie sądy wychodzą poza funkcje wyłącznej interpretacji prawa w procesie jego stosowania na rzecz twórczej jego wykładni.

- Boć-Mazur Wiśława, [w:] „Ustrój notariatu. Komentarz do art. 1–78d Prawa o notariacie”, red. Andrzej Rataj, Andrzej Jan Szereda. Warszawa: C. H. Beck, 2019.
- Ciszewski Jerzy, Agata Wątrobska, „Status zawodu notariusza po deregulacji” *Rejent*, nr 12 (2014): 107-129.
- Dumkiewicz Małgorzata, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*. Warszawa: C. H. Beck, 2020.
- Kidyba Andrzej, *Komentarz aktualizowany do art. 301-633 Kodeksu spółek handlowych*, LEX/el. 2020.
- Frąckowiak Józef, [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, red. Wojciech Pyziół. Warszawa: LexisNexis, 2008.
- Gasiński Łukasz, „Pozycja zarządu w modelu ładu korporacyjnego spółki akcyjnej na tle wybranych orzeczeń”, [w:] *Efektywność zarządzania i nadzoru w spółce handlowej. W poszukiwaniu optymalnego modelu ustroju spółki*, red. Katarzyna Bilewska. 178-187. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Geburczyk Filip, „Służebna funkcja postępowania administracyjnego jako paradygmat? Tło historyczne a perspektywa współczesna” *Państwo i Prawo*, nr 7 (2020): 79-93.
- Gudowski Jacek, „Normatywny, jurysdykcyjny i kulturowy kryzys uzasadnienia wyroku. Droga znikąd donikąd” *Polski Proces Cywilny*, nr 3 (2020): 441-459.
- Jabłoński Paweł, Kaczmarek Przemysław, „O grze interpretatora z tekstem prawnym i czynnikami pozatekstowymi w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa” *Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej*, z. 2 (2020): 49-65.
- Kopaczyńska-Pieczniak Katarzyna, [w:] *Kodeks spółek handlowych*, t. II, *Komentarz do art. 151-300*, red. Andrzej Kidyba. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Król Małgorzata, [w:] „Ustrój notariatu. Komentarz do art. 1–78d Prawa o notariacie”, red. Andrzej Rataj, Andrzej Jan Szereda. Warszawa: C. H. Beck, 2019.
- Morawski Lech, *Wykładnia w orzecznictwie sądowym. Komentarz*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Dom Organizatora, 2002.
- Oleszko Aleksander, „Dodatkowe zatrudnienie (zajęcie)” *Nowy Przegląd Notarialny*, nr 4 (2014): 48-56.
- Pietrzyk Tomasz, *Odpowiedzialność karna menedżerów spółek handlowych*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Rodzinkiewicz Mateusz, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*. Warszawa: C. H. Beck, Warszawa, 2018.

- Rogatko Michał, „Rola i pozycja rady nadzorczej w spółkach giełdowych w Polsce” *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, z. 132 (2013): 131-152.
- Romanowski Michał, „Natura spółki jako determinanta jej ustroju i funkcji jej władz – kilka refleksji”, [w:] *Efektywność zarządzania i nadzoru w spółce handlowej. W poszukiwaniu optymalnego modelu ustroju spółki*, red. Katarzyna Bilewska. 71-87. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Rozłucki Wiesław, „Rada nadzorcza nie musi być gorsetem zarządu!” *Harvard Business Review Polska*, nr 27 (2005).
- Stefanicki Robert, “Establishment of a trial period in agency contracts: comments in the context of the judgment of the Court of Justice of the European Union of 19 april 2018” *Ius Novum*, nr 2 (2020): 140-155.
- Stefanicki Robert, *Należyta staranność zawodowa członka zarządu spółki kapitałowej*. Warszawa: Wolters Kluwer 2020.
- Szajkowski Andrzej, „O metodzie badania prawa handlowego”, [w:] *Kodeks spółek handlowych po 15 latach obowiązywania*, red. Józef Frąckowiak. 164-186. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Szumański Andrzej, [w:] *Komentarz do artykułów 151-300*, t. II, red. Stanisław Sołtysiński, Andrzej Szajkowski, Andrzej Szumański. Warszawa: C. H. Beck, 2002.
- Śledzikowski Marcin, „Członek Rady Nadzorczej jako pełnomocnik. Uwagi *de lege lata* i wnioski *de lege ferenda*”, [w:] *Kodeks spółek handlowych po 15 latach obowiązywania*, red. Józef Frąckowiak. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Zieliński Maciej, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

# Zwalczanie beczynności i przewlekłości postępowania w sprawach udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie

---

## Objecting Inactivity and Excessive Length of Proceedings Regarding Access to Information on the Environment and its Protection

*The right to information on the environment is a public subjective right according to the Polish Constitution, international and European law. This right is supposed to be a basic instrument of environmental protection that enables further measures to be taken. Regulations of the right to information on the environment assume quick and effective actions of the authorities. The legal rules give short deadlines for fulfilling information obligations. However, the Act on Sharing Information about the Environment and its Protection lacks precise regulations of challenging the inactivity and extensive length of proceedings. This makes effective exercise of the rights of citizens and other entities to get information impossible. The considerations presented in the article refer to the current legal regulations of the length and legal nature of statutory deadlines for disclosing information, as well as the proper procedure for challenging inactivity and excessive length of proceedings.*

---

**Maciej P. Gapski**

*doktor nauk prawnych  
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II*

ORCID – 0000-0002-5454-6645

Słowa kluczowe:  
udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, ponaglenie, skarga na beczynność i przewlekłość postępowania

Key words:  
access to information on the environment and its protection, reminder, complaint on inaction and excessive length of proceedings

<https://doi.org/10.36128/priv.vi35.129>

### 1. Uwagi wstępne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup> gwarantuje w art. 61 każdemu obywatelowi dostęp do informacji publicznej. Prawo do uzyskania tego typu informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenie kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych z możliwością rejestracji dźwięku i obrazu. Dla podkreślenia znaczenia wartości, jaką jest środowisko naturalne i jego ochrona, Konstytucja w art. 74 ust. 3 przyznała dodatkowo każdemu prawo do informacji o stanie i ochronie stanowiska. Prawo

---

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.

dostępu do informacji o środowisku jest immanentnie związane z prawem dostępu do informacji publicznej, z uwagi jednak na szczególny charakter i przedmiot zostało w Konstytucji objęte odrębną regulacją<sup>2</sup>. Prawo to zostało zagwarantowane w licznych aktach prawa międzynarodowego oraz unijnego, wśród których wymienić należy przede wszystkim ratyfikowaną przez Polskę konwencję ONZ z Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r.<sup>3</sup> oraz dyrektywę unijną z dnia 28 stycznia 2003 r. nr 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczącej środowiska<sup>4</sup>.

Wdrażając prawo unijne do wewnętrznego porządku prawnego uchwalono w dniu 3 października 2008 r. ustawę regulującą udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenę oddziaływania na środowisko<sup>5</sup>. Problematyce udostępniania wskazanej informacji poświęcono przepisy od art. 8 do 28 u.i.o.ś. Przedmiotowa ustawa zakłada, że organy władzy publicznej<sup>6</sup> mają niezwłocznie, w niektórych sytuacjach w dniu złożenia wniosku, a maksymalnie w ciągu dwóch miesięcy, udostępniać informacje o środowisku i jego ochronie. O tego typu informacje może wystąpić każdy, bez konieczności wykazywania interesu prawnego lub faktycznego<sup>7</sup>. Ustawa w art. 8 ust. 1 nakłada na władze publiczne obowiązek udostępniania każdemu informacji o środowisku i jego ochronie, którymi dysponują władze publiczne lub są przeznaczone dla władz publicznych, w zakresie, w jakim nie dotyczą one ich działalności ustawodawczej lub orzecznictwej. Zakres informacji o środowisku i jego

- 
- 2 Por. Jerzy Jendrośka, Marcin Stoczkiewicz, *Dostęp do informacji o środowisku na tle ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*. <http://www.tnz.most.org.pl/dokumenty/publ/upraw/dostep.htm>.
  - 3 Konwencja sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz. U. z 2003 r. Nr 78 poz. 706) – dalej konwencja z Aarhus.
  - 4 Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG, Dz. Urz. UE z 2003 r. L 41/26 – dalej dyrektywa 2003/4/WE. Na temat źródeł prawa w obszarze dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie zob. szerzej Anna Haładyj, *Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie* (Warszawa: C.H. Beck, 2019), 1-5.
  - 5 Tj.: Dz. U. z 2020 r. poz. 283 ze zm. – dalej u.i.o.ś.
  - 6 Stosownie do art. 3 pkt 15a władze publiczne to: Sejm, Senat, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, organy administracji, sądy, trybunały oraz organy kontroli państwowej i ochrony prawa.
  - 7 Zob. art. 4 i art. 13 u.i.o.ś.

ochronie, podlegający obowiązkowi udostępnienia, określono w art. 9 u.i.o.ś. Do informacji takich zaliczane są między innymi: dane dotyczące stanu elementów środowiska, takich jak powietrze, woda, powierzchnia ziemi, kopaliny, klimat, krajobraz i obszary naturalne, emisja zanieczyszczeń, środki administracyjne, polityki, przepisy prawa, plany i programy dotyczące ochrony środowiska.

Wskazana ustawa wprowadza odrębny tryb udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie i stanowi *lex specialis* w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>8</sup>. W doktrynie podnosi się jednak, że w wielu sytuacjach zakres przedmiotowy obu tych regulacji jest trudny do rozgraniczenia<sup>9</sup>. Odrębny tryb udostępniania informacji o środowisku oraz informacji publicznej obowiązek szybkiego działania podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji, a także brak precyzyjnego określenia form prawnych działania organów oraz fragmentaryczne odwołanie do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, powoduje liczne problemy w stosowaniu obu tych aktów<sup>10</sup>.

Zasada dostępu do informacji o środowisku czy też prawa do informacji o środowisku wyodrębniana jest wśród ogólnych zasad prawa ochrony

- 
- 8 Ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tj.: Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm. – dalej u.d.i.p. Zob. wyrok NSA z dnia 20 marca 2012 r. sygn. akt I OSK 2451/11, LEX nr 1285013.
- 9 Por. Aneta Trela-Smalarz, „Dostęp do informacji o ochronie środowiska” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 1 (2018): 37-38.
- 10 Tamże. Haładaj, *Odmowa udostępnienia informacji*, 24-26; Jarosław Ruszewski, „Dostęp do informacji o środowisku” *Prokuratura i Prawo*, nr 9 (2005): 119-120; Aleksander Lipiński, „Prawo powszechnego dostępu do informacji o środowisku” *Państwo i Prawo*, nr 9 (2001): 67-78. W zakresie dostępu do informacji publicznej zob. Mariusz Jabłoński, *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym* (Wrocław: PRESSCOM, 2009), 261-264, a także Grzegorz Sibiga, „O reformę przepisów o dostępie do informacji publicznej” *Samorząd Terytorialny*, nr 4 (2015): 13; Małgorzata Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego* (Toruń: Wydawnictwo Dom Organizatora, 2002), 78-80; Przemysław Szustakiewicz, „Komentarz do art. 10”, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. Mariusz Bidziński, Marek Chmaj, Przemysław Szustakiewicz (Warszawa: C. H. Beck, 2015), 132-142; Irena Kamińska, Mirosława Rozbicka-Ostrowska, „Uwaga 8 do art. 1”, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz* (LEX 2016); Maciej P. Gapski, „Formal Requirements and Procedure for Submitting a Request for Access to Public Information” *TEKA Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie*, nr 1 (2020): 127.



środowiska<sup>11</sup>. Podstawą dla kształtowania treści tej zasady jest zarówno Konstytucja RP, jaki i prawo międzynarodowe, przede wszystkim zaś prawo unijne<sup>12</sup>. W doktrynie podkreśla się, że swobodny dostęp do informacji o środowisku jest regułą, natomiast ograniczenie dostępu do informacji lub odmowa jej udostępnienia wyjątkiem<sup>13</sup>. Prawo dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie uznawane jest za jeden z podstawowych instrumentów prawa ochrony środowiska<sup>14</sup>, który umożliwia zastosowanie dalej idących form i środków jego ochrony. Dlatego istotne jest, aby dostęp do informacji był wykonywany w sposób efektywny i szybki. W wielu przypadkach tylko natychmiastowa, oparta na rzetelnych danych reakcja na pojawiające się zagrożenia może przyczynić się do skutecznej ochrony środowiska. W raportach, przedstawiających badania na temat praktyki stosowania przepisów u.i.o.ś., podkreśla się, że nadrzędnym problemem jest niska sprawność organów w terminowym udostępnianiu informacji o stanie środowiska i jego ochronie<sup>15</sup>.

- 
- 11 Błażej Wierzbowski, Bartosz Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska, Zagadnienia podstawowe* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 118-119, a także Jerzy Stelmasiak, Agnieszka Wąsikowska, „Zasady ogólne prawa ochrony środowiska”, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. Jerzy Stelmasiak (Warszawa: Lexis Nexis, 2010), 35-38.
  - 12 Stelmasiak, Wąsikowska, „Zasady ogólne”, 35-38. Stuart Bell, Donald McGillivray, *Environmental Law* (Oxford: Oxford University Press, 2006): 319. Zob. także Joanna Rezmer, „Prawo do informacji o środowisku z perspektywy organów powszechnego systemu ochrony praw człowieka oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”, [w:] *Prawa człowieka a ochrona środowiska – wspólne wartości i wyzwania*, red. Bożena Gronowska, Bartosz Rakoczy, Julia Kapelańska-Pręgowska, Karolina Karpus, Piotr Sadowski (Toruń: Katedra Praw Człowieka Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Mikołaja Kopernika, 2018), 305.
  - 13 Wierzbowski, Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska*, 118. Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzecznictwie wskazuje dodatkowo, że podstawy odmowy udostępniania informacji o środowisku powinny być interpretowane zawężająco – wyrok z dnia 23 listopada 2016 r., Bayer CropScience i Stichting De Bijenstichting v. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, C-442/14, EU:C:2016:890, pkt 16.
  - 14 A. Haładyj, „Dostęp do informacji o środowisku – ewolucja czy rewolucja w przepisach?”, [w:] *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. Beata Jeżyńska, Emil Kruk (Lublin: Wydawnictwo UMCS, 2016): 139.
  - 15 Przemysław Chylarecki, Marta Wiśniewska, Jacek Engel, *Dostęp do informacji o środowisku i udział w decyzjach dotyczących środowiska:*

Kluczowa regulacja, odnosząc się do problematyki podjętej w niniejszym opracowaniu, zawarta jest w art. 14 u.i.o.ś. określającym terminy, w których zobowiązane podmioty powinny udostępnić żadaną informację. Przekroczenie tych terminów, bez rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji, może być uznane za przejaw beczynności organu, natomiast przewlekłość związana jest z dokonywaniem przez organ czynności procesowych przedłużających w sposób nieuzasadniony termin rozpatrzenia wniosku<sup>16</sup>. W ustawie brak jest precyzyjnego określenia, jakie środki prawne przysługują wnioskodawcy w sytuacji nierozpatrzenia żądania o informację w ustawowym terminie lub opieszałego działania organów. Wprawdzie art. 14 u.i.o.ś. odwołuje się do art. 35 § 5 i art. 36 k.p.a., czyli w ograniczonym zakresie do instytucji ponaglenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym, jednakże na tej podstawie nie można jednoznacznie stwierdzić, czy w ramach

---

*społeczna kontrola praktyk administracji publicznej* (Warszawa: Fundacja Greenmind, 2014), 25-28.

- 16 Kodeks postępowania administracyjnego (tj.: Dz. U. z 2020 r., poz. 256 – dalej k.p.a.) definiuje pojęcie beczynności i przewlekłości w art. 37 § 1 pkt 1 i 2. Stosownie do tych regulacji z beczynnością mamy do czynienia, jeżeli nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 natomiast z przewlekłością, jeżeli postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy. W teorii prawa administracyjnego wskazuje się, że „beczynność organu administracji (...) można określić jako stan prawny, w którym jedna norma prawna – norma kompetencyjna – przyznaje organowi administracji określoną kompetencję, polegającą na możliwości podjęcia działania w określonej formie, a organ administracji będący podmiotem kompetencji nie realizuje tej kompetencji w okolicznościach objętych zakresem zastosowania odrębnej normy imperatywnej skierowanej do tego organu, która ustanawia obowiązek realizacji tejże kompetencji. Tym samym beczynność organu administracji można uznać za przejaw naruszenia prawa polegający na niezastosowaniu normy prawnej, gdy jest to prawnie wymagane” – Michał Miłosz, *Beczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2011), 93. W zakresie definiowania i rozgraniczania pojęć „beczynność” i „przewlekłość” zob. także Piotr Dobosz, *Milczenie i beczynność w prawie administracyjnym* (Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2011), 65-75, Zbigniew Kmiecik, „Przewlekłość postępowania administracyjnego” *Państwo i Prawo*, nr 6, (2011): 30-43, a także Zbigniew R. Kmiecik, Magdalena Kotulska, „Jeszcze o rodzajach opieszałości organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym” *Samorząd Terytorialny*, nr 1-2 (2017): 94-106.

postępowania o udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie ta instytucja znajdzie zastosowanie. Niewątpliwie jednak beczynność i przewlekłość postępowania organów w udostępnianiu przedmiotowej informacji można zwalczać za pomocą skargi do sądu na podstawie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>17</sup>.

W niniejszej pracy przedstawione zostaną uwagi na temat środków prawnych i trybu zwalczania beczynności i przewlekłości postępowania podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie. Przyjmowane regulacje prawne powinny zapewniać efektywne, a więc szybkie i rzetelne działania w zakresie udostępniania tego rodzaju danych. Zapewnienie właściwego realizowania obowiązków informacyjnych w ramach prawnej ochrony środowiska jest zadaniem państw sygnatariusza konwencji z Aarhus i członków Unii Europejskiej. Dlatego też to w prawodawstwie wewnętrznym poszczególnych państw należy określić zasady proceduralne dotyczące środków prawnych, które mają zagwarantować ochronę uprawnień, jakie podmioty wywodzą z prawa międzynarodowego oraz unijnego<sup>18</sup>.

## **2. Terminy udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie oraz ich charakter prawny**

W art. 14 ust. 1 u.i.o.ś. ustawodawca sprecyzował, że władze publiczne udostępniają informacje o środowisku i jego ochronie bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku. Zgodnie z ust. 2 cyt. przepisu miesięczny termin może zostać przesłużony do 2 miesięcy ze względu na stopień skomplikowania sprawy. W tego rodzaju przypadkach stosuje się odpowiednio art. 35 § 5 i art. 36 k.p.a. Dodatkowo przyjęto, że dokumenty, o których dane są zamieszczane w publicznie wskazanych wykazach, o których mowa w art. 21 ust. 1, udostępnia się niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 3 dni od dnia złożenia wniosku. Natomiast pewne kategorie informacji w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej, innej katastrofy naturalnej lub awarii technicznej udostępnia się w dniu złożenia wniosku stosownie do art. 14 ust. 4 u.i.o.ś.

Wskazane powyżej akty prawa międzynarodowego i unijnego nakazują efektywne i szybkie działanie organów zobowiązanych do udostępniania informacji o stanie i ochronie środowiska. Ustawodawca krajowy w powołanym powyżej art. 14 u.i.o.ś. zaczerpnął bezpośrednio z uregulowań zawartych w art. 4 ust. 2 konwencji z Aarhus, która zakłada, że informacje

---

17 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tj.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm. – dalej p.p.s.a.

18 Zob. wyrok TS z dnia 8 marca 2011r., Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125, pkt. 46-48.

dotyczące środowiska udostępnia się tak szybko jak to możliwe, lecz nie później niż w terminie miesiąca po zgłoszeniu żądania, zaś w przypadku informacji o dużym zakresie i stopniu skomplikowania w okresie do dwóch miesięcy po uprzednim poinformowaniu wnioskodawcy o przedłużeniu i przyczynach zwłoki. Tożsame terminy udostępniania informacji określono w art. 3 ust. 2 pkt a i b dyrektywy 2003/4/WE.

Wyjaśnić należy, że zarówno konwencja z Aarhus, jak i dyrektywa 2003/4/WE określa maksymalne terminy, w których powinna być udostępniona stosowna, żądana informacja. Z tego też względu państwa mogą w ramach porządków wewnętrznych wprowadzić inne, krótsze terminy niż te określone w tych aktach prawnych<sup>19</sup>. Przyjmowane wśród państw europejskich regulacje odnoszące się do terminów udostępniania informacji są zróżnicowane. Najkrótsze terminy udostępniania informacji zostały ustanowione w Dani i Portugalii (10 dni), w Holandii (2 tygodnie) czy Niemczech i Hiszpanii (maksymalnie 2 miesiące)<sup>20</sup>. W Wielkiej Brytanii określono natomiast, że informacje należy udostępnić zasadniczo w przeciągu dwudziestu dni roboczych, maksymalnie w przeciągu 40 dni<sup>21</sup>. Jednocześnie w niektórych państwach wprowadza się inną długość terminów w przypadku udostępnienia informacji o środowisku oraz odmowy jej udostępnienia<sup>22</sup>.

Zasadniczo zarówno analizowana ustawa, jak i prawo międzynarodowe oraz unijne przewiduje, że sprawa związana z dostępem do informacji o środowisku i jego ochronie powinna być załatwiona bez zbędnej zwłoki nie później niż w terminie miesiąca. Użyte przez ustawodawcę pojęcie „bez zbędnej zwłoki” należy utożsamiać z powinnością rozpatrzenia wniosku tak szybko jak to możliwe, w najkrótszym czasie, od razu, natychmiast<sup>23</sup>. Oczywiście jest przy tym, że takie bezzwłoczne udostępnienie informacji będzie możliwe jedynie w przypadkach, gdy organ dysponuje gotowymi do udostępnienia dokumentami i danymi lub może je przygotować przy pomocy znokimych sił i środków. W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że działanie bez zbędnej zwłoki można utożsamiać z szybkim działaniem organu

---

19 Rema Savoia, Dmitry Skrylnikov, „Access to justice in cases involving access to environmental information”, [w:] *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention*, 23-26, red. Stephan Stec (Szentendre: The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 2003), 24.

20 Savoia, Skrylnikov, *Access to justice*, 24 i 65.

21 Bell, McGillivray, *Environmental Law*, 329.

22 Savoia, Skrylnikov, *Access to justice*, 24 i 65.

23 Por. Michał Kowalski, *Terminy w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym* (Wrocław: PRESSCOM, 2013), 108.

nieprzekraczającym siedmiu dni<sup>24</sup>. Z formalnego punktu widzenia poza sytuacjami, gdy ustawa nakazuje udostępnienie informacji w dniu złożenia wniosku lub nie później niż w terminie 3 dni od dnia jego złożenia (art. 14 ust. 3 i 4 u.i.o.ś.), działanie organu bez zbędnej zwłoki należy jednak łączyć z zachowaniem terminu miesięcznego<sup>25</sup>. W związku z tym termin miesięczny w odniesieniu do żądania udostępnienia informacji, która wymaga właściwego przygotowania poprzez jej zebranie, zestawienie lub wyselekcjonowanie z większej ilości danych jest terminem podstawowym<sup>26</sup>. Niemiej jednak, jeżeli proces przygotowania informacji będzie przebiegał sprawniej, obowiązek udostępnienia informacji aktualizuje się w pierwszym możliwym terminie, najpóźniej w ciągu miesiąca od doręczenia organowi żądania.

Przedłużenie terminu rozpatrywania wniosku o udostępnienie przedmiotowych informacji do dwóch miesięcy ze względu na stopień skomplikowania sprawy (art. 14 ust. 2 u.i.o.ś.) powinno być przez organ odpowiednio uzasadnione oraz potwierdzone przez przekazanie żądającemu zawiadomienia wskazującego przyczynę zwłoki oraz nowy termin załatwienia sprawy, a także zawierającego pouczenie o środku prawnym przysługującym w związku z przedłużającym się postępowaniem. Zawarta w art. 14 ust. 2 regulacja potwierdza tezę o podstawowym znaczeniu terminu miesięcznego do rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji o środowisku. Przekroczenie terminu miesięcznego, jakkolwiek prawnie dopuszczalne, może być podstawą do uznania, że organ działał w sposób przewlekły, a więc podejmował czynności zbędne, w sposób opieszawy lub bez koniecznej intensywności. Zgodne z prawem przedłużenie okresu rozpatrywania wniosku o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie ponad termin miesięczny powinno być właściwie uzasadnione w odniesieniu do prawdziwych okoliczności. Organ powinien wykazać, że pomimo zastosowania odpowiednich sił i środków nie był w stanie zakończyć postępowania w tym terminie ze względu na obszerność żądanej informacji lub inne faktyczne lub prawne skomplikowanie sprawy. W przeciwnym bowiem razie możliwe będzie stwierdzenie beczynności lub przewlekłości w udzielaniu informacji.

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie odwołuje się w art. 14 ust. 2 do odpowiedniego stosowania art. 35 § 5 k.p.a., zgodnie z którym do terminów załatwienia sprawy nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów

24 Kowalski, *Terminy w postępowaniu*, 108-109.

25 Por. Bartosz Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Komentarz* (Warszawa: Lexis Nexis, 2010), 48-49.

26 Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu*, 48-49.

opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu. Ze względu na specyfikę i odrębność postępowania o udostępnienie przedmiotowej informacji przepis art. 35 § 5 k.p.a. wymaga pewnych modyfikacji. Przyjąć należy, że do terminów załatwiania wniosku nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu. W postępowaniu tym nie stosuje się, wobec braku odesłania, przepisów k.p.a. dotyczących zawieszenia postępowania oraz mediacji. Dyskusyjne jest przy tym, czy art. 35 § 5 k.p.a. stosować należy odpowiednio tylko w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 u.i.o.ś., w więc w razie przedłużenia miesięcznego terminu, czy też do wszystkich terminów dotyczących rozpatrywania wniosku o udostępnienie informacji określonych w art. 14 u.i.o.ś. Wykładnia językowa art. 14 ust. 2 analizowanej ustawy wymaga przyjęcia, że art. 35 § 5 k.p.a. znajduje odpowiednie zastosowanie jedynie w odniesieniu do rozpatrywania sprawy skomplikowanej, wymagającej przedłużenia podstawowego terminu do dwóch miesięcy<sup>27</sup>.

Odnosząc się do zagadnienia sposobu obliczania terminów wskazanych w art. 14 u.i.o.ś., należy przyjąć, jak wskazywano powyżej, że udostępnienie informacji bez zbędnej zwłoki polega na jej udzieleniu najszybciej jak to jest możliwe, nie później jednak niż w ciągu miesiąca od dnia złożenia wniosku. Dzień złożenia wniosku to dzień doręczenia organowi właściwemu żądania udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie. W komentarzach do omawianej ustawy prezentowane są dwa nieco odmienne stanowiska w zakresie obliczania terminu miesięcznego. Z jednej strony wskazuje się bowiem, że termin miesięczny to 30 kolejnych dni<sup>28</sup>, z drugiej zaś nakazuje obliczać go stosownie do art. 57 § 3 k.p.a.<sup>29</sup>. W świetle u.i.o.ś., ze względu na brak precyzyjnej regulacji, czy to zasadniczo odsyłającej do k.p.a., czy też do zawartych w art. 57 k.p.a. reguł obliczania terminów, nie można jednoznacznie wskazać właściwego sposobu ich liczenia. Również przy obliczaniu terminu dwumiesięcznego można przyjąć jedną ze wskazanych powyżej reguł. Bez zmiany ustawy i dookreślenia sposobu obliczania terminów oba zaprezentowane stanowiska są możliwe do zaakceptowania i uzasadnienia.

---

27 Ibidem, 48.

28 Ibidem, 49.

29 Zgodnie z powołanym przepisem - terminy określone w miesiącach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim miesiącu, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było - w ostatnim dniu tego miesiąca. Zob. Krzysztof. Gruszecki, „Uwaga 5 do art. 14”, [w:] *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Komentarz (LEX/el: Wolters Kluwer, 2020).

W odniesieniu do terminu wskazanego w art. 14 ust. 3 u.i.o.ś. przyjąć można, że termin trzydniowy należy liczyć bez uwzględniania dnia złożenia wniosku, najpóźniej w trzecim dniu organ powinien udostępnić żądane dokumenty. Natomiast art. 14 ust. 4 u.i.o.ś. nakazuje w szczególnych okolicznościach klęsk żywiołowych, katastrof i awarii udostępnianie informacji w dniu złożenia wniosku. Jakkolwiek termin zawarty w tym przepisie nie stwarza wątpliwości co do sposobu jego liczenia (obowiązek należy wypełnić w tym samym dniu, w którym do organu wpłynął wniosek), niemniej jednak wydaje się on niemożliwy do dotrzymania w sytuacji wpływu wniosku po godzinach urzędowania organów władzy publicznej, które nie są zobligowane szczegółowymi przepisami do prowadzenia całodobowych dyżurów.

Dla zaktualizowania się obowiązku rzetelnego, szybkiego i efektywnego załatwiania sprawy w przedmiocie udostępniania informacji o środowisku ustawa w art. 10 nakłada na władze publiczne powinność wyznaczenia odpowiedniej osoby lub osób w strukturze organizacyjnej, które zajmują się udostępnianiem informacji. Wydaje się, że tylko przy zatrudnieniu właściwie przeszkolonych, profesjonalnych urzędników, zajmujących się udostępnianiem tych informacji, możliwe jest właściwe wypełnienie wszystkich obowiązków informacyjnych wynikających z ustawy oraz prawa międzynarodowego i unijnego.

Terminy określone w art. 14 u.i.o.ś. są typowymi terminami procesowymi, determinującymi ustawowy czas trwania postępowania. Terminy załatwienia wniosku o udostępnienie przedmiotowych informacji zasadniczo są terminami maksymalnymi, jednakże ich przekroczenie nie pozbawia organu możliwości udostępnienia informacji lub wydania decyzji odmownej. Skutkiem ich przekroczenia jest zaktualizowanie się dodatkowych obowiązków organu, jego ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej, odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej urzędników, a także nowych uprawnień procesowych dla wnioskodawców, służących zwalczaniu bezprawnego zachowania (zaniechania) organu<sup>30</sup>. Należy jednocześnie zauważyć, że najdłuższym terminem rozpatrzenia wniosku na podstawie art. 14 ust. 1 i 2 u.i.o.ś. jest termin dwumiesięczny, który nie może być przedłużony. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości termin dwumiesięczny określany jest mianem terminu wiążącego, co sugeruje jego nieprzekraczalny charakter<sup>31</sup>. Niemniej jednak po upływie tego terminu na organie, który nie rozpoznał wniosku nadal ciąży prawny obowiązek załatwienia sprawy. Powyżej omawiane terminy określane są w polskiej doktrynie mianem instrukcyjnych

30 Barbara Adamiak, Janusz Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (Warszawa: C. H. Beck, 2014), 343.

31 Wyrok TS z dnia 21 kwietnia 2005 r., Pierre Housieaux v. Délégués du conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, C-186/04, ECLI:EU:C:2005:248, pkt 25-26.

ze względu na brak bezpośrednich konsekwencji materialnoprawnych ich przekroczenia<sup>32</sup>. Terminy te nie mogą być ponadto modyfikowane (wydłużane) przez organ, nawet w porozumieniu z wnioskodawcą, poza przypadkami określonymi ustawą.

Nawiązując do wskazań Trybunału Sprawiedliwości, który stwierdził, że powyższy dwumiesięczny termin jest wiążący, a więc nieprzekraczalny i nie ma charakteru instrukcyjnego, należałoby rozważyć, czy nie powinno uznać się go za termin zawity<sup>33</sup>. W przypadku przekroczenia tego terminu zobowiązany do udostępnienia informacji podmiot traciłby uprawnienie do wydania rozstrzygnięcia w danej sprawie. W regulacjach niektórych państw europejskich przyjmuje się, że przekroczenie maksymalnego terminu udostępnienia informacji należy traktować jako odmowę udostępnienia informacji<sup>34</sup>. W takim przypadku możliwe jest składanie środków prawnych do organów odwoławczych lub sądów zmierzających nie tylko do uznania zaniechania w udostępnianiu informacji, ale wprost zmierzających do merytorycznego rozpatrzenia sprawy dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie. Należy podkreślić, że teza o zawitym charakterze terminu dwumiesięcznego, chociaż możliwa do przyjęcia na gruncie porządków prawnych niektórych państw unijnych, nie jest jednak uprawniona w świetle przyjętych regulacji polskich.

W przewidzianych przez art. 14 u.i.o.ś. terminach organy mają obowiązek udostępnienia informacji, ewentualnie poinformowania o nieposiadaniu informacji albo wydania decyzji o odmowie dostępu do informacji o środowisku. Brak reakcji organu w jednej z wymienionych form powoduje uznanie, że organ, do którego wpłynął wniosek pozostaje w beczynności. Ze względu na istniejący po stronie organu prawny obowiązek udzielania informacji o stanie i ochronie środowiska, przyjmujący postać publicznego prawa podmiotowego<sup>35</sup>, biernie zachowanie organu, do którego złożono wniosek

32 Por. Agnieszka Piskorz-Ryń, „Zasady udostępniania informacji publicznej”, [w:] *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, red. Joanna Wyporska-Frankiewicz (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 70.

33 Haładyj, *Odmowa udostępnienia informacji*, 116.

34 Savoia, Skrylnikov, *Access to justice*, 24, 65. Za możliwością przyjęcia fikcji prawnej polegającej na uznaniu, że brak odpowiedzi w przewidzianym terminie uznawany jest za decyzję odmową opowiedział się Trybunał Sprawiedliwości w powołanym powyżej wyroku z dnia 21 kwietnia 2005 r., C-186/04, pkt 31-32.

35 Szerzej Jacek Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska* (Lublin: Wydawnictwo KUL, 2016), 111-112, 116-118 wraz z podaną tam literaturą. Jacek Trzewik, „Uwagi na temat charakteru prawnego instytucji dostępu do informacji o środowisku”



lub nieuzasadnione przewlekłe prowadzenie postępowania należy zakwalifikować jako zachowanie bezprawne<sup>36</sup>. Tego rodzaju zachowanie organu stanowi przejaw naruszenia prawa poprzez niezastosowanie normy prawnej, która wymaga określonego działania<sup>37</sup>. W związku z tego rodzaju bezprawnością w postępowaniu organu wnioskodawca powinien dysponować środkiem prawnym jej zwalczania, który stosownie do rozwiązań międzynarodowych (art. 9 ust. 1 Konwencji z Aarhus) oraz europejskich (art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy 2003/4/WE) będzie rozpatrzony przez sąd lub inny niezależny i bezstronny organ powołany z mocy ustawy. Podkreślić należy przy tym, że sądowa kontrola działania organów zobowiązanych do udostępniania informacji o środowisku ma znaczenie podstawowe.

### 3. Ponaglenie na beczynność i przewlekłość postępowania organu władzy publicznej w zakresie dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie

Analizowana ustawa nie przyznaje wprost wnioskodawcom prawa do składania środków prawnych w celu zwalczania stanu beczynności lub przewlekłości postępowań o udostępnienia przedmiotowych informacji. W art. 14 ust. 2 u.i.o.ś. w odniesieniu do przedłużania terminu rozpatrywania sprawy ze względu na stopień jej skomplikowania do dwóch miesięcy odwołano się w ograniczonym zakresie do instytucji ponaglenia uregulowanej w art. 35-38 k.p.a. Odwołanie to jest precyzyjne wskazuje się w nim wyłącznie, jak wskazywano powyżej, art. 35 § 5 i art. 36 k.p.a., dlatego wątpliwe jest wywodzenie ze wskazanego uregulowania prawa do wniesienia ponaglenia.

W komentarzach do omawianej ustawy podnosi się, że zwalczanie zwłoki w działaniu organów zobowiązanych do udostępnienia informacji powinno następować na podstawie art. 37 k.p.a., a po wyczerpaniu tego środka poprzez wniesienie skargi do sądu administracyjnego<sup>38</sup>. Podstawę do złożenia

---

*Roczniki Nauk Prawnych KUL*, nr 1 (2013): 147, a także Haładyj, *Odмова udostępnienia informacji*, 6-7.

36 Por. Miłosz, *Bezczynność organu administracji*, 93-94.

37 Miłosz, *Bezczynność organu administracji*, 94.

38 Alicja Plucińska-Filipowicz, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Komentarz, red. Tomasz Filipowicz, Alicja Plucińska-Filipowicz, Marek Wierzbowski (Warszawa: C. H. Beck, 2017), 128. Magdalena Bar, Jerzy Jendrośka, „Uwaga 11 do art. 14”, [w:] *Komentarz do 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* (LEX/el: Wolters Kluwer, 2014). Możliwość wniesienia ponaglenia przyjmuje

zażalenia na bezczynność (obecnie ponaglenia) wywodzi się z bezpośredniego stosowania prawa unijnego przede wszystkim art. 6 dyrektywy 2003/4/WE<sup>39</sup>.

Przedstawiona wykładnia u.i.o.ś. wydaje się niewłaściwa i stanowi raczej wniosek *de lege ferenda* skierowany do ustawodawcy, a nie interpretację aktualnie obowiązujących w tym zakresie rozwiązań. Jak podkreślono analizowana ustawa nie zawiera generalnego odesłania w sprawach w niej nieuregulowanych do k.p.a. Brak jest także w ramach przepisów dotyczących dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie odwołania do art. 37 k.p.a. Istotne jest również, że u.i.o.ś. stanowi regulację odrębną od k.p.a. w sposób kompleksowy regulującą postępowanie o udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie. Tym samym nie można przyjąć, że w przypadku bezczynności lub przewlekłości zaistniałej w tego rodzaju postępowaniach odpowiednie zastosowanie powinna znaleźć instytucja ponaglenia uregulowana w kodeksie<sup>40</sup>. Wprawdzie w art. 36 § 1 k.p.a., do którego odwołuje się art. 14 ust. 2 u.i.o.ś., wskazano *in fine*, że organ przedłużający postępowanie w sprawie jest zobowiązany do pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia, jednak regulację kodeksową należy stosować w sposób zgodny z całokształtem przepisów regulujących dostęp do informacji o stanie i ochronie środowiska. Powołany przepis znajduje odpowiednie zastosowanie tylko w przypadku przedłużenia terminu rozpatrywania sprawy ponad podstawowy, miesięczny termin. Celem ustawy było właściwe implementowanie dyrektywy 2003/4/WE poprzez nałożenie na organy przedłużające termin załatwienia sprawy obowiązku informacyjnego. Ustawa odwołała się w tym zakresie do znanej organom administracji regulacji zawartej w art. 36 § 1 i 2 k.p.a. Odpowiednie, a jednocześnie ograniczone i pomocnicze stosowanie kodeksu nakazuje modyfikację w zakresie pouczenia o możliwości wniesienia ponaglenia. Organ zawiadamiając o przedłużeniu postępowania na podstawie art. 14 ust. 2 u.i.o.ś. powinien zatem dokonać stosownego pouczenia o przysługującym wnioskodawcy środku prawnym. Przepis art. 36 § 1 k.p.a. nie stanowi jednak samostnej podstawy prawnej do stosowania ponaglenia (instytucja ta uregulowana jest w art. 37 k.p.a.). W tej kwestii zastosowanie znajduje art. 20 ust. 2 u.i.o.ś., zgodnie z którym do skarg rozpatrywanych w postępowaniu o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie należy stosować przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. To właśnie powołana regulacja wyraźnie odsyłająca do p.p.s.a. decyduje o tym, jaki środek prawny przysługuje wnioskodawcy w przypadku bezczynnego lub przewlekłego postępowania organu w zakresie dostępu do informacji o środowisku. Zgodnie

---

również Gruszecki, „Uwaga 6 do art. 14”, [w:] *Ustawa o udostępnianiu informacji*, LEX/el 2020.

39 Plucińska-Filipowicz, *Ustawa o udostępnianiu informacji*, 28.

40 Por. odmiennie Plucińska-Filipowicz, *Ustawa o udostępnianiu informacji*, 128.

zaś z art. art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. wnioskodawca ma prawo wniesienia skargi na beczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania.

Wniosek powyższy można również uzasadnić odwołując się do ugruntowanej linii orzeczniczej sądów administracyjnych oraz wypowiedzi doktryny powstałych na gruncie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>41</sup>. Zabieg taki jest tym bardziej uprawniony, że u.d.i.p. zajmuje szczególne miejsce wśród wszystkich regulacji odnoszących się do udostępniania informacji publicznych przez zobowiązane podmioty. W orzecznictwie sądów oraz w doktrynie podnosi się, że ustawa o dostępie do informacji publicznej stanowi ustawę „matkę” czy „metaustawę”, która ogólnie reguluje kwestie związane z dostępem do informacji o sprawach publicznych<sup>42</sup>. Ustrojowy charakter u.d.i.p. nakazuje stosowanie jej przepisów we wszystkich sprawach odnoszących się do dostępu do informacji publicznych, a więc także w przypadku udostępniania informacji o środowisku, jeżeli brak jest odpowiednich regulacji szczegółowych. Z tego rodzaju sytuacją mamy natomiast do czynienia w ramach omawianego zagadnienia.

Analizując ustawę o dostępie do informacji publicznej Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie wskazywał, że postępowanie w sprawie udostępniania informacji publicznej nie toczy się – poza wyjątkami wskazanymi w ustawie – w trybie unormowanym w k.p.a. Z tych względów skarga na beczynność organu w przedmiocie informacji publicznej nie musi być poprzedzona żadnym środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej<sup>43</sup>. Sąd ten podkreślał również, że w przypadku beczynności w sprawach dotyczących udzielania informacji publicznej przepis art. 37 k.p.a. nie może w ogóle znaleźć zastosowania, gdyż środków zaskarżenia w razie beczynności nie przewiduje ustawa o dostępie do informacji publicznej<sup>44</sup>. W doktrynie przyjmuje się, że ewentualna możliwość zastosowania ponaglenia istnieje jedynie na etapie postępowania odwoławczego od decyzji odmawiającej udostępnienia

41 Zob. szerzej Przemysław Szustakiewicz, „Postępowanie w sprawie beczynności w zakresie udzielania informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 6 (2012): 74-83.

42 Tak w uchwale 7 sędziów NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 8/13, LEX nr 1399819. Zob. także Kamińska, Rozbicka-Ostrowska, „Uwaga 2 i 8 do art. 1”, [w:] *Ustawa o dostępie*, LEX/el 2016.

43 Wyrok NSA z dnia 22 marca 2018 r., I OSK 2453/16, LEX nr 2495282. Zob. Szustakiewicz, „Postępowanie w sprawie”, 74-83.

44 Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2014 r., I OSK 2263/13, LEX nr 1484825.

informacji publicznej<sup>45</sup>. W zakresie postępowania przed organem pierwszej instancji nie ma natomiast prawnej możliwości złożenia ponaglenia w trybie k.p.a.

Należy mieć na względzie, że ponaglenie jest instytucją mającą przede wszystkim zastosowanie w postępowaniach administracyjnych o charakterze jurysdykcyjnym, które kończą się wydaniem aktu administracyjnego<sup>46</sup>. Podstawowym celem administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego jest władcza i jednostronna konkretyzacja praw i obowiązków jednostki w drodze decyzji administracyjnej<sup>47</sup>. Typowym postępowaniem jurysdykcyjnym jest ogólne postępowanie administracyjne regulowane przepisami k.p.a., do tego rodzaju postępowań zalicza się również postępowanie podatkowe oraz postępowanie przed polskimi przedstawicielstwami dyplomatycznymi i konsularnymi<sup>48</sup>.

W relacji do postępowania administracyjnego o charakterze jurysdykcyjnym postępowanie o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie zajmuje szczególne miejsce. Postępowanie to służy bowiem urzeczywistnieniu konstytucyjnego prawa do informacji o stanie i ochronie środowiska i nie rozstrzyga się w nim o indywidualnych prawach i obowiązkach w drodze aktu administracyjnego. To konstytucyjne zakotwiczenie analizowanego postępowania uzasadnia szczególnie tryb udostępniania przedmiotowej informacji, która co do zasady powinna być jawna i powszechnie dostępna. Dlatego też w działaniach organów władzy publicznej zmierzających do udostępniania informacji o środowisku przeważają czynności faktyczne ściśle regulowane przez prawo. W postępowaniach tych udostępnienie informacji staje się regułą natomiast odmowa jej udostępniania wyjątkiem. Tylko w przypadku, gdy organy nie mogą zakończyć postępowania za pomocą czynności materialno-technicznej (przede wszystkim w postaci udostępniania żądanej informacji), lecz zobligowane są wydać decyzję stosuje się przepisy k.p.a. Przy czym

45 Hanna Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym* (Warszawa: Lexis Nexis, 2013), 338.

46 Por. Mariusz Kotulski, „Ochrona przed bezczynnością i przewlekłością w postępowaniu administracyjnym” *Samorząd Terytorialny*, nr 6 (2015): 67.

47 Zob. Barbara Adamiak, „Koncepcja postępowania administracyjnego” [w:] *Prawo procesowe administracyjne, System Prawa administracyjnego*, t. IX, red. Roman Hauser, Zbigniew Niewiadomski, Andrzej Wróbel (Warszawa: C. H. Beck, 2010), 3, a także Jan Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna* (Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1996): 11-13.

48 Robert Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne* (Warszawa: C. H. Beck, 2015): 12.

nawet wydając decyzję o odmowie udostępnienia informacji organ nie orzeka o interesie indywidualnym, ale ma na względzie interes publiczny, co wnika niewątpliwie z art. 16 ust. 1 u.i.o.ś.

Zaprezentowane rozważania prowadzą do wniosku, że postępowanie o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie jest niejursdykcyjnym postępowaniem pozakodeksowym, w którym dochodzi do urzeczywistnienia wynikającego z art. 74 ust. 3 Konstytucji RP prawa do informacji o środowisku. W ramach tego postępowania władze publiczne nie rozstrzygają o indywidualnym interesie prawnym podmiotu żądającego udostępnienia informacji i nie kreują aktów stosowania prawa w postaci aktów jursdykcyjnych<sup>49</sup>.

Podsumowując tę część rozważań należy podnieść, że w postępowaniu o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie nie ma zastosowania uregulowana w art. 37 k.p.a. instytucja ponaglenia służąca przeciwdziałaniu beczynności i przewlekłości. Wniosek ten wynika przede wszystkim z braku odwołania w u.i.o.ś. do stosowania przepisów kodeksu o ponagleniu oraz niejursdykcyjnego charakteru tego postępowania. Prawa do ponaglenia nie można wyinterpretować z ogólnych przepisów dyrektywy 2003/4/WE, stanowiących jedynie ramy dla ustawodawców krajowych implementujących jej postanowienia do wewnętrznych porządków prawnych. Ponadto istotną wskazówkę interpretacyjną stanowi orzecznictwo sądów administracyjnych oraz wypowiedzi doktryny wypracowane w odniesieniu do podobnych regulacji dotyczących udostępniania informacji publicznej, które wykluczają stosowanie instytucji ponaglenia. Możliwość składania skarg na beczynność i przewlekłość do sądu administracyjnego w omawianych postępowaniach realizuje w wystarczającym zakresie dostęp do sprawiedliwości przewidywany w art. 6 dyrektywy 2003/4/WE.

#### **4. Skarga do sądu administracyjnego na beczynność i przewlekłość postępowania organów władzy publicznej w zakresie dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie**

Przedstawione rozważania prowadzą do wniosku, że jedynym dopuszczalnym środkiem prawnym służącym przeciwdziałaniu beczynności i przewlekłości w przedmiotowych postępowaniach jest skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Przysługuje ona podmiotom żądającym udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie, które w terminach określonych w art. 14 u.i.o.ś. nie uzyskują stosownej informacji lub decyzji o odmowie jej udostępnienia albo w przypadku, gdy organ nie podejmie innej czynności formalnie kończącej postępowanie<sup>50</sup>. Z praktycznego

---

49 Por. wydany na gruncie u.d.i.p. wyrok NSA z dnia 4 listopada 2016 r. I OSK 1372/15, LEX nr 2169772.

50 Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 1 i 2 u.i.o.ś. organ władzy publicznej niedysponujący żadaną informacją powinien przekazać wniosek innemu

punktu widzenia skargi będą składane przede wszystkim na beczynność władzy publicznej, czyli na niezafatwienie sprawy w terminie ustawowym. Przewlekłość, wyrażająca się w podejmowaniu nieuzasadnionych i zbędnych czynności procesowych, powodujących przedłużenie postępowania może stać się realnym przedmiotem skargi wyłącznie w odniesieniu do informacji udostępnianych w terminach wskazanych w art. 14 ust. 1 i 2 u.i.o.ś. W stosunku do terminu trzydniowego z art. 14 ust. 3 u.i.o.ś. lub konieczności udostępniania informacji na podstawie art. 14 ust. 4 u.i.o.ś. w dniu wystąpienia z żądaniem skarga na przewlekłość będzie środkiem bezskutecznym ze względu na ich niewielką długość.

Beczynność organu władzy publicznej oprócz sytuacji nierozpoznania wniosku o udostępnienie informacji o środowisku może przybrać również inną postać. Z beczynnością będziemy mieli do czynienia także w sytuacji, gdy wniosek wprawdzie zostanie w ustawowym terminie rozpatrzony, jednakże organ nie udostępni całości wnioskowanej informacji lub udostępniona informacja będzie nierzetelna. Wobec braku środków prawnych, które mogą służyć zaskarżeniu czynności materialno-technicznej udostępnienia informacji o środowisku (pozornie pozytywnego załatwienia wniosku) tylko na podstawie skargi opartej na art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., istnieje możliwość realizacji prawa podmiotowego do informacji o środowisku i jego ochronie. Wprawdzie sąd rozpoznający skargę na beczynność kontroluje władzę publiczną wyłącznie w odniesieniu do okoliczności, czy organ w terminie ustawowym zakończył postępowanie, to jednak w ramach tego postępowania ma możliwość badania, czy organ rozpatrzył cały wniosek w zakresie ilości informacji udostępnionej, a także czy udostępniona informacja jest zgodna z wnioskiem strony. Badanie udostępnionej informacji w zakresie jej prawdziwości (jakości) może być utrudnione, gdyż sąd administracyjny w zasadzie nie dysponuje danymi źródłowymi służącymi do przygotowania informacji podlegającej udostępnieniu lub będącymi przedmiotem udostępnienia. Z tych samych względów trudne do skontrolowania mogą być postępowania, w których organ informuje o niedysponowaniu żadaną informacją. Należy przy tym przyjąć, że właściwe organy powinny dysponować tymi informacjami, które na podstawie szczegółowych regulacji prawnych zobowiązane są zbierać i przechowywać. Fakt zawinionego nieposiadania informacji o środowisku i jego ochronie może być przesłanką do pociągnięcia do odpowiedzialności przewidzianej w prawie administracyjnym, karnym lub cywilnym osób, które dopuścił się zaniedbań w funkcjonowaniu organu.

---

podmiotowi, który posiada żądane dane lub zwrócić wniosek ze względu na nie posiadania informacji. Dopuszczalne wdaje się również samo poinformowanie o braku stosownej informacji oraz wskazaniu organu właściwego.

Przechodząc do rozważań o trybie składania skarg na beczynność i przewlekłość postępowania w sprawach z zakresu dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie należy przypomnieć, że dla swojej skuteczności nie wymagają uprzedniego złożenia ponaglenia. Wniosek ten wynika z poczynionych powyżej rozważań, a także orzeczeń sądowych wydanych w podobnych stanach faktycznych rozpatrywanych na podstawie u.d.i.p. Przepis art. 53 § 2b p.p.s.a. zakłada wprowadzenie obowiązku wyczerpania drogi wewnątrzadministracyjnej przed złożeniem skargi na beczynność i przewlekłość, ale w odniesieniu do postępowań, w których ustawodawca nie przewidział tego rodzaju środków obowiązek ten nie będzie miał zastosowania. Przedmiotowa skarga może być złożona w każdym czasie za pośrednictwem organu, którego beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest podstawą skargi w myśl art. 53 § 2b w zw. z art. 54 § 1 p.p.s.a. Zgodnie z art. 57 § 1 pkt 2 i 3 p.p.s.a. skarga powinna spełniać warunki formalne, odnoszące się do pism w postępowaniu sądowym, a także wskazywać organ, którego beczynność lub przewlekłość działania podlega skardze oraz określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego. Organ, któremu doręczono skargę, z uwagi na pośredni tryb jej składania, może ją uwzględnić. Uwzględnienie tego rodzaju skargi będzie polegało na bezzwłocznym rozpatrzeniu wniosku o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie. Jeżeli organ na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. uwzględni skargę, powinien także rozstrzygnąć, czy stan beczynności lub przewlekłości miał miejsce bez podstawy prawej lub z rażącym naruszeniem prawa. Uwzględnienie skargi powinno nastąpić w okresie 15 dni od doręczenia mu skargi, jeżeli zaś organ nie skorzysta z tej możliwości, skargę przekazuje się właściwemu sądowi wraz z aktami sprawy. Niedopełnienie tego obowiązku może być podstawą do wymierzenia organowi grzywny na wniosek skarżącego na podstawie art. 55 p.p.s.a. W postępowaniach o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie stosownie do art. 20 § 1 pkt 1 i 2 u.i.o.ś. skrócono podstawowy dla p.p.s.a. termin na przygotowanie odpowiedzi na skargę z 30 do 15 dni, zatem uwzględnienie skargi powinno zasadniczo nastąpić w ciągu tego terminu.

W doktrynie zasadnie podnosi się – w odniesieniu do działania w ramach samokontroli – że organ, który dopuścił się beczynności lub przewlekłości działania może rozpoznać wniosek aż do momentu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd administracyjny. W każdym bowiem przypadku, gdy organ rozpatrzy wniosek skarga do sądu osiągnie swój podstawowy cel, a więc doprowadzi do zrealizowania obowiązku rozpatrzenia sprawy<sup>51</sup>. Okoliczność załatwienia wniosku przez organ w trybie samokontroli nie kończy jednak

51 Paweł Daniel, „Uwzględnienie skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej – uwagi na tle art. 54 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 4 (2018): 77-78.

postępowania sądowoadministracyjnego, gdyż sąd jest obowiązany do zbadania, czy stan beczynności lub przewlekłości wynikał z rażącego naruszenia prawa. Uznanie, że beczynność lub przewlekłość była wynikiem takiego kwalifikowanego naruszenia prawa może spowodować zaktualizowanie się odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych, a także odpowiedzialności cywilnoprawnej organu<sup>52</sup>. Ponadto, nawet w przypadku uwzględnienia skargi w ramach samokontroli, skarżącemu przysługuje prawo do zwrotu kosztów postępowania wywołanych koniecznością skorzystania z tej formy zaskarżenia. O kosztach tych może rozstrzygać wyłącznie sąd w orzeczeniu kończącym postępowanie<sup>53</sup>. Z tych względów nawet rozpatrzenie skargi na beczynność lub przewlekłość w ramach samokontroli organu nie oznacza, że obowiązek przekazania skargi wraz z aktami do sądu administracyjnego nie musi być zrealizowany.

Istotnym instrumentem prawnym, którym dysponuje sąd administracyjny w ramach rozpatrywania skarg na beczynność i przewlekłość, oprócz wynikającego z art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. zobowiązania organu do szybkiego rozpatrzenia wniosku, jest możliwość wymierzenia organowi z urzędu albo na wniosek strony grzywny lub sumy pieniężnej w wysokości połowy grzywny na rzecz skarżącego. Możliwość nakładania na organ grzywny ma na celu zwiększenie skuteczności sądowej kontroli opieszałości w działaniu organów, nosi także znamiona sankcji skierowanej do niewywiązujących się z ustawowych obowiązków organów władzy publicznej<sup>54</sup>. Dodatkowo sankcje o charakterze finansowym mogą wywołać efekt prewencyjny, zapobiegający kolejnej beczynności lub przewlekłości postępowania<sup>55</sup>. Takie finansowe oddziaływanie na organ, oprócz podstawowego zobowiązania do bezzwłocznego podjęcia czynności zmierzających do rozparzenia wniosku, może przyczynić się do skuteczniejszego wpływania na organy, których jedną z głównych wad jest powolne i nieefektywne działanie, łamiące wszelkie zasady obligujące do sprawnego działania administracji publicznej.

Kończąc tę część rozważań należy wskazać, że zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 2 u.i.o.ś. sąd administracyjny obowiązany jest rozpatrzyć skargę w terminie 30 dni od otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę. Przestrzeganie tego procesowego terminu przez sądy administracyjne, w połączeniu

52 Daniel, „Uwzględnienie skargi”, 78. Kotulski, „Ochrona przed beczynnością”, 68-69.

53 Zob. Dariusz M. Malinowski, „Uchylenie decyzji w trybie autokontroli a koszty postępowania” *Przeгляд Podatkowy*, nr 9 (2019): 3-5.

54 Szerzej Jan Paweł Tarno, Monika A. Król, „Przyznanie sumy pieniężnej jako środek dyscyplinowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 1 (2019): 13-16.

55 Tarno, Król, „Przyznanie sumy pieniężnej”, 13-16.



z ustawowymi narzędziami umożliwiającymi zobligowanie organów lub innych podmiotów do szybkiego oraz efektywnego, a więc zgodnego z prawem, rozpatrywania wniosków o udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, może stać się istotnym narzędziem w zwalczaniu powszechnego problemu beczynności i przewlekłości w działaniu władzy publicznej.

## 5. Podsumowanie i wnioski

Realizacja prawa podmiotowego do uzyskiwania przez obywateli i inne podmioty informacji o środowisku i jego ochronie mającego swoje konstytucyjne i prawnomiędzynarodowe podstawy, wymaga szybkiego i efektywnego działania organów władzy publicznej<sup>56</sup>. Dostęp do informacji jest kluczowym elementem całego systemu ochrony środowiska, który umożliwia dodatkowo czynny udział społeczeństwa w tym procesie. Waga, jaką aktualnie przykładają się do wszelkich działań zapobiegających nieustannemu pogorszeniu się jakości środowiska naturalnego w jego lokalnym, regionalnym, a wreszcie globalnym wymiarze, nakazuje bardzo poważne rozważenie skuteczności działania podmiotów zobowiązanych do informowania o środowisku i jego ochronie. Regulacja prawna przyjęta w obowiązującej ustawie odnoszącej się do tej problematyki nie jest pozbawiona istotnych wad. Prawodawca, uwzględniając standardy międzynarodowe i europejskie, ustanowił wprawdzie krótkie terminy obligujące organy do bezzwłocznego udostępniania przedmiotowej informacji, jednakże nie ukształtował jasnych reguł i środków zwalczania ewentualnej beczynności lub przewlekłości postępowania w tych sprawach. Niedopatrzenie to jest tym bardziej niezrozumiałe, że podstawowym i wszechobecnym problemem administracji w Polsce jest nieefektywne i wolne działanie. Problem ten nie omija również sądów administracyjnych, które są podstawowymi instytucjami powołanymi do przeciwdziałania bezprawnemu działaniu administracji publicznej.

Niewątpliwie, mając na uwadze przedstawione w pracy rozważania, obowiązująca regulacja nie sprzyja prawidłowej realizacji prawa do informacji o środowisku, co jest sprzeczne z przyjętymi standardami międzynarodowymi i unijnymi<sup>57</sup>. Wniosek ten uprawnia do sformułowania kilku propozycji *de lege ferenda*, które miałyby na celu poprawę istniejącego stanu rzeczy. Po pierwsze należy w sposób precyzyjny określić, jakie środki prawne

56 Zob. Toby Mendel, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey* (Paris: UNESCO, 2008), 37-38.

57 W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości podkreśla się, że zadaniem wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego jest określenie zasad proceduralnych dotyczących środków prawnych, które mają zapewnić ochronę uprawnień, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, zob. wyrok z dnia 8 marca 2011r., C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125, pkt. 46-48.

przysługują wnioskodawcom w celu zwalczania bezczynności i przewlekłości postępowania w sprawach udostępniania przedmiotowej informacji. Ustawodawca powinien rozstrzygnąć, czy możliwe jest skorzystanie z instytucji ponaglenia uregulowanej w art. 37 k.p.a., czy też jedyną formą zwalczania i przeciwdziałania opieszałego działania jest skarga do sądu administracyjnego. Wydaje się, mając na względzie niewielką skuteczność ponagleń w postępowaniach jurysdykcyjnych, wynikającą między innymi z braku wystarczających środków prawnych do wyegzekwowania obowiązku udzielenia informacji, że środek ten nie jest skutecznym narzędziem przeciwdziałania i zwalczania bezczynności w działaniu organów. Ponadto należy zauważyć, że organ wyższego stopnia nie może samodzielnie, w zastępstwie niewykonującego obowiązków informacyjnych organu, udostępnić informacji o środowisku. Ochrona sądów administracyjnych może być skutecznym środkiem zwalczania bezczynności i przewlekłości, jednakże instytucje te również powinny wykonywać swoje obowiązki z należyłą szybkością i starannością.

Godne rozważenia jest wprowadzenie reguły przyjmowanej w niektórych państwach europejskich, zgodnie z którą przekroczenie określonego w przepisach maksymalnego terminu do udostępnienia informacji o środowisku traktowane jest jako odmowa jej udostępnienia. W takiej sytuacji zainteresowany uzyskaniem informacji mógłby złożyć środek prawny, którego rozpatrzenie nie będzie miało jedynie formalnego charakteru, odnoszącego się do bezczynności lub przewlekłości, ale przyczyni się do szybszego merytorycznego rozpatrzenia sprawy.

Nie bez znaczenia jest również potrzeba zwiększenia społecznej świadomości w zakresie ochrony środowiska poprzez działania edukacyjne i informacyjne. Trudne do szybkiego zrealizowania jest wykształcenie i przygotowanie profesjonalnej kadry urzędniczej, która będzie umiała sprostać wyzwaniom nowoczesnej administracji i podołać licznym obowiązkom związanym z ochroną środowiska. Tylko szeroko zakrojone działania zarówno doprecyzowujące zmiany w obowiązującej ustawie, jaki i wprowadzające nowoczesne środki technicznych w zakresie komunikacji i szerokiego, bezwnioskowego dostępu do jak największej ilości danych o środowisku i jego ochronie, połączone z działalnością edukacyjną oraz przygotowaniem kadry urzędniczej może przynieść pożądany efekt w postaci profesjonalnego, a przy tym szybkiego i efektywnego działania organów ochrony środowiska w realizacji ich obowiązków, w tym informacyjnych. Ważne jest również opracowanie środków prawnych, które umożliwią efektywną kontrolę udostępnianych danych nie tylko z punktu widzenia ich ilości, ale również rzetelności oraz prawdziwości.

## Bibliografia

- Adamiak Barbara, „Koncepcja postępowania administracyjnego”, [w:] *Prawo procesowe administracyjne. System prawa administracyjnego*, t. IX, red. Roman Hauser, Zbigniew Niewiadomski, Andrzej Wróbel. 1-8. Warszawa: C. H. Beck, 2010.
- Adamiak Barbara, Janusz Borkowski. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: C. H. Beck, 2014.
- Bar Magdalena, Jerzy Jendrośka, *Komentarz do 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*. LEX/el: Wolters Kluwer, 2014.
- Bell Stuart, Donald McGillivray, *Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Chylarecki Przemysław, Marta Wiśniewska, Jacek Engel, *Dostęp do informacji o środowisku i udział w decyzjach dotyczących środowiska: społeczna kontrola praktyk administracji publicznej*. Warszawa: Fundacja Greenmind, 2014.
- Daniel Paweł, „Uwzględnienie skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej – uwagi na tle art. 54 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 4 (2018): 73-82.
- Dobosz Piotr, *Milczenie i beczynność w prawie administracyjnym*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2011.
- Gapski Maciej P., „Formal Requirements and Procedure for Submitting a Request for Access to Public Information” *TEKA Komisji prawniczej PAN Oddział w Lublinie*, nr 1 (2020): 115-129. <https://doi.org/10.32084/tekapr.2020.13.1-10>.
- Gruszecki Krzysztof, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Komentarz*. LEX/el: Wolters Kluwer, 2020.
- Haładyj Anna, „Dostęp do informacji o środowisku – ewolucja czy rewolucja w przepisach?”, [w:] *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. Beata Jeżyńska, Emil Kruk. 139-152. Lublin: Wydawnictwo UMCS, 2016.
- Haładyj Anna, *Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie*. Warszawa: C. H. Beck, 2019.
- Jabłoński Mariusz, *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym*. Wrocław: PRESSCOM, 2009.
- Jaśkowska Małgorzata, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*. Toruń: Wydawnictwo Dom Organizatora, 2002.
- Jendrośka Jerzy, *Dostęp do informacji o środowisku a dostęp do informacji publicznej*. Warszawa: Ministerstwo Środowiska, 2004.

- Jendrośka Jerzy, Marcin Stoczkiewicz, *Dostęp do informacji o środowisku na tle ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*. <http://www.tnz.most.org.pl/dokumenty/publ/upraw/dostep.htm>.
- Kamińska Irena, Mirosława Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, LEX/el: Wolter Kluwer, 2016.
- Kędziora Robert, *Ogólne postępowanie administracyjne*. Warszawa: C. H. Beck, 2015.
- Kmieciak Zbigniew, „Przewlekłość postępowania administracyjnego” *Państwo i Prawo*, nr 6 (2011): 30-43.
- Kmiecik Zbigniew R., Magdalena Kotulska, „Jeszcze o rodzajach opieszałości organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym” *Samorząd Terytorialny*, nr 1-2 (2017): 94-108.
- Knysiak-Molczyk Hanna, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*. Warszawa: Lexis Nexis, 2013.
- Kotulski Mariusz, „Ochrona przed bezczynnością i przewlekłością w postępowaniu administracyjnym” *Samorząd Terytorialny*, nr 6 (2015): 67-77.
- Kowalski Michał, *Terminy w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*. Wrocław: PRESSCOM, 2013.
- Lipiński Aleksander, „Prawo powszechnego dostępu do informacji o środowisku” *Państwo i Prawo*, nr 9 (2001): 67-78.
- Malinowski Dariusz M., „Uchylenie decyzji w trybie autokontroli a koszty postępowania” *Przegląd Podatkowy*, nr 9 (2019): 3-5.
- Mendel Toby, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*. Paris: UNESCO, 2008.
- Miłosz Michał, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2011.
- Piskorz-Ryń Agnieszka, „Zasady udostępniania informacji publicznej”, [w:] *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, red. Joanna Wyporska-Frankiewicz. 53-71. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Rakoczy Bartosz, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Komentarz*. Warszawa: Lexis Nexis, 2010.
- Rezmer Joanna, „Prawo do informacji o środowisku z perspektywy organów powszechnego systemu ochrony praw człowieka oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”, [w:] *Prawa człowieka a ochrona środowiska – wspólne wartości i wyzwania*, red. Bożena Gronowska, Bartosz Rakoczy, Julia Kapelańska-Pręgowska, Karolina Karpus, Piotr Sadowski. 302-324. Toruń: Katedra Praw Człowieka Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Mikołaja Kopernika, 2018.
- Ruszewski Jarosław, „Dostęp do informacji o środowisku” *Prokuratura i Prawo*, nr 9 (2005): 109-121.

- Savoia Remo, Dmitry Skrylnikov, „Access to justice in cases involving access to environmental information”, [w:] *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention*, red. Stephan Stec. 23-26. Szentendre: The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 2003.
- Sibiga Grzegorz, „O reformę przepisów o dostępie do informacji publicznej” *Samorząd Terytorialny*, nr 4 (2015): 7-16.
- Stelmasiak Jerzy, Agnieszka Wąsikowska, „Zasady ogólne prawa ochrony środowiska”, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. Jerzy Stelmasiak. 24-55. Warszawa: Lexis Nexis, 2010.
- Szustakiewicz Przemysław, „Postępowanie w sprawie beczynności w zakresie udzielania informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 6 (2012): 74-83.
- Tarno Jan Paweł, Król Monika A., „Przyznanie sumy pieniężnej jako środek dyscyplinowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 1 (2019): 9-26.
- Trela-Smalarz Aneta, „Dostęp do informacji o ochronie środowiska” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 1 (2018): 21-39.
- Trzewik Jacek, „Uwagi na temat charakteru prawnego instytucji dostępu do informacji o środowisku” *Roczniki Nauk Prawnych KUL*, nr 1 (2013): 131-153.
- Trzewik Jacek, *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2016.
- Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. Mariusz Bidziński, Marek Chmaj, Przemysław Szustakiewicz. Warszawa: C.H. Beck, 2015.
- Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Komentarz*, red. Tomasz Filipowicz, Alicja Plucińska-Filipowicz, Marek Wierzbowski. Warszawa: C. H. Beck, 2017.
- Wierzbowski Błażej, Bartosz Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska, Zagadnienia podstawowe* Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Zimmermann Jan, *Polska jurysdykcja administracyjna*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1996.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license. For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

# Publiczne prawa podmiotowe przedsiębiorców do korzystania ze środowiska, w tym do korzystania z przyrody

---

## Public Subjective Rights of Entrepreneurs to Use the Environment Including to Use the Nature

*The impact of entrepreneurs on the environment, through conducting business activities on the one hand, and by the behaviour of entities other than entrepreneurs operating in a given area and using the environment, on the other hand, makes it necessary to indicate the importance of using public subjective rights to use of the environment as a legal good. At the same time, the concept of nature (in the legal sense of the environment) allows to assume that using of the nature is a public right. It is also unjustified to separate the use of the environment from its protection and analogical use of nature and its protection, even in case of an entrepreneur. The dichotomy of acts defined this way will effect in shaping the attitudes of entrepreneurs towards the greater awareness of the need to protect the environment, including nature, but above all in shaping attitudes expressed in the fact that entrepreneurs do not have to be limited only to activities that exert pressure on the environment or nature.*

---

### Ewa Katarzyna Czech

*doktor habilitowany nauk prawnych  
profesor Uniwersytetu w Białymstoku*

ORCID – 0000-0001-5421-4053

Słowa kluczowe:

publiczne prawo podmiotowe,  
publiczne prawo podmiotowe do  
korzystania ze środowiska, ochrona  
środowiska, ochrona przyrody,  
przedsiębiorca

Key words:

public subjective right, public subjective  
right to use the environment,  
environmental protection, nature  
protection, entrepreneur

<https://doi.org/10.36128/priw.vi35.232>

### Uwagi wstępne

W ciągu ostatnich lat, problematyka korzystania ze środowiska, w tym korzystania z przyrody, nabiera coraz większego znaczenia, czego wyrazem jest stopniowe poszerzanie dorobku legislacyjnego w tak określonym przedmiocie regulacji.

Widząc przysługiwanie podmiotom prawa publicznych praw do korzystania ze środowiska, w tym przyrody, równocześnie należy przyjąć, że mogą oni domagać się ich realizacji poprzez kierowanie roszczeń tworzących konstrukcję tych praw. W praktyce, publiczne prawa podmiotowe do korzystania ze środowiska (np. przedsiębiorców) są jednak ograniczane wówczas, gdy ustanawianie poszczególnych form ochrony przyrody w zakresie kompetencji

przyznanych organom administracji publicznej, nie służy realizacji celu, jaki przewidział dla nich Ustawodawca. Ma to natomiast wpływ na rozpoczęcie czy też kontynuację działalności gospodarczej przedsiębiorców z uwagi właśnie na ograniczanie publicznych praw podmiotowych do korzystania ze środowiska. Należy mieć na względzie, iż najczęściej wykorzystywane w praktyce przez przedsiębiorców, tzw. reglamentowane publiczne prawo do korzystania ze środowiska<sup>1</sup>, aby mogło być realizowane, wymaga uzyskania przewidzianych prawem pozwoleń. Taki stan prawny, wprost wynika z brzmienia art. 4 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>2</sup>.

Należy mieć jednocześnie na uwadze, że ramy prawne prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce określone są przede wszystkim w przepisach ustawy Prawo przedsiębiorców<sup>3</sup>. Odzwierciedlają one konstytucyjną zasadę wolności gospodarczej<sup>4</sup>, należącą do podstawowych zasad polskiego porządku prawnego. Ponadto, w tych normach zostały zawarte dyrektywy zachowań, których wykonanie tworzy relacje łączące administrację publiczną z przedsiębiorcami, wyznaczając tym samym standardy działań organów administracji publicznej w sprawach dotyczących przedsiębiorców. Wskazywane standardy z pewnością nie powinny wyrażać się w naruszaniu nie tylko publicznych praw podmiotowych przedsiębiorców do korzystania ze środowiska, ale również naruszaniu zasady wolności podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Wykorzystywanie zaś form ochrony przyrody w celu blokowania planowanych inwestycji przedsiębiorców, prowadzi do naruszania zarówno wskazywanych praw, jak i wolności.

Istnienie wskazywanej sytuacji w praktyce stosowania prawa powoduje konieczność poddania analizie zagadnienia możliwości postrzegania prawa do korzystania ze środowiska, także jako prawa do korzystania z przyrody. Konieczne jest również określenie możliwości ochrony środowiska czy ochrony przyrody w oparciu o realizację tych praw, także poprzez przedsiębiorców.

- 
- 1 Marek Górski, [w:] Marek Górski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz* (Warszawa: C. H. Beck, 2014), 93.
  - 2 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. t.j. z 2020, poz. 1219).
  - 3 Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. 2018, poz. 646). Stanowi ona część tzw. Konstytucji biznesu (pięciopak ustaw uchwalonych przez Sejm RP w dniu 6 marca 2018 r.).
  - 4 Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.), stanowiącym rozwinięcie treści art. 20, który uznaje wolność działalności gospodarczej za filar społecznej gospodarki rynkowej, ograniczenie wolności działalności gospodarczej w Polsce jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

## 2. Publiczne prawa podmiotowe w ujęciu stanowisk doktryny i orzecznictwa

Zasadnie wskazywane jest w nauce prawa, że publiczne prawo podmiotowe oznacza taką sytuację prawną obywatela (jednostki zbiorowej), w obrębie której obywatel ten (jednostka zbiorowa), opierając się na chroniących jego interesy prawne normach prawnych, może skutecznie żądać czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś zdziałać<sup>5</sup>. Istota publicznego prawa podmiotowego wyraża się zatem w możliwości skutecznego domagania się jednostki od państwa i jego organów, realizujących zadania publiczne, za pomocą zindywidualizowanego roszczenia, ściśle określonego przez obowiązujące prawo, zachowania się odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego<sup>6</sup>. Widząc w roszczeniu, jako elemencie konstrukcji publicznych praw podmiotowych, w tym publicznych praw podmiotowych do korzystania ze środowiska, tę instytucję prawną, która umożliwia realizację tych praw, jednocześnie należy uznać zasadność poniższego stanowiska wyrażonego w nauce prawa. Zgodnie z nim, istnienie publicznych praw podmiotowych służyć ma ochronie interesów jednostki, które w ramach unormowań publicznoprawnych mają nierównorzędną (słabszą) pozycję wobec podmiotów władzy. Konstrukcja publicznych praw podmiotowych determinuje obowiązek analizowania w określonej sprawie konkurujących ze sobą interesów: indywidualnego i publicznego. Cechą publicznego prawa podmiotowego jest również niedopuszczalność zrzeczenia się tego prawa. Skorzystanie z niego uzależnione jest natomiast wyłącznie od uznania i chęci podmiotu uprawnionego<sup>7</sup>.

Podmiotami, w stosunku do których, podmioty publicznych praw podmiotowych mogą kierować żądania zachowania zgodnego z treścią publicznych praw podmiotowych są co do zasady państwo i jego organy<sup>8</sup>. Już te wskazywane podmioty tworzą katalog władz publicznych. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 października 2005 r., zasadnie stwierdził jednak m.in., że pojęcie „władzy publicznej” obejmuje wszystkie władze konstytucyjne państwa lub samorządu, a także inne instytucje, o ile wykonują funkcje »władzy publicznej« w wyniku powierzenia czy przekazania

5 Jan Boć, Adam Błaś, „Publiczne prawa podmiotowe”, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Jan Boć (Wrocław: Kolonia Limited, 2010), 505.

6 Wyrok SN z dnia 11 stycznia 2013 r., I CSK 289/12, LEX nr 1288605.

7 Joanna Człowiekowska, „Prawo do sądu jako publiczne prawo podmiotowe” *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego*, nr 5 (2006): 175-184.

8 Andrzej Wróbel, „Prawo podmiotowe publiczne”, [w:] *System Prawa Administracyjnego, Instytucje prawa administracyjnego*, red. Roman Hausser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel (Warszawa: C. H. Beck, 2010), 344-345.



im tych funkcji<sup>9</sup>. „Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności”<sup>10</sup>. Wynika z tego zatem, że podejmowanie przez organy gminy uchwał w przedmiocie ustanowienia form ochrony przyrody jest niewątpliwie również wykonywaniem władzy publicznej.

W nauce prawa podnoszone jest jednocześnie, że publiczne prawa podmiotowe są „silniejsze” od interesów prawnych. Interes prawny daje jednostce prawo do osiągnięcia konkretyzacji normy prawa administracyjnego. Publiczne prawo podmiotowe daje coś więcej, mianowicie pewność pożądanej reakcji państwa. Z istoty publicznych praw podmiotowych wprost wynika ich ochrona<sup>11</sup>. Równocześnie wśród regulacji publicznych praw podmiotowych wyróżnia się regulacje o treści negatywnej (zaniechanie) oraz regulacje o treści pozytywnej (działanie)<sup>12</sup>.

W nauce prawa wskazywane jest również, że katalog źródeł publicznych praw podmiotowych obejmuje źródła prawa administracyjnego powszechnie obowiązujące o charakterze zewnętrznym, w tym również akty prawa miejscowego oraz indywidualne akty administracyjne konstytucyjne o charakterze uznaniowym<sup>13</sup>. Abstrahując w tym miejscu od zasadności zaliczania do źródeł publicznych praw podmiotowych, indywidualnych aktów administracyjnych konstytucyjnych o charakterze uznaniowym, gdyż nie jest to głównym przedmiotem rozważań, należy wskazać, że już źródła prawa administracyjnego powszechnie obowiązujące o charakterze zewnętrznym, dają bezsporną możliwość określenia istnienia publicznych praw podmiotowych do korzystania ze środowiska jako dobra prawnego. Przesądza o takim stanie prawnym co najmniej treść art. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

### 3. Publiczne prawa podmiotowe do korzystania ze środowiska przedsiębiorców w ujęciu stanowisk doktryny i orzecznictwa

Istota publicznych praw podmiotowych do środowiska jako dobra prawnego jest od dawna przedmiotem dyskusji nauki prawa. Potrzeba podniesienia praw do środowiska jako dobra prawnego do rangi publicznych praw podmiotowych wynika z konieczności zagwarantowania obywatelom

- 
- 9 Wyrok TK w wyroku z dnia 18 października 2005 r., SK 48/03. <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20052101758/T/D20051758TK.pdf>. [dostęp: 22.04.2020].
  - 10 Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy* nr 8 (2001), poz. 256: 1342.
  - 11 Wojciech Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe* (Kraków: Zakamycze, 2002), 195-200.
  - 12 Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, 254-256.
  - 13 Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, 175-177.

poczucia pewności życia w środowisku o określonych prawem standardzie i możliwości korzystania z elementów przyrodniczych. Tą zaś pewność musi gwarantować państwo i jednostki samorządu terytorialnego. Obowiązek ten, leżący po stronie wskazywanych ostatnio podmiotów, wynika przykładowo z brzmienia norm art. 74 Konstytucji RP z 1997 r. Ustrojodawca mocą treści powołanych przepisów nałożył na władze publiczne m.in. obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom czy obowiązek ochrony środowiska.

Należy mieć jednocześnie na uwadze, jak zasadnie wskazane zostało w nauce prawa, że każdy człowiek, funkcjonując, korzysta z zasobów środowiska, zarówno dla zaspokojenia własnych, indywidualnie zróżnicowanych potrzeb duchowych (kontemplacja piękna natury), jak i tych życiowych (możliwość oddychania świeżym powietrzem, korzystanie z zasobów wody pitnej) czy ekonomicznych (wykorzystując poszczególne elementy przyrodnicze dla celów gospodarczych). Właśnie ta możliwość postępowania przez jednostkę w określony sposób, przyjmująca formę pozytywnego lub negatywnego kształtowania środowiska, stanowi wyraz wykonywania przysługujących jej praw podmiotowych<sup>14</sup>. Dodać jedynie w tym miejscu należy, że na katalog tak określonych publicznych praw podmiotowych można też patrzeć szerzej, tj. w sposób wykraczający poza publiczne prawa podmiotowe do środowiska jako dobra prawnego. Takie widzenie tego zagadnienia jest uzależnione od tego, jak postrzegamy np. publiczne prawo podmiotowe do wydania aktu administracyjnego o określonej treści, tj. np. pozwolenia na budowę, czy są to jeszcze szeroko rozumowane publiczne prawa podmiotowe do środowiska jako dobra prawnego. Nie jest to zagadnienie oczywiste, a wiąże się z problematycznym kwalifikowaniem wskazywanego np. wyżej prawa, którego realizacja spowoduje oddziaływanie na środowisko jako dobro prawne.

Widząc w publicznych prawach podmiotowych do korzystania ze środowiska te instytucje prawne, które realizują się w zachowaniach w stosunku do środowiska jako dobra prawnego, także tych, które nie służą jego ochronie, należy wskazać na następującą okoliczność. Jest nią zasadność wyróżnienia wielości publicznych praw podmiotowych odnoszących się do środowiska jako dobra chronionego prawnie jak np. publicznego prawa podmiotowego do żądania od władzy publicznej działań służących ochronie środowiska czy publicznych praw podmiotowych do korzystania ze środowiska.<sup>15</sup> Jednocześnie realizacja publicznych praw podmiotowych dotyczących środowiska jest ograniczona poprzez normy, w których określono uwarunkowania prawne

---

14 Jacek Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska* (Lublin: Wydawnictwo KUL, 2016), 89.

15 Por. rozważania zawarte w Ewa Katarzyna Czech, *Publiczne prawa podmiotowe do środowiska podmiotów korzystających ze środowiska* (Białystok: Temida2 2021).

korzystania z tych praw. Szczególną rolę uwarunkowania, w tym ograniczającą korzystanie z powołanych wyżej praw, odgrywają w zakresie publicznych praw podmiotowych do korzystania ze środowiska. Jest to spowodowane tym, że korzystanie ze środowiska, co najmniej z uwagi na powszechność realizacji publicznego prawa do korzystania ze środowiska, wywołuje istotną presję na środowisko jako przedmiot ochrony prawnej. Presja ta jest następstwem zachowań będących wyrazem realizacji tych publicznych praw podmiotowych do korzystania ze środowiska, które nie mogą być kwalifikowane jako ochrona środowiska w ujęciu normatywnym.

Bez wątpienia wyrazem korzystania z publicznych praw podmiotowych do środowiska jako dobra prawnego, jest nie tylko pozytywne, ale również negatywne jego kształtowanie. Należy przyjąć, że pomimo wciąż rozwijających się technologii przyjaznych środowisku, prowadzenie działalności gospodarczej powoduje negatywne oddziaływanie na środowisko. I to właśnie kontrolowaniu i zapobieganiu temu oddziaływaniu, gdy jest ono nadmierne, tj. przekraczające standardy określone w przepisach prawa czy decyzjach administracyjnych, służą określone prawem uwarunkowania realizacji publicznych praw podmiotowych do korzystania ze środowiska. Głównym instrumentem prawnym, umożliwiającym wskazywaną kontrolę czy zapobieganie są pozwolenia<sup>16</sup>.

Środowisko jako całokształt otoczenia życia człowieka zapewnia mu warunki do prawidłowego życia i rozwoju. Truizmem zatem jest stwierdzenie, że bez zapewnienia odpowiedniej jakości środowiska nie może być mowy o przyszłości ludzkości. Dlatego też poszczególne regulacje prawne w większym czy mniejszym stopniu określają pozycję jednostki względem środowiska, jednocześnie kreując jej sytuację prawną względem pozostałych podmiotów prawa. Obowiązek dbałości o stan środowiska może być jednak źródłem konfliktów społecznych, w szczególności z uwagi na nierzadko sprzeczne ze sobą interesy podmiotów uprawnionych do korzystania ze środowiska oraz jednocześnie obowiązanych do dbałości o stan środowiska i równocześnie odpowiedzialnych za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Wskazywane obowiązki wprost wynikają z brzmienia art. 86 Konstytucji RP, mimo że zasady ponoszenia wyżej wskazanej odpowiedzialności określa ustawa.

U podstaw konfliktów między przedsiębiorcami i pozostałymi podmiotami funkcjonującymi na danym terenie tkwi wciąż jeszcze wzajemne wykluczanie się interesów, przekonań i wartości podmiotów korzystających ze środowiska. Stronami potencjalnych konfliktów są zazwyczaj właściciele nieruchomości znajdujących się na danym terenie i przedsiębiorcy. Rolą organów administracji publicznej powinno być natomiast rozwiązywanie lub co

16 Patrz też: Anna Barczak, Ewa Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2015), 185 oraz Górski, *Prawo ochrony środowiska*, 1205-1214.

najmniej wyciszanie tych konfliktów. Z zachowaniem naruszającym normy prawa mamy zaś wówczas do czynienia, gdy dla celów politycznych organy administracji publicznej dołączają się do jednej ze stron konfliktu i wykonują prawo w sposób stojący w sprzeczności chociażby z *ratio legis* poszczególnych instytucji prawnych. Obecnie niejednokrotnie uczestnikami takich konfliktów są także organizacje społeczne (głównie ekologiczne), które przypisują sobie uprawnienia do odgrywania roli tradycyjnie przypadającej organowi administracji publicznej, czyli strażnikowi interesu publicznego, występując często w interesie ochrony środowiska. Widząc pozytywny wymiar takiego działania wskazywanych organizacji społecznych, należy mieć jednak na uwadze, że nie zawsze działają one w interesie ochrony środowiska, a są wykorzystywane przez np. podmioty będące właścicielami nieruchomości, którzy chcą zwiększyć ich wartość poprzez wyeliminowanie działalności przedsiębiorców, funkcjonujących w bezpośrednim sąsiedztwie tych nieruchomości.

Dostrzegając istniejące konflikty, mające swe bezpośrednie przełożenie na możliwość realizacji publicznych praw podmiotowych do korzystania ze środowiska przedsiębiorców i innych podmiotów funkcjonujących na określonym terenie, wskazać należy, że podmiot korzystający ze środowiska<sup>17</sup>, będący przedsiębiorcą, jest adresatem większości przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska. Określone w nich zostały jego obowiązki, najczęściej ograniczające zakres wolności gospodarczej. Jest to konsekwencją zasady zrównoważonego rozwoju, która tworzy polski porządek prawny. Z perspektywy realizacji publicznego podmiotowego prawa do korzystania ze środowiska zasada ta jest wyznacznikiem oceny nadmierności negatywnego oddziaływania, będącego następstwem korzystania ze środowiska.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 czerwca 2006 r. przyjął, że: „w ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju

---

17 Definicja ustawowa podmiotu korzystającego ze środowiska została umieszczona w art. 3 pkt 20 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z tym przepisem podmiotem korzystającym ze środowiska, jest m.in. przedsiębiorca w rozumieniu przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców oraz przedsiębiorca zagraniczny 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 1079 i 1214), a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego.

zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia”<sup>18</sup>.

Działalność gospodarcza może oddziaływać na środowisko w sposób bezpośredni – poprzez jego eksploatację – oraz w sposób pośredni – poprzez uboczne negatywne oddziaływanie – przy czym nie ma możliwości wykonywania działalności gospodarczej bez tego ubocznego oddziaływania<sup>19</sup>. Nie należy jednak z góry odrzucać możliwości takiego realizowania działalności gospodarczej, która będzie służyła ochronie środowiska jako dobra prawnego, nawet wówczas gdy w określonych wymiarach jej wykonywania będzie wywoływała presję na elementy przyrodnicze.

#### **4. Publiczne prawo podmiotowe przedsiębiorców do korzystania ze środowiska widziane również jako publiczne prawo podmiotowe do korzystania z przyrody**

Oddziaływanie przedsiębiorców na środowisko, poprzez prowadzenie działalności gospodarczej z jednej strony, z drugiej zaś strony zachowania podmiotów innych niż przedsiębiorcy, a funkcjonujących na danym terenie i korzystających ze środowiska, powoduje konieczność wskazania wagi wykorzystywania publicznych praw podmiotowych do środowiska jako dobra prawnego, ze szczególnym uwzględnieniem publicznych praw podmiotowych do korzystania z środowiska jako dobra prawnego. Warto jednocześnie zauważyć, że, rozpatrując tak określone zagadnienie wskazanych publicznych praw podmiotowych, należy widzieć konieczność wyróżniania w rozumieniu terminu środowiska również pojęcia przyrody. Jest to o tyle istotne ujęcie, że niestety formy ochrony przyrody nie zawsze wykorzystywane są w celu ochrony przyrody, a nierzadko mają na celu umożliwienie korzystania z prawa do środowiska i – co więcej – prawa własności tylko części podmiotów prawa funkcjonujących na danym terenie. Samo zaś ustanowienie formy ochrony przyrody ma służyć nie ochronie przyrody, ale realizacji wyżej wskazanych praw.

W nauce prawa zasadnie zostało wskazane, że przyroda jest elementem środowiska w ujęciu normatywnym<sup>20</sup>. Samo środowisko, analogicznie jak wskazywane wyżej publiczne prawa podmiotowe do korzystania z niego,

18 Wyrok TK z 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05, <https://prawo.moneyp.pl/orzecznictwo/trybunal-konstytucyjny/wyrok;z;dnia;2006-06-06,k,23,05,3172,orzeczenie.html>; [dostęp: 22.04.2020].

19 Bartosz Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2006), 349.

20 Wojciech Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz* (Warszawa: Difin, 2006), 15-43; Janusz Stochlak, *Polskie prawo ochrony środowiska. Uwarunkowania, zmiany, stan* (Warszawa: Inspekcja Ochrony

objęte zostały reżimem przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska. Publiczne prawa podmiotowe do korzystania ze środowiska wynika z art. 4 powoływanego aktu normatywnego. Równocześnie należy zauważyć, że obok pojęcia środowiska w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska, funkcjonuje pojęcie zasobów środowiska. W treści art. 81 ustawy Prawo ochrony środowiska wskazane zostało, że ochrona zasobów środowiska realizowana jest na podstawie wskazywanego aktu normatywnego oraz przepisów szczególnych. W następstwie tego w treści ust. 4 pkt 1 tego artykułu określone zostało, że szczegółowe zasady ochrony obszarów i obiektów o wartościach przyrodniczych, krajobrazu, zwierząt i roślin zagrożonych wyginięciem oraz drzew, krzewów i zieleni określono w przepisach ustawy o ochronie przyrody. Takie brzmienie powoływanych norm pozwala na sformułowanie wniosku, o konieczności stosowania w zakresie ochrony wskazywanych w art. 81 ust 4 pkt 1 dóbr prawnych reżimów obu powoływanych aktów normatywnych.

Przyjmowanie zawierania się w ujęciu prawnym środowiska, również przyrody, a także uwzględnianie ostatnio powoływanych norm ustawy Prawo ochrony środowiska, pozwala na przyjęcie następującego wniosku. Wyraża się on w tym, że publiczne prawa do korzystania ze środowiska powinny być widziane także jako te, które wyrażają się także w publicznych prawach podmiotowych do korzystania z przyrody. Widząc możliwość takiego ujmowania tego zagadnienia, należy jednocześnie wskazać na jeszcze jedną kwestię. Jak już było wyżej podnoszone, publiczne prawa podmiotowe do korzystania ze środowiska mogą wyrażać się zarówno w zachowaniach chroniących środowisko, jak i oddziałujących na to dobro prawne w sposób negatywny, ale mieszczący się w ramach negatywnych oddziaływań dopuszczonych przez ustawodawcę. W zakresie korzystania ze środowiska przez przedsiębiorców możemy mówić o korzystaniu ujmowanym w nauce prawa jako korzystanie reglamentowane i korzystanie zwykłe. Przy czym korzystanie reglamentowane, z uwagi na wymogi uzyskania wskazanych prawem pozwoleń, jest korzystaniem, które podlega szczególnej kontroli administracji. Widząc zasadność takiego rozróżnienia w uwarunkowaniach korzystania ze środowiska, wprowadzonych mocą art. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, należy wskazać na kolejną okoliczność. W ogólnospołecznym odczuciu to przedsiębiorcy są tą grupą podmiotów prawa, które wywołują największą presję na środowisko, ocenianą jako negatywne oddziaływanie na środowiska. Nie może to jednak prowadzić do możliwości formułowania niekwestionowanego wniosku, o braku po stronie przedsiębiorców takich zachowań, będących korzystaniem ze środowiska, które prowadzą do jego ochrony. Zgodnie z normą art. 3 pkt 13 ustawy Prawo ochrony środowiska przez ochronę środowiska należy rozumieć podjęcie lub zaniechanie działań, które umożliwiają zachowanie

---

Środowiska, 2002), 53; Janina Ciechanowicz-McLean, *Polskie prawo ochrony przyrody* (Warszawa: Difin, 2006), 11.

lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Jednocześnie 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.

Takie prawne rozumienie ochrony środowiska nie uzasadnia wyrzucania poza jego obręb zachowań mieszczących się w treści praw do korzystania ze środowiska. Nawet bowiem korzystanie z jego zasobów, w oparciu o posiadane pozwolenia, np. emisyjne, nie wyklucza racjonalnego kształtowania środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Wręcz przeciwnie, korzystanie ze środowiska w zgodzie z określającymi to korzystanie pozwoleniami ma właśnie prowadzić to wskazywanych wyżej zachowań mieszczących się w ochronie środowiska. Taki pogląd jest konsekwencją tego, że prawidłowo działające organy administracji, powinny tak określać prawa i obowiązki w treści przyznawanych pozwoleń, które umożliwią racjonalne kształtowanie środowiska i gospodarowanie zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Z kolei ochrona przyrody w rozumieniu ustawy o ochronie przyrody<sup>21</sup>, zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 1 tego aktu normatywnego, polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów; roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową; zwierząt prowadzących wędrowny tryb życia; siedlisk przyrodniczych; siedlisk zagrożonych wyginięciem, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów; tworów przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalnych szczątków roślin i zwierząt; krajobrazu; zieleni w miastach i wsiach; zadrzewień. Dalej w przepisach powoływanego aktu normatywnego Ustawodawca wyróżnia ochronę częściową, ochronę czynną, ochrona *ex situ*, ochrona *in situ*, ochronę krajobrazową i ochronę ścisłą (art. 5 pkt 4-9 ustawy o ochronie przyrody).

Nie może ulegać wątpliwości, że przyroda, w zakresie jej elementów, ma charakter szczególny na tle wszystkich elementów przyrodniczych tworzących normatywne ujęcie środowiska. Są to elementy przyrodnicze, o charakterze powodującym konieczność postępowania z nimi w oparciu o dodatkowe w stosunku do norm ustawy Prawo ochrony środowiska, zbiór norm zawartych w ustawie o ochronie przyrody. Powołane rozumienie ochrony przyrody, a także analiza definicji legalnych wskazanych wyżej pojęć, nie wyklucza *a priori* możliwości takiego korzystania z przyrody, w ramach publicznego prawa do korzystania ze środowiska, w tym z przyrody, które będzie się wyrażało również w ochronie przyrody. Rzecz jasna nie będzie to dotyczyło tych

---

21 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. tj. z 2020, poz. 55).

sytuacji, gdy mamy np. do czynienia z ochroną ścisłą. Należy mieć jednak na uwadze, że ustawodawca dopuszcza zrównoważone użytkowanie przyrody, czemu dał wyraz w powoływanym art. 2 ustawy o ochronie przyrody. Takie rozumienie ochrony przyrody pozwala na sformułowanie poglądu, że także realizowanie publicznego prawa do korzystania ze środowiska, w tym przyrody przez przedsiębiorców, nie można z góry wykluczać takich ich zachowań, które będą wyrażać się w zrównoważonym użytkowaniu przyrody. Z takim stanowiskiem nie stoją w sprzeczności określone w art. 2 ustawy o ochronie przyrody cele jej ochrony. Co więcej, jeden z tych celów, tj. kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody, może być realizowany przy wsparciu finansowym pochodzącym od przedsiębiorców. Nie należy też przyjmować, w świetle brzmienia norm obu ustaw, tj. ustawy Prawo ochrony środowiska i ustawy o ochronie przyrody, poza określonymi prawem wyjątkami, tj. np. obszarów będących rezerwatami ścisłymi, istnienia braku możliwości korzystania z jej zasobów, również przez przedsiębiorców.

## 5. Uwagi końcowe

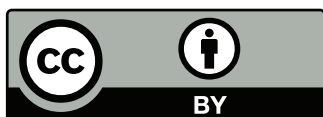
Nie należy przyjmować zasadności ścisłego rozdzielania korzystania ze środowiska od jego ochrony środowiska i analogicznie korzystania z przyrody i jej ochrony, nawet wówczas gdy podmiotem, w kontekście którego będzie rozważane to zagadnienie, jest przedsiębiorcą. Dychotomia tak określonych zachowań przyniesie skutek odwrotny do tego, który wyraża się w kształtowaniu postaw podmiotów prawa w kierunku nie tylko większej świadomości co do konieczności ochrony środowiska, w tym przyrody, ale przede wszystkim kształtowaniu postaw wyrażających się w tym, że prowadzenie działalności gospodarczej (rzecz jasna nie każdej działalności gospodarczej), nie musi sprowadzać się wyłącznie do działań wywołujących presję na środowisko czy przyrodę. Świadomy przedsiębiorca to ten, który czując ciężar odpowiedzialności za środowisko czy przyrodę i mający świadomość negatywnego oddziaływania na te dobra prawne, jednocześnie podejmuje działania służące ich ochronie. Przejawem takiej postawy jest chociażby przekazywanie środków finansowych na działania służące ochronie środowiska, oczywiście innych środków niż te, które muszą być przekazywane przez przedsiębiorców z uwagi na ich obowiązki określone przepisach prawa, np. obowiązek ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska. Jednocześnie samo prowadzenie działalności gospodarczej również może być realizowane w taki sposób, który będzie prowadził do racjonalnego kształtowania środowiska i gospodarowania zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju czy zrównoważonym użytkowaniem zasobów przyrody. Z pewnością jednak kreowaniu takich postaw nie służy wykorzystywanie przez grupy mieszkańców przysługujących im publicznych praw podmiotowych do korzystania ze środowiska, a przede wszystkim publicznych praw podmiotowych do środowiska jako



dobrych prawnych, których źródłem są normy Konstytucji RP, jak np. publiczne prawo podmiotowe wyrażające się w żądaniu wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska, w celu utrudniania podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej na danym terenie.

### Bibliografia

- Barczak Anna, Ewa Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2015.
- Boć, Jan, Adam Błaś, „Publiczne prawa podmiotowe”, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Jan Boć. 505-509. Wrocław: Kolonia Limited, 2010.
- Ciechanowicz-McLean Janina, *Polskie prawo ochrony przyrody*. Warszawa: Difin, 2006.
- Czech, Ewa Katarzyna, *Publiczne prawa podmiotowe do środowiska podmiotów korzystających ze środowiska*. Białystok: Temida2, 2021.
- Człowiekowska Joanna, „Prawo do sądu jako publiczne prawo podmiotowe” *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego*, nr 5 (2006): 175-184.
- Górski Marek, [w:] Marek Górski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. 93, 1205-1214. Warszawa: C. H. Beck, 2014.
- Jakimowicz Wojciech, *Publiczne prawa podmiotowe*. Kraków: Zakamycze, 2002.
- Radecki Wojciech, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa: Difin, 2006.
- Rakoczy Bartosz, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2006.
- Stochlak Janusz, *Polskie prawo ochrony środowiska. Uwarunkowania, zmiany, stan*. Warszawa: Inspekcja Ochrony Środowiska, 2002.
- Trzewik Jacek, *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2016.
- Wróbel Andrzej, „Prawo podmiotowe publiczne”, [w:] *System Prawa Administracyjnego, Instytucje prawa administracyjnego*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. 305-358. Warszawa: C. H. Beck, 2010.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license. For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

# Administrative and Civil Law Aspects of the Approval of Energy Tariffs by the President of Energy Regulatory Office

---

*The author presents the problems of approving energy tariffs in the legal-administrative and private law dimensions. The shaping of tariffs for gas fuels, electricity and heat is one of the legal-administrative antitrust instruments. The President of Energy Regulatory Office, as part of the competences granted by the legislator and related to approving tariffs, not only directly influences the competition in the energy market, but also the civil law nature of the relations between receivers and energy companies.*

---

**Elżbieta Małecka**

*Ph.D. of Juridical Science  
University of Humanities and Economics  
in Lodz*

ORCID – 0000-0002-1484-1383

Key words:  
energy tariffs, President of Energy  
Regulatory Office

<https://doi.org/10.36128/priv.vi35.98>

## 1. Introduction

The aim of the article is to present the problems of approving energy tariffs in the legal-administrative and private law dimensions. In the article, I shall prove the following thesis: approving energy tariffs is an effective means of realisation of the main task of the President of the Energy Regulatory Office – balancing economic interests of the participants of energy market.

The main plane for the deliberations will be legal provisions. The analysis will also include judicial decisions and scientific papers. The selection of the issues covered in the article taken into consideration from the perspective of the selected rulings of the Supreme Court has been mostly based on the information

provided on the website of the Energy Regulatory Office ([www.ure.gov.pl](http://www.ure.gov.pl)). In the author's assessment, the list of the selected rulings of the Supreme Court related to the issues connected to approving tariffs made available on the quoted website is based on practical considerations and shows the most frequent problems related to this matter. The following methods were applied in the study: dogmatic-legal and analytic-synthetic.

## **2. Approving Tariffs by the President of the Energy Regulatory Office – Legal Considerations**

One of the main tasks of the President of the Energy Regulatory Office is balancing economic interests of the participants of energy market. Approving tariffs and the related analysis and verification of costs considered justified by energy companies in calculating their tariffs are instruments of realizing this task. Due to the necessity of special protection of public interests, which cannot be subjected fully to market verification, the legislator saw the need to establish this specific form of regulation. The actions taken up by the President of the Energy Regulatory Office regarding tariffs of energy companies have the effect substituting market mechanism in competitive conditions<sup>1</sup>.

The shaping of tariffs for gas fuels, electricity and heat was subjected by the legislator to detailed regulation in art. 44-49 of the Act of 10<sup>th</sup> April 1997 – Energy Law (consolidated text, Journal of Laws 2018, item 755, hereinafter referred to as EL) and in the Resolution of the Minister of Energy of 15<sup>th</sup> March 2018 on detailed rules of shaping and calculating tariffs and settlements in trading gas fuels (Journal of Laws 2018, item 640), the Resolution of the Minister of Energy of 29<sup>th</sup> December 2017 on detailed rules of shaping and calculating tariffs and settlements in trading electricity (Journal of Laws 2017, item 2500), and in the Resolution of the Minister of Energy of 22<sup>nd</sup> September 2017 on detailed rules of shaping and calculating tariffs and settlements in heat supply (Journal of Laws 2017, item 1988).

The aforementioned regulations significantly limit freedom of the parties to shape prices. The Constitutional Tribunal, in the ruling of 26/10/1999, case no. K 12/99<sup>2</sup>, indicated that the EL regulations significantly cancelled

- 
- 1 Adam Dobrowolski, Renata Trypens, Donata Nowak, Marek Woszczyk, „Komentarz do art. 47”, [in:] *Prawo energetyczne. Komentarz*, t. I, Komentarz do art. 12-72, ed. Zdzisław Muras, Mariusz Swora (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016), 696 and the following pages; see Magdalena Jaś-Nowopolska, „Sądowa kontrola decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki”, [in:] *Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, ed. Andrzej Kisielewicz, Jan Paweł Tarno (Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2013), 171.
  - 2 <http://otkzu.trybunal.gov.pl/1999/6/120>. [accessed: 28/07/2018].

the contract (civil law) nature of the relations between the recipients and energy companies, as the price constituting the *essentialia negotii* part of the contract is shaped without decision autonomy of the parties, based on the regulations of the generally applicable law.

The tariff is qualified in rulings uniformly as contract template as defined in art. 384 of the Civil Code, which is binding to the parties. It should be emphasised that the tariffs approved by the President of the Energy Regulatory Office constitute a special variation of the contract template<sup>3</sup>. It is assumed that if a new tariff is implemented during the term of a contract on supplying fuels or energy, the contract provisions mainly decide when it becomes binding to the parties<sup>4</sup>.

### 3. Proceedings Concerning Approving Energy Tariffs

The problem common to the civil law and administration dimensions of approving energy tariffs is the issue of granting an energy recipient the quality of a party in proceedings based on the mode defined in art. 47 of EL. In the ruling of the Supreme Court of 22<sup>nd</sup> November 1999, case no. I CKN 897/99<sup>5</sup>, the Court concluded that a party is only the entity the own legal interest or obligation of which is realised during administrative proceedings. Therefore, the issue of legal interests of the entity determining the fact of granting it the quality of a party in a case following the mode of art. 47 of EL, is defined by the regulations of this law. However, the legal interests of energy recipient are not based on the regulations of EL. In the Court's opinion, based on these regulations, it is not possible to point to the directness of the influence of a case proceeded according to art. 47 of EL on the legal sphere of an energy recipient. The Supreme Court maintained this position in the decision of 8<sup>th</sup> March 2000, case no. I CKN 1217/99 LEX no. 51654, in which it directly indicated that „in administrative proceedings held before the President of the Energy Regulatory Office concerning approving tariffs of gas fuels, electricity and heat [...], the recipient of fuels or energy and heat is not eligible to be granted the quality of a party, as defined in art. 28 of the Administrative Procedure Code.” Thus established line of judicial decision

---

3 Ruling of the Supreme Court of 10/11/2005, case no. III CK 173/05. <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/iii%20ck%20173-05-1.pdf>. [accessed: 30.07.2018].

4 Adam Dobrowolski, Renata Trypens, Donata Nowak, Marek Woszczyk, „Komentarz do art. 47”, 699.

5 [https://www.ure.gov.pl//ftp/prawo/orzecznictwo/orzeczenia\\_sadu\\_naj/i\\_ckn\\_879-99.pdf](https://www.ure.gov.pl//ftp/prawo/orzecznictwo/orzeczenia_sadu_naj/i_ckn_879-99.pdf). [accessed: 28.07.2018].

was maintained in the ruling of the Supreme Court of 16<sup>th</sup> March 2004, case no. III SK 9/04<sup>6</sup>.

The next issue related to the proceedings on approving energy tariff is the problem of competences of the President of the Energy Regulatory Office regarding the possibility of demanding from a company to modify the submitted tariff. The ruling of the Supreme Court of 8<sup>th</sup> January 2010, case no. III SK 31/09<sup>7</sup> concerned a situation, in which two members of a four-person management board submitted to the President of the Energy Regulatory Office a tariff prepared by the company for approval, and the other two members of the management board submitted, within the same proceedings, a different tariff for approval, also prepared by the company, which was significantly different from the first one. The Supreme Court saw the problem of the scope of competences of the President of the Energy Regulatory Office defined in art. 47, par. 2 of EL, and specifically it assessed the issue if this regulation limits the competences of the President of the Energy Regulatory Office only to approving a tariff or to deny its approval, and if prevents the President of the Energy Regulatory Office from analysing and verifying the costs adopted by a company for calculating a tariff (art. 23, par. 2, section 2 of EL). In the analysed ruling, the Supreme Court concluded that the indicated regulations unequivocally state that the President of the Energy Regulatory Office is competent for assessing if a tariff prepared by an energy company and submitted to the President of the Energy Regulatory Office for approval, pursuant to art. 47 of EL, is in accordance with the regulations of art. 44-46 of EL. Additionally, it noted that the regulation of art. 47, par. 2 of EL also states that the President of the Energy Regulatory Office is competent to verify the costs adopted by energy companies as justification for calculating prices and fee rates in tariffs, which, due to the construction of tariff, entitles the President of the Energy Regulatory Office to demand modification of a tariff submitted for approval by a company. The Supreme Court indicated that the regulation of art. 47, par. 2 of EL cannot be the basis of the rule of binding the President of the Energy Regulatory Office with the content of the demand to approve a tariff, and it noted that, pursuant to the established judicial decisions of the Supreme Court, the obligation of subjecting to the procedure of approving a tariff is a civil law obligation. Therefore, the President of the Energy Regulatory Office, if during the proceedings it is concluded that the tariff submitted for approval does not fully meet the requirements of art. 44-46, can, within the limits defined by the regulation of art. 23, par. 2, section 2 of EL, demand from an energy company to adjust the submitted

---

6 [https://www.ure.gov.pl/ftp/prawo/orzecznictwo/orzeczenia\\_sadu\\_naj/iii\\_sk\\_9-04.pdf](https://www.ure.gov.pl/ftp/prawo/orzecznictwo/orzeczenia_sadu_naj/iii_sk_9-04.pdf). [accessed: 28.07.2018].

7 <http://ure.gov.pl/pl/prawo/orzecznictwo-sadowe/orzeczenia-sadu-naj-wyz/5780,Orzeczenia-Sadu-Najwyzszego.html>. [accessed: 28/07/2018].

tariff to such requirements. As indicated by the Supreme Court, if a company denies changing the submitted tariff, so that it would meet the requirements defined in art. 44-46 of EL, during the proceedings, the President of the Energy Regulatory Office, pursuant to instruction in art. 47, par. 2, shall deny approving the tariff<sup>8</sup>.

#### 4. Admissibility of Changing an Approved Tariff

The issue generating numerous doubts, which are significant both to an energy company and, in the long run, to energy recipients, is the problem of admissibility of changing an approved tariff.

The ruling of the Supreme court of 26<sup>th</sup> February 2004, case no. III SK 5/04<sup>9</sup> was related to the following facts. An energy company with a licence for transferring and distributing electricity and a licence for trading electricity obtained, based on the decision of the President of the Energy Regulatory Office of 5<sup>th</sup> July 2001, an approval of the tariff for electricity it prepared. Afterwards, in a letter dated 17<sup>th</sup> August 2001, the energy company applied, pursuant to art. 155 of the Administrative Procedure Code, for approving changing the previously approved tariff for electricity, justifying the application with the increase of costs of purchasing electricity and transfer services from a distribution company, which, in comparison to the assumptions in the previously submitted application, were estimated at a lower amount than the actual price.

Taking this case under consideration, the Supreme Court indicated that one of the Act's objectives is to counteract negative monopoly effects and to protect the interests of recipients as well as minimising the costs. For this reason, the President of the Energy Regulatory Office was granted the competence regarding regulating the activities of an energy company also by issuing decisions concerning approving electricity tariff for it, which sets prices or energy fees for specific recipients and establishes the conditions of applying them. Whereas, tariffs for electricity should be set in a way ensuring at the same time, on one hand – covering justified costs of an energy company conducting activity, and on the other – also the protection of recipients' interests against unjustified price levels.

The Supreme Court also considered the rule of durability of the decision of the President of the Energy Regulatory Office on approving tariffs. This rule is based on assuming one-year durability of the President of the Energy Regulatory Office' decision on approving a tariff. The goal of

---

8 See: Marta Boroń, „Rola Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w postępowaniu o zatwierdzenie taryf” *Roczniki Administracji i Prawa*, vol. X (2010): 99 and the following pages.

9 [https://www.ure.gov.pl//ftp/prawo/orzecznictwo/orzeczenia\\_sadu\\_naj/iii\\_sk\\_5-04.pdf](https://www.ure.gov.pl//ftp/prawo/orzecznictwo/orzeczenia_sadu_naj/iii_sk_5-04.pdf). [accessed: 28.07.2018].

implementing and applying this rule in energy market is to support stabilisation of this market and reliability of the legal situation of all of its participants, also including electricity recipients. Specifically, this rule guarantees the reliability of conditions of purchasing electricity for the so-called end user. As stipulated by the Supreme Court, also the legal obligation of shaping a tariff in such a way that on its basis recipients could calculate the due amount corresponding to the scope of services related to supplying electricity, as determined in the electricity sales contract or transfer service contract, was implemented for the same purpose. The Supreme Court concluded that the intended consequence of these legal solutions is the fact that every recipient of electricity, specifically also the end user, thanks to the durability of the decision of the President of the Energy Regulatory Office on approving a tariff, can rationally and reliably plan in their budget the funds required to spend for the costs of electricity consumption. The Supreme Court stipulated that departure from the legal rule of the tariff being binding for 12 months from 1<sup>st</sup> July of every year is possible only in the case of unforeseen, significant change of conditions of conducting business activity by an energy company, whereas this regulation, as an admissible exception, should follow strict interpretation. Therefore, the Supreme Court adopted a position that in the described case the difference between the rates and fees defined in the tariff binding in a given year and the actual rates and fees paid by the company cannot be treated as a case of an unforeseen, significant change of conditions of conducting business activity by an energy company.

It should be emphasised that, under the legal conditions binding at the time, there was no legal regulation that could be a legal basis for the effectiveness of the tariff until the moment the proceedings related to appealing from the decision of the President of the Energy Regulatory Office ended. The interpretation based on the „periodic” rule, which was applied in the discussed ruling, indicated a one-year duration of the approved tariff and the fact that in its essence and function, the decision on approving a tariff can be effectively changes only in its duration, as after this period the decision expires. Departure from this rule is provided for in the regulation of art. 47, par. 2c, section 2 of EL, which has been effective since 3<sup>rd</sup> May 2005, pursuant to which the old tariff – and, at the same time, the decision approving it – is effective from the moment the new tariff is approved or from the moment the court proceedings related to appealing from the decision of the Energy Regulatory Office on approving the new tariff are finalised. Therefore, it is admissible for common courts to change the content of decisions on approving new tariffs, because such a tariff is effective from the moment the court proceedings are finalised and the results are binding. The Supreme Court

pointed to this issue in reasons for ruling of 5<sup>th</sup> June 2007, case no. III SK 7/07<sup>10</sup>. A similar interpretation of art. 47, par. 2c of EL was presented by the Supreme Court in ruling of 14<sup>th</sup> January 2009, case no. III SK 23/08<sup>11</sup>. The decision on approving a tariff can be changed or annulled, pursuant to art. 155 of the Administrative Procedure Code before the end of the period for which the tariff has been determined. After this period, art. 155 of the Administrative Procedure Code cannot be applied for this decision, because of art. 47, par. 2 of EL. Changing such a decision pursuant to art. 155 of the Administrative Procedure Code after the period, for which the tariff was set, and before a new tariff comes into effect, would mean bypassing a clear legislative warrant to apply the old tariff until a new tariff comes into effect.

The Supreme Court noted the exceptional nature of art. 155 of the Administrative Procedure Code in the ruling of 19<sup>th</sup> January 2005, case no. III SK 36/04<sup>12</sup>, at the same time confirming the arguments used by the District Court – Court of Competition and Consumer Protection that extending the effective period of an old tariff is subject to the restrictions defined in art. 47 of EL, as it constitutes approval of the old tariff for a further period. As indicated by the Supreme Court, EL does not stipulate entitling the President of the Energy Regulatory Office to issue temporary resolutions in this scope, which would be analogous to the ones granted by art. 8, par. 2. This means that the body can only approve the old tariff to be applied for a further period as part of the competences, mode and premises resulting from art. 47 of EL.

The problem of admissibility of changing an approved tariff was covered in the Resolution of seven judges of the Supreme Court of 15<sup>th</sup> June 2004, case no. III SZP 2/04<sup>13</sup>. The legal issue raising doubts was worded as follows: “if the costs of purchasing electricity and transfer services from the company Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A., which result from the decision issued by the President of the Energy Regulatory Office on approving for this company a new tariff of higher fee rates for a given year, is it justified to change the decision of the President of the Energy Regulatory Office issued earlier and approving for the same year a tariff with fee rates charged by the energy company with a licence for transferring, distributing and trading electricity, which buys energy and transfer services from PSE S.A., due to the fact that, when calculating the fee rate tariff for this energy company already

10 [https://www.ure.gov.pl//ftp/prawo/orzecznictwo/orzeczenia\\_sadu\\_naj/akt\\_iii\\_sk\\_7-07\\_05-06-2007.pdf](https://www.ure.gov.pl//ftp/prawo/orzecznictwo/orzeczenia_sadu_naj/akt_iii_sk_7-07_05-06-2007.pdf). [accessed: 29.07.2018].

11 <http://ure.gov.pl/pl/prawo/orzecznictwo-sadowe/orzeczenia-sadu-naj-wyz/5780,Orzeczenia-Sadu-Najwyzszego.html>. [accessed: 29.07.2018].

12 [https://www.ure.gov.pl//ftp/prawo/orzecznictwo/orzeczenia\\_sadu\\_naj/iii\\_sk\\_36-04.pdf](https://www.ure.gov.pl//ftp/prawo/orzecznictwo/orzeczenia_sadu_naj/iii_sk_36-04.pdf). [accessed: 29.07.2018].

13 [https://www.ure.gov.pl//ftp/prawo/orzecznictwo/orzeczenia\\_sadu\\_naj/iii\\_szp\\_2-04.pdf](https://www.ure.gov.pl//ftp/prawo/orzecznictwo/orzeczenia_sadu_naj/iii_szp_2-04.pdf) [accessed: 29.07.2018].



approved for the given year, lower than planned (foreseen) PSE S.A.'s fee rates were assumed for the same period than the fee rates determined for the given year in the tariff later approved by the decision of the President of the Energy Regulatory Office for PSE S.A.”

The Supreme Court adopted a resolution that „the increase in the costs of purchasing electricity and transfer services from PSE S.A. resulting from the decision on approving for this company a new tariff with higher fee rates for a given year issued by the President of the Energy Regulatory Office, can – pursuant to art. 155 of the Administrative Procedure Code – constitute a circumstance justifying changing or cancelling the decision of the President of the Energy Regulatory Office issued earlier and approving a fee tariff charged by the energy company, which buys electricity and transfer services from PSE S.A.”. The Supreme Court adopted a similar position in ruling of 17<sup>th</sup> March 2005, case no. III SK 14/04<sup>14</sup>.

The issue of the influence of changing prices and rates was also brought up by the Supreme Court in ruling of 20<sup>th</sup> April 2017, case no. III SK 13/16<sup>15</sup>. In this ruling, the Supreme Court presented a view that market changes in energy prices can lead to lower profitability of a company's activity in the market of the tariff in a period following the decision of the President of the Energy Regulatory Office. In this situation, changing the previously approved tariff, pursuant to art. 155 of the Administrative Procedure Code, is at the discretion of the President of the Energy Regulatory Office, whereas it is acceptable to change the tariff if it is supported by a valid interest of the party, related to the necessity of adjusting tariffs to the justified costs. The Court indicated, however, that due to the arbitrary nature of the decision issued pursuant to art. 155 of the Administrative Procedure Code, also a denial to change a tariff can be acceptable, based on the argument that the level of prices and rates included in the original tariff decision assumed covering the costs and profits of an energy company, and the potential later decrease in profitability of the activity of energy company can be compensated by the revenues generated in other markets. Whereas, changing tariff decisions, pursuant to art. 155 of the Administrative Procedure Code, in relation to a new market situation, should not become a rule, as it would go against the final nature of administrative decisions.

## **5. Financial Penalty for Applying Unapproved Energy Tariff**

The issue closely related to the situation of end users and having influence on the contents of contracts is the application of unapproved energy

---

14 [https://www.ure.gov.pl//ftp/prawo/orzecznictwo/orzeczenia\\_sadu\\_naj/iii\\_sk\\_14-04.pdf](https://www.ure.gov.pl//ftp/prawo/orzecznictwo/orzeczenia_sadu_naj/iii_sk_14-04.pdf). [accessed: 29.07.2018].

15 <http://ure.gov.pl/pl/prawo/orzecznictwo-sadowe/orzeczenia-sadu-naj-wyz/5780,Orzeczenia-Sadu-Najwyzszego.html>. [accessed: 29.07.2018].

tariffs by energy companies. The legislator, in art. 56, par. 1 of EL, defined repressions for such actions for the company in the form of a financial penalty.

The problem of the possibility of charging a financial penalty to an energy company, which for some time had been applying unapproved energy tariffs, and then adjusted to the legislative obligation of using tariffs approved by the President of the Energy Regulatory Office, pursuant to art. 47 of this Act, was covered by the Supreme Court in ruling of 9<sup>th</sup> March 2004, case no. III SK 17/04<sup>16</sup>. The Supreme Court indicated that, firstly, the legality of charging a financial penalty pursuant to art. 56, par. 1 of EL, to an energy company applying unapproved energy tariffs is not invalidated by the penalised company adjusting in the following periods not covered by the charged penalty to the legislative obligation of using tariffs approved by the President of the Energy Regulatory Office, pursuant to art. 47 of this Act. Secondly, as argued by the Court, the financial penalty charged by the President of the Energy Regulatory Office, pursuant to art. 56 of EL, accomplishes repression goals for not following the unconditionally binding requirements of this Law, and, additionally, it preventively strives at forcing the penalised energy companies to follow these imperative rules in the future.

The Supreme Court referred to the issue of penalised non-observance of the obligation of submitting a tariff for approval and the date of performing the obligation of submitting an energy tariff for approval in its ruling of 7 April 2004, case no. III SK 30/04<sup>17</sup>. It should be emphasised that this ruling was made before art. 47, par. 2c of EL came into force, in which the legislator solved the problem: which energy tariff should be applied if the period for which a tariff was determined expired, until a new tariff comes into force, and also in relation to the factual state, in which the energy company was using the tariff submitted for approval. However, the arguments of the Court regarding the date of submitting a tariff for approval are worth noting.

In this case, the legal issue was based on a question if the financial penalty defined in art. 56, par. 1, section 5 of EL is also charged to an entity applying prices and tariffs unapproved by the President of the Energy Regulatory Office, but already set by the proper entity and submitted to the President of the Energy Regulatory Office for approval. The Supreme Court indicated that, accordingly to the indicated regulation, „financial penalty is charged to the entity applying prices and tariffs while not observing the obligation of submitting them to the President of the Energy Regulatory Office, described in art. 47”. Due to the fact that the penalised non-observance of the obligation of submitting a tariff for approval should not be determined separately

---

16 [https://www.ure.gov.pl/ftp/prawo/orzecznictwo/orzeczenia\\_sadu\\_naj/iii\\_sk\\_17-04.pdf](https://www.ure.gov.pl/ftp/prawo/orzecznictwo/orzeczenia_sadu_naj/iii_sk_17-04.pdf). [accessed: 30.07.2018].

17 [https://www.ure.gov.pl/ftp/prawo/orzecznictwo/orzeczenia\\_sadu\\_naj/iii\\_sk\\_30-04.pdf](https://www.ure.gov.pl/ftp/prawo/orzecznictwo/orzeczenia_sadu_naj/iii_sk_30-04.pdf). [accessed: 30.07.2018].

from art. 47, which is referred to, as the determining element, directly by art. 56, par. 1, section 5., the Supreme Court concluded that, in light of the quoted article, defining what should be understood as observing the obligation of submitting a tariff for approval to the President of the Energy Regulatory Office cannot be limited only to submission out of own initiative or on demand by the President of the Energy Regulatory Office (art. 47, par. 1). It should be taken into account that the submitted tariff is considered by the President of the Energy Regulatory Office within a specific period (art. 47, par. 2), and that the approved tariff is subject to appropriate publication (art. 47, par. 3), and only after following this procedure a tariff is created, which the energy company can – at a specific date – apply. As the condition for applying a tariff is not only its submission, but also obtaining approval by the President of the Energy Regulatory Office, publication and waiting a certain period from publication, non-compliance with these requirements equals non-observance of the obligation described in art. 56, par. 1, section 5 of EL.

The ruling of the Supreme court of 13<sup>th</sup> January 2016, case no. III SK 6/15<sup>18</sup> was related to a similar situation. An energy company submitted a tariff for approval three days before the expiry of the previous tariff. Based on art. 47, par. 2c of EL, the energy company applied the old tariff, which determined higher fee rates and prices, which enabled them to gain additional revenues. The President of the Energy Regulatory Office charged the energy company with a penalty, pursuant to art. 56, par. 1, section 5 of EL.

Considering this case, the Supreme Court favoured the arguments of the Court of Appeal in Warszawa of 25<sup>th</sup> November 2014, case no. VI ACa 152/14, referring to the following legal issues:

- the possibility of applying the old tariff was not dependent on the premise of earlier submission of an application for approving a new tariff at a date enabling the President of the Energy Regulatory Office approving it before the expiry of the old tariff;
- art. 47 of EL does not determine the date of submitting an application for approving a new tariff;
- having negative effects for recipients does not meet the definition of the act described in art. 56, par. 1, section 5 of EL;
- regulations of financial penalties must completely, precisely and unequivocally define all the features of the acts threatened with penalties, and the application of an extensive interpretation, analogies or implications is unacceptable. The contents of art. 56, par. 1 of EL results in the fact that only behaviours indicated in individual sections of this regulations are penalised.

---

18 <http://ure.gov.pl/pl/prawo/orzecznictwo-sadowe/orzeczenia-sadu-najwyz/5780,Orzeczenia-Sadu-Najwyzszego.html>. [accessed: 30.07.2018].

The Supreme Court also noted the problem of the regulations lacking the date of submitting the application for approval of a new tariff. The solution anticipated in art. 47, par. 2c of EL is for protecting the recipients' interests, but it can, however, be an incentive to energy companies to submit tariffs at the latest possible date, to extend the period of applying the old, higher tariff. As indicated by the Supreme Court, such behaviour to an extent goes against the goal of the EL Act, which is the protection of recipients' interests. These interests are violated if a new tariff includes lower rates, but for some period of time, as a result of tardiness of an energy company, the old (higher) tariff is still used (pursuant to art. 47, par. 2c of EL).

The view presented in the quoted ruling generated controversy within the doctrine. In a positive gloss, Anis Ben Amer and Tomasz Feliszewski<sup>19</sup> considered it accurate, whereas Michał Kruszewski, in his gloss, was critical about the ruling adopted by the Supreme Court<sup>20</sup>.

## 6. Prices and Fee Rates Included in an Approved Tariff – Legal Nature

The problem of legal nature of prices and fee rates in an approved tariff is of enormous significance for the civil law dimension of energy tariffs. As indicated above, tariff is a specific type of contract template, therefore, the price, which an *essentialia negotii* element of contract, is shaped on the basis of regulations of generally effective law. The source of doubts is the question if the prices and fee rates determined in tariffs are maximum prices, as defined in art. 538 of the Civil Code, or rigid prices, as defined in art. 537 of the Civil Code. The solution of this problem influences the possibility of recipients negotiating prices for the supplied fuel gas or energy or fee rate for transfer service or distribution of fuel gases or energy with energy companies, and the fact if a contract party is automatically bound by a new tariff. If we assume that prices and rates resulting from an approved tariff are maximum in nature, the recipient has the possibility of negotiating their amounts, and the changed tariff will be binding to them only after the expiry of the term of notice. If we assume that tariff prices and rates are rigid in nature – the recipient

- 
- 19 Anis Ben Amer, Tomasz Feliszewski, „Stosowanie taryf w okresie przejściowym a dopuszczalność nakładania kary pieniężnej za stosowanie taryf wbrew obowiązкови ich przedstawienia Prezesowi URE do zatwierdzenia. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2016 r., sygn. III SK 6/15” *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, No. 4 (2016): 89 and the following pages.
- 20 Michał Kruszewski, „Dopuszczalność wymierzenia kary pieniężnej za zbyt późne złożenie przez przedsiębiorstwo energetyczne wniosku o zatwierdzenie taryfy. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2016 r. III SK 6/15” *Krytyka Prawa*, No. 4 (2016): 68 and the following pages.

will have to pay a fee determined on the basis of the amounts of prices and rates defined in the tariff<sup>21</sup>.

The Supreme Court, in ruling of 18/12/2002, case no. IV CKN 1616/00<sup>22</sup>, shared the view that negotiating prices with the tariff described in art. 3, section 17 of EL is possible, expressed in the resolution of the Supreme Court of 8<sup>th</sup> March 2000, case no. I CKN 1217/99. The Court indicated that the parties can agree on fee rates in amounts lower than determined in the tariff. The legislative wording, according to which a tariff is binding for energy recipient, means only that the prices set in it are within the notion of adjustable prices, whereas they are maximum prices, as defined in art. 538 of the Civil Code, and not rigid, which are described in art. 537 of the Civil Code. This view is justified by art. 56, par. 1, section 6 of EL, which charges financial penalties to an energy company using prices and tariffs higher than the approved ones.

It should be noted that in the quoted resolution of the Supreme Court of 8<sup>th</sup> March 2000, the Supreme Court stated that the prices of fuels and energy set in a tariff should be classified as adjustable prices, defined in the way that their amounts are set by sellers (suppliers) on the basis of the rules determined by the proper public administration bodies. If so, they are maximum prices, and not rigid ones. Whereas, it indicated that, when setting and approving them, there is a legislative warrant (directed at energy companies and the President of the Energy Regulatory Office) to ensure protection of recipients' interests from unjustified price levels. The price remains adjustable, not rigid, however.

The Supreme Court adopted a similar position in ruling of 10/11/2005, case no. III CK 173/05<sup>23</sup>. The Court indicated that the effect of art. 3, section

- 
- 21 Adam Dobrowolski, Renata Trypens, Donata Nowak, Marek Woszczyk, „Komentarz do art. 47”, 700; see: Marzena Czarnecka, Tomasz Ogłódek, „The Energy Tariff System and Development of Competition in the Scope of Polish Energy Law” *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, No. 4 (2011): 151 and the following pages; Donata Nowak, „Ceny sztywne czy maksymalne” *Biuletyn URE*, No. 5 (1999): 12 and the following pages; Ryszard Taradejna, „Charakter prawny cen i stawek opłat zawartych w taryfie przedsiębiorstw energetycznych” *Biuletyn URE*, No. 1 (2003): 2 and the following pages; Ryszard Taradejna, Alicja Tutak, „Problemy i pułapki administracyjno-prawnego zatwierdzenia taryf przedsiębiorstw energetycznych” *Biuletyn URE*, No. 6 (2005): 77 and the following pages.
- 22 <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia/iv%20ckn%201616-00.pdf>. [accessed: 30.07.2018].
- 23 <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia/iii%20ck%20173-05-1.pdf>. [accessed: 30.07.2018].

17 and of art. 47 of EL is that a tariff is binding for recipients. This means, however, that the nature of energy prices set on the bases of tariffs is one of adjustable maximum prices, as defined in art. 538 of the Civil Code. Therefore, the price set by means of a tariff is not a rigid price in nature, as defined in art. 537 of the Civil Code. For this reason, if preparing a tariff enables a company supplying energy with the possibility of setting a price not higher than the one defined in the tariff, there are no obstacles for it to make an agreement with recipients to supply them with energy for a price lower than resulting from the approved tariff.

The Supreme Court also noted that this nature of tariff influences its interpretation as a contract template issued during the term of the contract, as the appearance of a new tariff during a relationship between energy supplier and recipient has no direct influence on changing the energy price defined in the contract, if such a price is not higher than the one stipulated in the tariff. In this case, which is the result of a tariff being adjustable maximum price, energy supplier can change the contract and raise the price to the price level set in the tariff. A contract can be changed in accordance with the rules defined in it or determined by the regulations in the Civil Code. As indicated by the Supreme Court, differently than in the case of contract templates, the rules resulting from art. 384<sup>1</sup> of the Civil Code cannot be directly applied to the tariffs approved by the President of the Energy Regulatory Office. Therefore, energy suppliers, when concluding contracts with recipients, before approving a tariff for them by the President of the Energy Regulatory Office, should anticipate in it the possibility of changing it after approving the tariff. Otherwise, if the price set in the contract is lower than the one resulting from the tariff, it may be impossible to increase it without the consent of a recipient.

The Supreme Court in a resolution of 7 judges of 15/02/2007, case no. III CZP 111/06<sup>24</sup>, critically referred to the position of the Supreme Court expressed in the earlier rulings. The Court provided the following arguments. Firstly, setting prices of energy supplied to recipients is not left – as in the case of maximum prices – to free negotiations between the parties. Based on art. 45, par. 4 of EL, energy companies differentiate prices and fee rates defined in tariffs for different groups of recipients only due to the justified costs of performing the service, unless regulations state otherwise. Similarly, discounts are granted not at the free discretion of an energy company, but on the basis of not maintaining the quality standards of servicing recipients at the level defined in tariff or contract (art. 45a, par. 3 of EL). Secondly, “the exclusion of the possibility of free negotiation of prices is indicated also by strictly regulated rules of classifying individual energy recipients into tariff groups, for

---

24 <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia/iii%20czp%20111-06.pdf>. [accessed: 30/07/2018].

which one set of prices or fee rates and conditions of applying them are used (§ 2, section 12 of the resolution of 23<sup>rd</sup> April 2004 and § 2, section 15 of the resolution of 30<sup>th</sup> July 2004)”.

In the opinion of EL commentators, the quoted position of the Supreme Court should be fully shared. Granting an energy company the right to freely decide about the application of a price or a fee rate lower than stated in a tariff call into question the sense of submitting the tariff to the procedure of approving by the body of the President of the Energy Regulatory Office. Additionally, in relation to the conducted fuel transfer or distribution activity, it would be connected to the risk of discrimination of individual network users. Another argument for confirming this view are the regulations of resolutions on detailed rules of shaping and calculating tariffs and settlements. According to § 29, par. 4 of the resolution of the Minister of Energy of 15<sup>th</sup> March 2018 on the detailed rules of shaping and calculating tariffs and settlements in trading gas fuels, the prices of gas fuels and subscription fee rates set in a tariff are maximum prices and rates in nature. Whereas, the application of prices and rates lower than the approved ones is possible under the condition of equal treatment of recipients in tariff groups, which involves ensuring every recipient from a given tariff group the possibility of using lower prices and fee rates following the same rules. The resolutions on electricity and heat do not include a similar provision. This wording of regulations indicates the generally rigid nature of tariff prices and the fact that the maximum nature of tariff prices refers only to the prices of gas fuels, while the prices of electricity and heat are subject to the regime of rigid prices<sup>25</sup>.

## **7. Conclusion**

These deliberations confirm the thesis put forward in introduction: approving energy tariffs is an effective means of realisation of the main task of the President of the Energy Regulatory Office – balancing economic interests of the participants of energy market. The regulations for approving tariffs and the practical problems related i.a. to the admissibility of changing an approved tariff, the date of submitting a tariff for approval, and the nature of prices show the extent of indirect and direct influence on civil law relationships between energy market participants of administrative issues related to approving tariffs by the President of the Energy Regulatory Office. It should be emphasised that every action taken by an energy company translates into the contents of contracts, e.g. in the form of set prices or in the case of submitting for approval a new tariff with lower prices close to the expiry of the old tariff including higher prices.

---

25 Adam Dobrowolski, Renata Trypens, Donata Nowak, Marek Woszczyk, „Komentarz do art. 47”, 701.

At the same time, it should be stipulated that, in the author's view, a good solution would be to define a legislative date for companies to perform the obligation of submitting tariffs for approval by the President of the Energy Regulatory Office, pursuant to art. 47 of EL. It is worth emphasising that as part of the competences of the President of the Energy Regulatory Office, they can summon a company to perform this obligation, however, the aforementioned solution seems simpler than monitoring the effective tariffs and issuing summons to companies.

### Bibliography

- Amer Anis Ben, Tomasz Feliszewski, „Stosowanie taryf w okresie przejściowym a dopuszczalność nakładania kary pieniężnej za stosowanie taryf wbrew obowiązowi ich przedstawienia Prezesowi URE do zatwierdzenia. Głos do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2016 r., sygn. III SK 6/15” *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, No. 4 (2016): 89-96. DOI: 10.7172/2299-5749.IKAR.4.5.7.
- Boroń Marta, „Rola Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w postępowaniu o zatwierdzenie taryf” *Roczniki Administracji i Prawa*, vol. X (2010): 99-107.
- Czarnecka Marzena, Tomasz Ogłódek, „The Energy Tariff System and Development of Competition in the Scope of Polish Energy Law” *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, No. 4 (2011): 151-166. <http://depot.ceon.pl/handle/123456789/119>.
- Dobrowolski Adam, Renata Trypens, Donata Nowak, Marek Woszczyk, „Komentarz do art. 47”, [in:] *Prawo energetyczne. Komentarz*, t. II, *Komentarz do art. 12-72*, ed. Zdzisław Muras, Mariusz Swora. 696-719. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.
- Jaś-Nowopolska Magdalena, „Sądowa kontrola decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki”, [in:] *Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, ed. Andrzej Kisielewicz, Jan Paweł Tarno. 170-182. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2013.
- Kruszewski Michał, „Dopuszczalność wymierzenia kary pieniężnej za zbyt późne złożenie przez przedsiębiorstwo energetyczne wniosku o zatwierdzenie taryfy. Głos do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2016 r. III SK 6/15” *Krytyka Prawa*, No 4 (2016): 68-82. DOI 10.7206/kp.2080-1084.131.
- Nowak Donata, „Ceny sztywne czy maksymalne” *Biuletyn URE*, No. 5 (1999): 12-13.
- Taradejna Ryszard, „Charakter prawny cen i stawek opłat zawartych w taryfie przedsiębiorstw energetycznych” *Biuletyn URE*, No. 1 (2003): 2-4.



Taradejna Ryszard, Alicja Tutak, „Problemy i pułapki administracyjno-prawnego zatwierdzania taryf przedsiębiorstw energetycznych” *Biuletyn URE*, No. 6 (2005): 77-80.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

# Assessing the Rules of Functioning and Organization of the Wholesale Natural Gas Market in the European Union and Ukraine: Legal and Socio-Political Perspective\*

## Part 2: Regulatory Issues and Requirements

---

*This article considers current European Union and Ukraine's wholesale natural gas market in light of regulatory measures that had been enacted and/or implemented with respect to its organization and functioning. The analysis points to three major goals EU's energy sector regulation is geared to achieve: 1) economic (i.e. procompetitive support); 2) energy security; and 3) social goals. As such, the EU wholesale energy market can be regarded as a regulatory instrument. Ukraine assumed the obligation to implement EU legislation in the field of energy sector regulation (Energy Community acquis communautaire): Act of Ukraine No. 329-VIII of 9 April 2015 on natural gas market implements fundamental principles of the third energy package in the area of organization and functioning of the wholesale natural gas market. However, for Ukraine's wholesale energy market to assume characteristics of a regulatory instrument akin to the EU market, further implementation of EU regulation 1227/2011 (REMIT) and, to some extent, implementation of the fourth energy package is needed. Part 2 assesses current efforts and discusses regulatory requirements that Ukraine faces if it wants to successfully incorporate EU gas market principles within its natural gas market.*

---

### Eryk Kosiński

*Professor of Adam Mickiewicz University  
in Poznan*

ORCID – 0000-0002-2899-5228

### Anna Mikulska

*Ph.D. of Political Science  
Rice University*

ORCID – 0000-0001-6563-6964

Key words:  
sector-specific regulation, energy sector,  
natural gas, natural gas sector, wholesale  
natural gas market

<https://doi.org/10.36128/priw.vi35.194>

### 1. Introduction to Part 2

As stated in the Part 1. of this paper, at about one quarter of total supply, natural gas is a significant part of EU's primary energy consumption. Also, while consumption of other fossil fuels such as coal or oil is projected to decrease in the decades to come, both share and absolute

---

\* This study is a result of Prof. Eryk Kosinski's work leading the research project: „Regulation of the energy sector in the European Union and Ukraine. The comparison of purposes and legal means of regulation of the energy sector,” funded by the National Science Centre, Poland, No. 2016/21/B/HS5/00054, contract no. UMO-2016/21/B/HS5/00054.

volume of natural gas consumption are estimated to stay at current levels (Table 1). This is predicated upon: 1) gas-fired power generation ability to provide base capacity to balance the intermittent nature of renewables, which have increasingly been a fuel of choice in many European countries; and 2) large volumes of natural gas used directly in industry and for heating purposes which are not readily replaceable by renewable energy.

This paper applies a functional approach to defining „sectoral Regulation”, to include both regulatory acts as well as method of their implementation. Sectoral regulation is a special state interference in the economy directed at network infrastructure sector that includes enterprises, recipients and consumers of goods and services, and all other market participants<sup>1</sup>. The features that distinguish sector regulation from any other form of state intervention in the economy include: specific entities towards which the regulation is directed (market participants), specific type of enterprises involved (former state monopolies); specific nature of infrastructure held (managed by) those enterprises; regulatory mission relating to what is considered public interest; and existence of a regulatory body, i.e. market regulator that is specialized<sup>2</sup>, autonomous<sup>3</sup>, and has exclusive discretionary powers<sup>4</sup>. Regulations are usually

- 1 Also see: Eryk Kosiński, „Regulacja sektorowa – stałość czy zmienność pojęcia?”, [in:] *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, ed. Andrzej Powalowski (Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck, 2016), 119-120; and idem, *Regulacja sektora energetycznego w Unii Europejskiej oraz na Ukrainie. Cele i prawne środki regulacji sektora energetycznego* (Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2019), 339-348.
- 2 That being said, some countries – i.e. Spain, Germany, Hungary, and to an extent Ukraine- employ multi-sectoral regulatory agencies.
- 3 For many scholars, the independence of the regulatory body is a basic criterion distinguishing sectoral regulation. Andrzej Szablewski also points out that formal autonomy is not enough for the criterion to be fulfilled. Andrzej, Szablewski, *Zarys teorii i praktyki reform regulacyjnych na przykładzie energetyki* (Łódź-Warszawa: Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, 2000), 15. At the same time, Jan Walulik indicates that the position of the regulatory body is secondary to regulation understood as a function of the state in relation to the economy. Jan Walulik, *Reforma regulacyjna. Przykład transportu lotniczego* (Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo, 2013), 151.
- 4 See apt remarks in this respect in Waldemar Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej* (Warszawa: Wydawnictwo Difin, 2008), 88 et seq. and 102 et seq. Regulatory discretion is often criticized as undemocratic as regulatory bodies are usually not elected in democratic elections but appointed. At the same time, law gives them wide ranging power, which is subject to court review. See Stephen Breyer, „Analyzing Regulatory

introduced *ex ante* but *ex post* and *hybrid* actions are also possible<sup>5</sup>. Sectoral regulations are generally characterized by their focus on economic performance<sup>6</sup> and use of sector-specific regulatory measures (instruments).

In this context the goal of energy sector regulation is to: 1) support **economic principles** related to demand and supply, effectiveness, efficiency, and market competition; 2) ensure **consumer protection**, including individual consumers, particularly those most economically vulnerable; and relatedly and **social welfare**; 3) provide **energy security** understood as security of supply in natural gas and electricity, including security of transmission and distribution systems; and 4) safeguard **environmental and climate protection**.

## 2. Regulating Wholesale Natural Gas Market in The European Union

Rules and principles related to organization of wholesale natural gas system constitute an important regulatory instrument of the energy sector geared toward economic and social goals (consumer welfare)<sup>7</sup>. In addition, literature highlights the importance of free and competitive market as a guarantee

---

Failure: Mismatches, Less Restrictive Alternatives, and Reform” *Harvard Law Review*, No. 3 (1979): 3. A competing view represented posits that broad discretion guarantees independence from political influence. That said it is emphasized that the rules for exercising discretion should be subject to strict legal regulation. See Anthony I. Ogus, *Regulation: Legal Form and Economic Theory* (Oxford – Portland Oregon: Hart Publishing, 2004): 341.

- 5 See extensive considerations on this topic Marek Szydło, *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2010): 34 et seq.; Katarzyna Włazłak, „Inflacja prawa administracyjnego w zakresie planowania”, [in:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, ed. Dariusz Ryszard Kijowski, Patrycja Joanna Suwaj, vol. II; Patrycja Joanna Suwaj, *Inflacja prawa administracyjnego* (Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business, 2012): 125-126; and Michał Będkowski-Kozioł, „Plan jako instrument regulacji sektorów infrastrukturalnych?”, [in:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, ed. Bożena Popowska, Katarzyna Kokocińska (Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Poznańskiego, 2009), 181 et seq.
- 6 Teresa Rabska, „Działania administracji publicznej w świetle współczesnej koncepcji publicznego prawa gospodarczego”, [in:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, ed. Bożena Popowska, Katarzyna Kokocińska (Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Poznańskiego, 2009), 19.
- 7 Kim Talus, *Introduction to EU Energy Law* (Oxford: Oxford University Press, 2016), 42-48.

of energy security. At the same time, the key is solidarity among the Member States, full exchange of relevant information and access to energy networks (trans-European and cross-border inter-connections)<sup>8</sup>.

The First Energy Package in the field of natural gas, the Directive 98/30/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 concerning common rules for the internal market in natural gas, recognized the wholesale market by including wholesale customers as part of its definition of natural gas customers (Article 2 (20) of Directive 98/30 /EC)<sup>9</sup>. The Directive defined the concept of wholesale customer, as a natural or legal person buying or selling (...) natural gas, not carrying out activities related to transmission, generation or distribution (Article 2 (22)). In Article 4 (1-4), the Directive introduced general principles for granting licenses to suppliers and wholesale customers of natural gas, essentially referring to the requirement to apply objective and non-discriminatory criteria<sup>10</sup>. At the same time, implementation and specific regulations were left to the discretion of each Member State.

The Second Energy Package, i.e. Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 on common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC<sup>11</sup>, defined the concept of wholesale customers as „any natural or legal persons other than transmission system operators and distribution system operators who purchase natural gas for the purpose of resale inside or outside the system where they are established” (Article 2 (29)). The Second Energy Package no longer allowed Member State discretion in regulating functioning of wholesale energy markets. However, it included no specific regulatory measures as to the organization of the wholesale natural gas market.

The regulatory ambiguity pertained until 2009 when the Third Energy Package, i.e. Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal

---

8 See especially in Jean-Michel Glachant, François Levéque, and Pippo Ranci, „EU energy security of supply: conclusions”, [in:] *Security of Energy Supply in Europe. Natural Gas, Nuclear and Hydrogen*, ed. François Levéque, Jean-Michel Glachant, Julián Barquín, Christian von Hirschhausen, Franziska Holz, William J. Nuttall (Cheltenham, UK, Northampton, USA: Edward Elgar, 2010), 295-301.

9 O. J. L 204, 21.07.1998, p. 1. Polish special edition: Chapter 12, v. 2, p. 28.

10 These stipulations were repeated in the next natural gas directives: 2003/55/WE, Article 4(1-4) and 2009/73/WE, Article 4 (1-4).

11 O.J. L. 176, 15.07.2003, p. 57.

market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC<sup>12</sup> entrusted national regulatory authorities with the task of monitoring the level of transparency of the functioning of entities on the natural gas market. This encompassed determination of wholesale price and the level and effectiveness of market opening and competition (wholesale and retail market), including on the natural gas exchange (section 59 of the Preamble; Article 41 (1) (ij)). The Directive also imposed obligations on natural gas suppliers regarding record keeping of transactions and contracts concluded with wholesale customers (Article 44 (1-7)). Additionally, Regulation (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions for access to the natural gas transmission networks and repealing Regulation (EC) No 1775/2005 specified the conditions for the proper functioning of the wholesale natural gas market at a cross-border level<sup>13</sup>.

The Fourth Energy Package (climate and energy; energy union)<sup>14</sup> leaves the above regulations in force. Including to promote and strengthen competition on the EU natural gas market by facilitating access to cross-border networks (interconnectors), and ensuring security of natural gas supply (Preamble (14) (19); Article 1 (c)).

Protection of competition on the wholesale energy market and detailed regulation of the organization of wholesale markets, including registration of participants in the wholesale market for natural gas (and electricity), is the subject of the Regulation of the European Parliament and of the Council (EU) No 1227/2011 of October 25, 2011 on wholesale energy market integrity and transparency (so-called REMIT)<sup>15</sup>. The goal of the regulation is to ensure the proper functioning of wholesale markets, primarily their integrity, preventing market abuse, guaranteeing the functioning of market forces of free competition, demand and supply (as per sections 1-4 and 11-17 of the Preamble). The wholesale market is broadly understood as regulated markets, multilateral trading platforms and transactions concluded on the OTC

---

12 O.J. L 211, 14.8.2009, 94.

13 O.J. L 211, 14.8.2009, 36.

14 The provisions for energy union are included in Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, (O. J. L 328, 21.12.2018, 1); Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources (O. J. L 328, 21.12.2018, 82); Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on common rules for the internal market for electricity and amending Directive 2012/27/EU (O. J. L 158, 14.06.2019, 125).

15 O. J. L 326, 8.12.2011, 1.

market, as well as bilateral agreements concluded either directly or through brokers (Preamble (5)).

Regulation 1227/2011 introduces definitions of the following terms: inside information (Article 2 (1)), market manipulation (Article 2 (2)), attempts at market manipulation (Article 2 (3)). It also defines the concept of wholesale energy market (French *marché de gros de l'énergie*) as „any market within the Union on which wholesale energy products are traded”. Wholesale energy products (French *produits énergétiques de gros*), in turn, are understood as “contracts and derivatives, irrespective of where and how they are traded, the subject of which is “electricity and natural gas produced, traded or delivered” in the EU) and “transportation of electricity or natural gas” (Article 2 (4)).

To guarantee the fairness of trade in natural gas (and electricity) and to prevent manipulation on the wholesale market, Article 3 (1) of Regulation 1227/2011 prohibits the use of insider information, i.e. acquiring or disposing of, or trying by to acquire or dispose of, for own account or someone else's account; disclosing that information to any other person; and recommending or inducing another person to acquire or dispose of wholesale energy products on the basis of this information<sup>16</sup>. The participants of the wholesale market are also subject to obligation to disclose/publish inside information relevant to the functioning of the market (Article 4, (1-7)). An absolute ban on manipulating (or attempting of it) is included in Article 5. The monitoring of the wholesale market was entrusted to the European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) (Articles 7-8)<sup>17</sup>. Market participants are required to submit to the Agency „records of wholesale energy market transactions, including orders to trade” (Article 8, section 1)<sup>18</sup>. Market participants required to inform the Agency about these transactions and orders are have to register in the national register of wholesale market participants kept by the national regulatory authority for the energy sector in the Member State (Article 9 (1-5)). The supervision of compliance with the prohibitions and

16 The scope of the ban is regulated in Article 3 (2) and (5). Exclusions are listed in Article. 3 (3), (4) and (6).

17 See: Regulation (EU) 2019/942 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 establishing a European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators (O. J. L 168, 14.06.2019, 22). Regulation 2019/942 entered into force July, 4 2019.

18 For scope of the obligation, formal principles and deadlines go to: Regulation (EU) No 1348/2014 of 17 December 2014 on data reporting implementing Article 8(2) and Article 8(6) of Regulation (EU) No 1227/2011 of the European Parliament and of the Council on wholesale energy market integrity and transparency (O. J. L 363, 18.12.2014, 121).

obligations introduced by the regulation rests with national regulatory authorities (Articles 13-14).

The analysis of the above legal regulations leads to the conclusion that the regulatory instruments implemented by the European Union – in the form of a legal framework and the principles of organization and functioning of the wholesale energy market – accomplishes most of its regulatory objectives with respect to its economic, energy security and social/welfare goals.

### 3. Natural Gas Sector of Ukraine

The functioning of the energy sector is one of the most important issues Ukraine's authorities have faced since the country gained independence in 1991<sup>19</sup>. Natural gas plays an important role in the energy mix of Ukraine as it constitutes 27.8% of gross domestic energy consumption and 25% of the country's primary energy mix<sup>20</sup>. Initially self-reliant, the country has become largely dependent for natural gas on external supplies<sup>21</sup>. Since the 1970 the

---

19 Eryk Kosiński, *Prawo Energetyczne Ukrainy. Wybór źródeł* (Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2018), 7-8.

20 Data for 2016 available at: <https://www.energy-community.org/implementation/Ukraine.html>. [accessed: 17.07.2019].

21 Compare: Katarzyna Wolczuk, „Managing the flows of gas and rules: Ukraine between the EU and Russia” *Eurasian Geography and Economics*, No. 1 (2016): 116. In 1949 r. a pipeline was built to deliver natural gas from northern Ukraine (northern Carpathian Mountains – the *Дашава* play, currently Lvov region) to Moscow and further to Minsk (Belarus) and the Baltic republics. In 1960s and 1970s natural gas production from: Szebelinskie gazokondensatne rodowiszczce (*Шебелинське газоконденсатне родовище*, discovered in 1956), Efremywskie gazokondensatne rodowiszczce (*Єфремівське газоконденсатне родовище*, discovered in 1964 r.) and Jablunyskie gazokondensatne rodowiszczce (*Яблунівське газоконденсатне родовище* discovered in 1972 r.) constituted substantial source of supply for natural gas consumption in the Soviet Union. Toward the end of the 1970s, however, centres of gas supplies were moved to Western Siberia and Central Asia. See also (noting many inaccuracies in the names of cities and geographical regions): Matt Mushalik, „The Ukraine conflict, peak cheap gas and the MH17 tragedy” *Crude Oil Peak*, July 29, 2014. <http://crudeoilpeak.info/the-ukraine-conflict-peak-cheap-gas-and-the-mh17-tragedy>. [accessed: 3.06.2020]. See additionally: special report by Ministry of Energy and Coal Industry of Ukraine (2012) available at: [http://www.naftogaz-europe.com/newsfiles/Ukraine%20Policy%20Dialogue%20report\\_IHS%20Cera-Ministry%20of%20Energy%20and%20Coal%20Industry%20of%20Ukraine.pdf](http://www.naftogaz-europe.com/newsfiles/Ukraine%20Policy%20Dialogue%20report_IHS%20Cera-Ministry%20of%20Energy%20and%20Coal%20Industry%20of%20Ukraine.pdf). [accessed:



exploitation of Ukrainian natural gas deposits has been systematically limited as part of a larger pan-Soviet plan to develop large industry and mining sectors. As a result, the country became reliant on imports of gas from other parts of the Soviet territory and, after Soviet Union's collapse, on imports from Russia.

That being said, in recent years Ukraine's dependence on natural gas imports has been decreasing. For example, in 2017 imported gas constituted 84% of Ukraine's consumption vs. 33% in 2018. The trend, however, does not have much to do with conscious policy of security of supply, efficiency measures, or increase in domestic resource extraction, which remained more or less at the same level since 1991 (22.8 billion m<sup>3</sup> in 1991 and 19.44 billion m<sup>3</sup> in 2017). Instead, lower imports are results of cuts in domestic consumption (in 1991 Ukraine consumed 18.2 billion m<sup>3</sup> of gas vs. 32.3 m<sup>3</sup> in 2018)<sup>22</sup> related to: 1) economic downturns; 2) Ukraine-Russia disagreements on pricing and complete stop of Russian gas sales to Ukraine; 3) Ukraine having to buy gas at market prices via reverse flows from the EU; 4) loss of Crimea; and 5) Russian occupation of significant part of Ukraine's territory.

Russian occupation of eastern Ukraine has not only implications for natural gas consumption. In fact, one can argue that it has greater consequences for Ukraine's ability to access existing and potentially develop new natural gas resources. Of the total natural gas resources – estimated at 2,880 billion m<sup>3</sup> to 7,584 billion m<sup>3</sup> – between 2,347 to 4,654 billion m<sup>3</sup> are located in eastern Ukraine<sup>23</sup>. According to official data of the Ukrainian authorities, 62% of all conventional natural gas resources in Ukraine are located in the

---

17.07.2019]; and Shinichiro Tabata and Liu Xu, „Russia's energy policy in the Far East and East Siberia”, [in:] *Russia's Energy Policies. National, Interregional and Global Levels*, ed. Pami Aalto (Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2012), 156 et seq.

- 22 See: *Natural Gas Consumption and Import in Ukraine, 1991-2018*, Naftogaz Europe. <https://www.naftogaz-europe.com/article/en/naturalgas-consumptionandimportinukraine19912018eng>. [accessed: 23.08.2019]. Also: *Ministry of Energy and Coal Industry of Ukraine. Natural Gas and Ukraine's Energy Future. Ukraine Policy Dialogue. Special Report (2012)*. [http://www.naftogaz-europe.com/newsfiles/Ukraine%20Policy%20Dialogue%20report\\_IHS%20Cera-Ministry%20of%20Energy%20and%20Coal%20Industry%20of%20Ukraine.pdf](http://www.naftogaz-europe.com/newsfiles/Ukraine%20Policy%20Dialogue%20report_IHS%20Cera-Ministry%20of%20Energy%20and%20Coal%20Industry%20of%20Ukraine.pdf). [accessed: 17.07.2019], 4.2.
- 23 Specific numbers vary depending on source. The highest values are reported by the government of Ukraine in: *Ministry of Energy and Coal Industry of Ukraine. Natural Gas and Ukraine's Energy Future. Ukraine Policy Dialogue. Special Report (2012)*, ibidem.

Donetsk Basin<sup>24</sup>. Also, Russia's annexation of Crimea resulted in loss of resources of at least 1,200 billion m<sup>3</sup><sup>25</sup>.

At stake, is also the issue of Ukraine's status as a transit territory for Russian gas flowing to Central and Western Europe<sup>26</sup>. Ukraine used this decades-long relationship as a leverage to request below market parity prices and accumulate debt for gas delivered by Russia to Ukraine. This has handed Russia tool of geopolitical influence as it could demand increase in prices or payments of debt in least importunate moments. Russia has also used as an excuse breaks in gas deliveries to Europe that resulted from spats over debt and pricing. Now, alternative routes for Russian gas such as NS1, NS2 or Turkish Stream can well render the Ukrainian transit obsolete and deprive the country of transit fees of approximately \$2 billion, a sum that could, for example, pay for the country's entire defence budget<sup>27</sup>.

Ukraine's problems related to natural gas sector have been additionally augmented by outdated, inefficient infrastructure, and the system of organization and management of the energy sector inherited from the Soviet Union (state-owned enterprises vertically integrated, monopolists on the markets).

#### 4. Energy Reforms of 2015-2017 and Legal Underpinnings of Natural Gas Sector in Ukraine

Already under the presidency of Viktor Yanukovich, on February 1, 2011 Ukraine formally joined the Energy Community<sup>28</sup>, assuming a number of obligations that implementation of EU energy laws and principles (acquis communautaire of the Energy Community)<sup>29</sup>.

24 Mushalik, „The Ukraine conflict”.

25 Ibidem.

26 Margarita Mercedes Balmaceda, „Ukraine, Central Europe, and Russia in a New International Environment”, [in:] *On The Edge. Ukrainian – Central European – Russian Triangle*, ed. Margarita Mercedes Balmaceda (Budapest: Central European University Press, 2000), 12-13.

27 Mansur Mirovalev, „Russian gas pipeline divides the West and ‘punishes’ Ukraine. Germany wants cheap Russian gas via Nord Stream 2, while Ukraine fears economic ruin” *Aljazeera*, 4 June 2019. [accessed: 3.06.2020].

28 Treaty establishing the Energy Community: Ratified by Ukraine on December 15, 2019. <https://www.energy-community.org/implementation/Ukraine.html>. [accessed: 15.04.2019].

29 The beginnings of the process of integration of Ukraine with the European Union date back to 2005, when the memorandum of Understanding on cooperation in the field of energy was signed. There, Ukraine

The main goal of the Community is „to create an integrated pan-European energy market”, mainly by facilitating trade in electricity and natural gas through the creation of a single regulatory space with a specific geographical scope. To this end „Member States of the Energy Community are obliged to implement into their legal order the EU *acquis communautaire* in the field of energy, seeking to open, liberalize and guarantee competition in their energy markets and ensure energy security”<sup>30</sup>.

On March 21, 2014, the Association Agreement between the European Union and its Member States and Ukraine was signed in Brussels. The Association Agreement already in its preamble refers to the need to develop cooperation between the parties in the energy sector and to the obligations arising from membership in the Energy Community, pointing to „the pursuit of increased energy security, infrastructure development, integration of energy markets, adjustment of regulatory provisions to implement key elements of the Union *acquis*, promoting energy efficiency and the use of renewable energy as well as guaranteeing a high level of nuclear safety”<sup>31</sup>.

The mutual relations between the Association Agreement and the Energy Community Treaty are governed by art. 278 of the Agreement. In accordance with the indicated legal regulation in the event of a conflict between the Treaty or provisions of EU law forming part of the EU *acquis* in the field of energy and the Agreement (specifically the regulation contained in Chapter 11, Articles 268-280, concerning trade in energy<sup>32</sup>), priority should be given to the Treaty and legal regulations forming part of the *acquis* (Article 278 (1)).

The Association Agreement itself, regardless of the Treaty establishing the Energy Community, imposes on the parties an obligation to continue and deepen cooperation in the field of energy, including in the field of energy security and to bring Ukraine’s sectoral regulation closer to the EU regulation (Article 337 (1)). The Agreement refers to the Treaty for solving

---

expressed its readiness to implement elements of EU’s legal regulations in the area of energy, environmental protection, competition, and renewable energy sources, and undertook to join the newly created Energy Community. In the next step to bring Ukraine closer to the EU, in March 2009, EU and Ukraine signed a declaration on the modernization of the Ukrainian natural gas transit system. See: Wolczuk, „Managing the flows of gas and rules”, 125-128.

- 30 Treaty establishing the Energy Community: The Preamble.
- 31 The Ukraine – European Union Association Agreement was ratified by Verkhovna Rada of Ukraine on September 16, 2014 and signed the same day by President Poroshenko.
- 32 These resources are defined as „energy goods” per Article 268 (1) of the Agreement.

energy crises with reference to solidarity, modernization of energy infrastructure, construction of new infrastructure, construction of the energy market in accordance with EU regulations, guaranteeing secure energy trading, etc. (Article 338).

To execute its commitment to adjust the domestic legal order to EU regulations, Ukraine first repealed Act No. 2467-VI of July 8, 2010 on the basic principles of the natural gas market (Закон України від 8 липня 2010 року № 2467-VI «Про засади функціонування ринку прию да»<sup>33</sup>. On April 9, 2015 Ukraine instituted new law on the natural gas market (Закон України від 9 квітня 2015 року № 329-VIII «Про ринок природного газу»)<sup>34</sup>.

The scope of activity and competence of the regulatory authority for the (entire) energy sector were then spelled out by the Act of Ukraine No. 1540-VIII adopted on September 22, 2016 by the National Commission for State Regulation in the Field of Energy and Municipal Services (Закон України від 22 вересня 2016 року № 1540-VIII «Про Національну Комісію що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг»). This has been a significant change as previously the scope of activity, competences and structure of the regulatory body were dispersed among various legal acts<sup>35</sup>.

The Act of Ukraine of 9 April 2015 on the natural gas market ensures the functioning of the wholesale gas market. The Act defines the basic concepts: a wholesale buyer and a wholesale seller. The wholesale buyer is an entrepreneur „who purchases natural gas on the basis of a sales contract not for his own consumption” (Article 1 (1) (21)). In turn, a wholesale seller is an entrepreneur who „sells natural gas to a wholesale buyer or supplier based on a sales contract” (Article 1 (1) (22)). The wholesale market for natural gas trading, regulated by the Act, is implemented on the basis of bilateral agreements (OTC -over the counter- market). The vast majority of transactions occurs on the OTC market despite the presence of Ukrainian Energy Exchange (Товарна біржа ‘Українська енергетична біржа’, ТБ ‘УЕБ’) established

---

33 Bulleting of the Supreme Council of Ukraine (Widimosti Wierchownoj Rady Ukraini, *Відомості Верховної Ради України*): 2010, No. 48, p. 566 with amendments.

34 VVR 2015, No. 27, p. 234 as amended.

35 Compare to: Wojciech Konończuk, „Reform #1. Why Ukraine has to reform its gas sector” *Centre for Eastern Studies OSW Commentary* Number 181 (01.09.2015): 1-9. [https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/commentary\\_181\\_0.pdf](https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/commentary_181_0.pdf). [accessed: 3.06.2020].

in 2017<sup>36</sup>. The Act on the Natural Gas Market posits that prices for natural gas are to be freely shaped and, as a rule, are not regulated (Article 12 (2))<sup>37</sup>.

The Act also establishes a regulatory body for the natural gas sector, the National Commission for State Regulation in the field of Energy and Municipal Services, (Національна комісія, що здійснює державне не регулювання а к на на 2-6 of the Act). In accordance with art. 4 paragraph 2 the role of National Commission is, i.a.: 1) supporting cooperation with the Energy Community Regulatory Board and national regulatory authorities in the field of energy of other member states of the Energy Community; 2) creating a competitive single market for natural gas within the Energy Community taking into account the opening of the natural gas market for all customers and wholesale suppliers from Member States of the Energy Community; 3) developing competition and ensuring the proper functioning of regional (international) markets within the Energy Community; 4) eliminating obstacles and restrictions to trade in natural gas between Member States of the Energy Community (in particular by ensuring an adequate level of cross-border connection capacity); 5) supporting safe, reliable and economical operation of the gas infrastructure and ensuring simple and easy-to-use connection (transmission, distribution, storage and LNG) for new facilities to remove barriers limiting access for new wholesalers and suppliers; 6) providing incentives for natural gas market entities to increase the efficiency of gas infrastructure and integration of the natural gas market; and 7) creating economically favourable conditions for the consumers based on effective and competitive functioning of the natural gas market (Article 4 paragraph 2 (2-7)).

That being said, there is no full implementation of specific EU solutions, such as those of Regulation 1227/2011 (so-called REMIT). Moreover, it should be emphasized that the majority of natural gas in wholesale

---

36 98.5% of wholesale gas is sold on the OTC market. To date, Naftohaz of Ukraine sells gas only through bilateral agreements. See: *Potenzial birzovoi torgieli gozom v Ukraini pierieetzue 10 mlrd dolarie CSA*, 8.12.2017. Available at: <https://104.ua/ua/news/id/potencial-birzhovoji-torgivli-gazom-v-ukrajini-per-26484>. [accessed: 3.06.2020]. It is first this in 2019 when Naftoha begins selling gas on the Ukrainian Power Exchange. To this end, a subsidiary, Naftogas Trading was created, a limited liability company (ООО Газопаставляющая компания “Нафтогаз Трейдинг”, „Газопоставляющая компания “Нафтогаз Трейдинг”). See: *„Naftogaz” natzniot torgi gazom na Ukrainskoi energetizieskoi birze*, available at: [https://biz.censor.net.ua/news/3129447/naftogaz\\_nachnet\\_torgi\\_gazom\\_na\\_ukrainskoyi\\_energeticheskoyi\\_birje](https://biz.censor.net.ua/news/3129447/naftogaz_nachnet_torgi_gazom_na_ukrainskoyi_energeticheskoyi_birje). [accessed: 3.06.2020]. .

37 Except natural gas deliveries by a default provider.

trade is still sold by the Ukrainian monopolist National Joint Stock Company „Naftogaz Ukraine” (Національна акціонерна компанія “Нафтогаз України”) in bilateral agreements.

## 5. Concluding Remarks

The analysis of the legal regulation of wholesale trade in natural gas in the European Union and Ukraine indicates that the regulatory instrument in the form of a legal framework and the principles of organization and functioning of the wholesale energy market implements most of the regulatory objectives, i.e. economic goals (efficiency, efficiency, functioning efficiency, balancing supply and demand, supporting market competition), energy security objectives, and social goals (protection of consumer welfare).

EU regulation is undergoing a metamorphosis that is reinforced by changes in the nature of natural gas market, which has become more globalized and more liquid as more suppliers and consumers entered the market and as LNG became part of everyday natural gas arbitrage.

In 2015, Ukraine adopted a new law regulating the natural gas sector. These provisions provide the legal framework for the functioning of the wholesale electricity market and implement EU regulations of the Third Energy Package into the Ukrainian legal order. However, implementation of the laws in Ukraine is lagging. Also, monopoly status of the natural gas wholesaler, Naftogaz Ukraine can become detrimental to the functioning of the country's natural gas sector at the time when it needs to modernize to break dependence on artificially cheap and geopolitically conditioned gas supplies from Russia. Much will depend on the new Ukrainian President, Volodymyr Zelenski and his party, Servant of the People that won October 2019 parliamentary elections. With much of the old political establishment out of the picture, it remains to be seen how new leaders approach the issue of energy security, including supply of natural gas and to what extent this will be an EU-centric vs. Russia-focused approach.

## Bibliography

- Balmaceda Margarita Mercedes, „Russia's central and eastern European energy transit corridor: Ukraine and Belarus”, [in:] *Russia's Energy Policies. National, Interregional and Global Levels*, ed. Pami Aalto. 136-155. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2012.
- Balmaceda Margarita Mercedes, „Ukraine, Central Europe, and Russia in a New International Environment”, [in:] *On The Edge. Ukrainian – Central European – Russian Triangle*, ed. Margarita Mercedes Balmaceda. 1-34. Budapest: Central European University Press, 2000.
- Będkowski-Kozioł Michał, „Plan jako instrument regulacji sektorów infrastrukturalnych?”, [in:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji*

- gospodarczej*. ed. Bożena Popowska, Katarzyna Kokocińska. 181-212. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Poznańskiego, 2009.
- BP Energy Outlook (2019). <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/energy-outlook/bp-energy-outlook-2019-region-insight-eu.pdf>.
- Breyer Stephen, „Analyzing Regulatory Failure: Mismatches, Less Restrictive Alternatives, and Reform” *Harvard Law Review*, No. 3 (1979): 547-609.
- Collins Gabriel, „Russia’s Use of the »Energy Weapon« in Europe” *The James Baker Institute for Public Policy* (2018): 1-8. [https://www.bakerinstitute.org/media/files/files/ac785a2b/BI-Brief-071817-CES\\_Russia1.pdf](https://www.bakerinstitute.org/media/files/files/ac785a2b/BI-Brief-071817-CES_Russia1.pdf).
- Eurostat (2019). Natural Gas Statistics. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Natural\\_gas\\_supply\\_statistics&oldid=447636](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Natural_gas_supply_statistics&oldid=447636).
- European Commission. Projects of Common Interest. <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/projects-common-interest>.
- Glachant Jean-Michel, François Levéque, Pippo Ranci, „EU energy security of supply: conclusions”, [in:] *Security of Energy Supply in Europe. Natural Gas, Nuclear and Hydrogen*, ed. François Levéque et al. 295-302. Cheltenham, UK, Northampton, USA: Edward Elgar, 2010.
- Hoff Waldemar, *Prawny model regulacji sektorowej*. Warszawa: Wydawnictwo Difin, 2008.
- International Energy Agency IEA. The Role of Gas in Today’s Energy Transition (2019). <https://webstore.iea.org/download/direct/2819?fileName=TheRoleofGas.pdf>.
- International Group of Liquefied Natural Gas Importers. The LNG Industry GIIGNL Annual Report 2019. [https://giignl.org/sites/default/files/PUBLIC\\_AREA/Publications/giignl\\_annual\\_report\\_2019-compressed.pdf](https://giignl.org/sites/default/files/PUBLIC_AREA/Publications/giignl_annual_report_2019-compressed.pdf).
- Kaciewicz Michał, „Nord Stream II. Wielka gra Kremla o bałtycką rurę. Co grozi Polsce?”, *Nesweek* (2017). <https://www.newsweek.pl/swiat/polityka/nord-stream-ii-o-co-chodzi-w-sporze-o-rosyjski-gazociag/6p5zv38>.
- Właźlak Katarzyna, „Inflacja prawa administracyjnego w zakresie planowania” [in:] *Kryzys prawa administracyjnego*?, ed. Dariusz Ryszard Kijowski, Patrycja Joanna Suwaj, vol. II, Patrycja Joanna Suwaj, *Inflacja prawa administracyjnego*. 118-137. Warszawa: Wolters Kluwer business, 2012.
- Konończuk Wojciech, „Reform #1. Why Ukraine has to reform its gas sector”. *Centre for Eastern Studies OSW Commentary* Number 181 (01.09.2015): 1-9. [https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/commentary\\_181\\_0.pdf](https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/commentary_181_0.pdf).
- Kosiński Eryk, „Regulacja sektorowa – stałość czy zmienność pojęcia?”, [in:] *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, ed. Andrzej Powałow-ski. 97-121. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck, 2016.
- Kosiński Eryk, *Prawo Energetyczne Ukrainy. Wybór źródeł*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2018.

- Kosiński Eryk. *Regulacja sektora energetycznego w Unii Europejskiej oraz na Ukrainie. Cele i prawne środki regulacji sektora energetycznego*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2019.
- Security of Energy Supply in Europe. Natural Gas, Nuclear and Hydrogen*, ed. Levéque François et al. Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, US, 2010.
- Mikulska Anna, „Nord Stream 2: between monopoly and diversification” *Sprawy Międzynarodowe*, No. 4 (2018): 45-75. <https://doi.org/10.35757/SM.2018.71.4.03>.
- Ministry of Energy and Coal Industry of Ukraine. *Natural Gas and Ukraine’s Energy Future*. Ukraine Policy Dialogue. Special Report (2012). [http://www.naftogaz-europe.com/newsfiles/Ukraine%20Policy%20Dialogue%20report\\_IHS%20Cera-Ministry%20of%20Energy%20and%20Coal%20Industry%20of%20Ukraine.pdf](http://www.naftogaz-europe.com/newsfiles/Ukraine%20Policy%20Dialogue%20report_IHS%20Cera-Ministry%20of%20Energy%20and%20Coal%20Industry%20of%20Ukraine.pdf).
- Mirovalev Mansur, „Russian gas pipeline divides the West and ‘punishes’ Ukraine. Germany wants cheap Russian gas via Nord Stream 2, while Ukraine fears economic ruin” *Aljazeera*, 4 June 2019. [accessed: 3.06.2020].
- Mushalik Matt, „The Ukraine conflict, peak cheap gas and the MH17 tragedy” *Crude Oil Peak* (July 29, 2014). <http://crudeoilpeak.info/the-ukraine-conflict-peak-cheap-gas-and-the-mh17-tragedy>.
- „Naftogaz” natzniot torgi gazom na Ukrainskoi energetizieskoi birze. [https://biz.censor.net.ua/news/3129447/naftogaz\\_nachnet\\_torgi\\_gazom\\_na\\_ukrainskoyi\\_energeticheskoyi\\_birje](https://biz.censor.net.ua/news/3129447/naftogaz_nachnet_torgi_gazom_na_ukrainskoyi_energeticheskoyi_birje).
- Ogus Anthony I., *Regulation: Legal Form and Economic Theory*. Oxford – Portland Oregon: Hart Publishing, 2004.
- Potenzial birzovoi torgieli gozom v Ukraini pierieetzue 10 mlrd dolarie CSA*, 8.12.2017. <https://104.ua/ua/news/id/potencial-birzhovoji-torgivli-gazom-v-ukrajini-per-26484>.
- Rabska Teresa, „Działania administracji publicznej w świetle współczesnej koncepcji publicznego prawa gospodarczego”, [in:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, ed. Bożena Popowska, Katarzyna Kokocińska. 15-34. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Poznańskiego, 2009.
- Simon Frédéric, „Europe grapples with Dutch gas production »collapse«” *EUROACTIVE news*, 16 May 2018. <https://www.euractiv.com/section/energy/news/europe-grapples-with-dutch-gas-production-collapse/>.
- Smith Hanna, „Russian foreign policy and energy: the case of Nord Stream gas pipeline”, [in:] *Russia’s Energy Policies. National, Interregional and Global Levels*, ed. Pami Aalto, 117-135. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2012.
- Szablewski Andrzej, *Zarys teorii i praktyki reform regulacyjnych na przykładzie energetyki*. Łódź-Warszawa: Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, 2000.



- Szydło Marek, *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2010.
- Tabata Shinichiro, Xu Liu. „Russia’s energy policy in the Far East and East Siberia”, [in:] *Russia’s Energy Policies. National, Interregional and Global Levels*, ed. Pami Aalto. 156-184. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2012.
- Talus Kim, *Introduction to EU Energy Law*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- Walulik Jan, *Reforma regulacyjna. Przykład transportu lotniczego*. Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo, 2013.
- Wolczuk Kataryna, „Managing the flows of gas and rules: Ukraine between the EU and Russia”, *Eurasian Geography and Economics*, No. 1 (2016): 113-137. <http://dx.doi.org/10.1080/15387216.2016.1174072>.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

# Formy realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego we Francji ze szczególnym uwzględnieniem spółek handlowych

## Forms of Performing Their Own Tasks by Local Government Units in France - Commercial Companies

*The decision of the Court of Justice of the European Union in the Stadt Halle case in 2005 announced the changes in the organization of the forms of implementation of their own tasks by local government units in France. The Court stated that that the smallest share of the private sector in the companies performing a public task will require treatment of such companies as normal commercial entities and will require the application of the principles of free competition and public procurement law. Given the above, to previously known legal forms of performing their own tasks by local government units like sociétés d'économie mixte locales (SEML), établissements publics and entreprises publics, a new form of local public company – société publique locale (SPL) – was added. As a result of this change a lot of SEML companies were transformed into a SPL ones. All these may be interesting for the Polish legislator in case of changing Polish legal regulations related to discussed issue.*

### Michał Mariański

*doktor nauk prawnych  
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski  
w Olsztynie*

ORCID – 0.000-0001-6212-914X

Słowa kluczowe:  
samorząd terytorialny, zadania własne,  
prawo francuskie, publiczne spółki  
lokalne, jednostka publiczna,  
przedsiębiorstwo publiczne

Key words:  
local government, own tasks, French law,  
local public company, public entity, public  
undertaking

<https://doi.org/10.36128/priv.vi35.249>

### 1. Wprowadzenie do organizacji samorządu terytorialnego we Francji

Z uwagi na specyfikę organizacji jednostek samorządu terytorialnego we Francji, zanim autor poda analizie przewidziane przez francuskiego ustawodawcę formy prawne realizacji zadań własnych przez te jednostki, niezbędnym wydaje się wprowadzenie do ogólnej organizacji samorządu nad Sekwaną. Na wstępie podkreślenia wymaga, iż we Francji nie używa się charakterystycznego dla prawa polskiego pojęcia jednostek samorządu terytorialnego, lecz posługuje się określeniem wspólnot lokalnych (*collectivités territoriales*)<sup>1</sup>,

1 Do dnia 28 marca 2003 francuska Konstytucja z 1958 roku również posługiwała się

administracji terytorialnej (*administration territoriale*), bądź też administracji zdecentralizowanej (*administration décentralisée*)<sup>2</sup>. Podstawą prawną decentralizacji władzy publicznej we Francji jest uchwalona 2 marca 1982 roku ustawa o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów<sup>3</sup>. Przywoływana wyżej ustawa wyodrębniła trzy zasadnicze jednostki samorządu terytorialnego we Francji<sup>4</sup> w postaci gmin (*communes*), departamentów (*départements*) i regionów (*régions*)<sup>5</sup>.

Dodatkowo najnowsza ustawa regulująca organizację samorządu terytorialnego Republiki Francuskiej z 7 sierpnia 2015<sup>6</sup>, zmieniająca wiele zapisów Ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego (*Code général des collectivités territoriales*), precyzyjnie reguluje status tzw. jednostek o statucie specjalnym (*collectivité à statut particulier*)<sup>7</sup>, terytoriów zamorskich (*collectivité*

---

w zakresie decentralizacji swoistym dualizmem terminologicznym. Artykuł 34 francuskiej ustawy zasadniczej używał bowiem określenia jednostki/ wspólnoty lokalnej (*collectivité locale*) podczas gdy już w tytule XII posługiwano się pojęciem wspólnoty terytorialnej (*collectivité territoriale*). Ostatecznie, po nowelizacji ustawy zasadniczej, ujednociono jej zapisy przyjmując drugie z powyższych określeń.

- 2 Szerzej Estelle Brosset, „L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République” *Revue française de droit constitutionnel*, nr 60 (2004): 695 i n.
- 3 Ustawa z dnia 2 mars 1982 nr 82-213 – Loi relative aux droits et libertes des communes, des departements et des regions.
- 4 Na podstawie znowelizowanego art. 34 Konstytucji oraz Ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego (*Code général des collectivités territoriales*), wspólnotę terytorialną definiuje się jako posiadającą osobowość prawną, zdecentralizowaną jednostkę o swoistych kompetencjach przyznanych przez ustawodawcę, działającą na zasadach władztwa administracyjnego poprzez wydawanie decyzji stanowiących zatwierdzenie czynności podjętych przez organy w jej ramach funkcjonujących.
- 5 Szerzej zob. Michał Mariański, „Samorząd terytorialny we Francji”, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w wybranych krajach UE*, red. Bronisław Sitek, Dagmara Barańska, Kamila Naumowicz (Olsztyn: WPiA UWM, 2011), 61 i n.
- 6 Ustawa – Loi numer 2015-991 z 7 sierpnia 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, Dz. U. JORF n°0182 du 8 août 2015 page 13705.
- 7 Jak Korsyka oraz od 2014 roku również metropolia miasta Lyon.

*d'outre-mer*)<sup>8</sup> oraz tzw. terytoriów niezamieszkałych (*territoires inhabités*)<sup>9</sup>. Cytowana wyżej ustawa wraz z ustawą z 1982 roku zwiększyła kompetencje lokalne przede wszystkim gmin oraz w nieznacznym stopniu również departamentów i regionów, zmniejszając możliwy zakres kontroli administracyjnej aktów wydawanych przez te jednostki na rzecz kontroli sądowej. Podkreślenia wymaga, iż w procesie ewolucji organizacji wspólnot terytorialnych we Francji, pozbawiono wielu kompetencji prefekta, który nie może już samodzielnie anulować bądź zawieszać aktów administracji samorządowej, lecz jedynie poddawać je sądowej kontroli w zakresie, w jakim uzna to za stosowne.

Najważniejszą, również z punktu widzenia wykorzystania spółek prawa handlowego do realizacji własnych zadań, jednostką administracji zdecentralizowanej jest gmina (*commune*). Gminy posiadają we Francji jednolity status prawny, przy czym są bardzo zróżnicowane w zakresie zajmowanego obszaru oraz ludności<sup>10</sup>. W świetle danych francuskiego urzędu statystycznego (INSEE)<sup>11</sup> według stanu z 31 grudnia 2015 roku, tzn. przed wejściem w życie reformy z 2015 roku, we Francji funkcjonowało 36 599 gmin (w tym 129 gmin zamorskich)<sup>12</sup>. Natomiast w 2019 roku, już po wdrożeniu reformy, liczba gmin w ramach Republiki Francuskiej wynosiła 34 968, co plasowało Francję cały czas jako państwo europejskie z największą liczbą tego typu jednostek samorządu terytorialnego<sup>13</sup>. Organem uchwalodawczym i kontrolnym tej jednostki jest rada gminy (*conseil municipal*) natomiast organem wykonawczym wybierany przez nią burmistrz (*maire*). Istotnym dla rozwoju form realizacji zadań własnych gminy była ustawa z dnia 12 lipca

8 Jak Mayotte, Polinezja francuska, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna oraz Nowa Kaledonia.

9 Jak Clipperton, Ziemia australne i antarktyczne (*terres australes et antarctiques françaises* – TAAF), Wyspy Crozet, Wyspy Kerguelen, Saint-Paul-et-Amsterdam, Ziemia Adélie, Wyspy Éparses.

10 Powyższe twierdzenie wynika z faktu, iż obok ponad dwumilionowej gminy Paryża występują gminy niezamieszkałe zwane gminami martwymi (*communes mortes*), które to nigdy nie zostały odbudowane bo bitwie pod Verdun z 1916 roku.

11 INSEE – Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques.

12 Ciekawostką jest fakt, iż w 2004 roku francuskie gminy stanowiły niemal 50% liczby gmin w całej Unii Europejskiej. Zob. Domonique Grandguillot, *Collectivités territoriales en France* (Paryż: Gualino, 2018), 10.

13 Jean-Claude Zarka, *Les collectivités territoriales* (Paryż: Gualino, 2019), 13 i n.

1999 zwana *loi Chevènement*<sup>14</sup>, która zwiększyła możliwości współpracy między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz wprowadziła pojęcie współpracy międzygminnej (*coopération intercommunale*)<sup>15</sup>.

Kolejną jednostką administracji zdecentralizowanej są, składające się z od jednej do prawie tysiąca gmin, departamenty, których ustawodawca francuski wyodrębnił 101<sup>16</sup>. Organem uchwałodawczym na tym poziomie jest rada generalna (*conseil général*), natomiast organem wykonawczym jest przewodniczący rady<sup>17</sup>.

Najwyższą jednostką samorządu terytorialnego we Francji są regiony, które składają się z kilku departamentów. Przed wspomnianą już reformą we Francji funkcjonowało 27 regionów, niemniej jednak w wyniku cytowanej już ustawy z 7 sierpnia 2015, od 1 stycznia 2016 liczba regionów zmniejszyła się do 18<sup>18</sup>. Organem ustawodawczym na tym poziomie są rady regionalne (*conseil régional*), w których skład wchodzi, wybierani na okres sześciu lat, przewodniczący (jako organ wykonawczy). Podkreślenia wymaga, iż we Francji regiony, obok departamentów, są niejako jednostkami o dwojakim statusie. Z jednej strony stanowią one jednostki administracji samorządowej, a z drugiej jednostki zdekoncentrowanej administracji państwowej reprezentowanej przez prefektów<sup>19</sup>.

Do reformy z 2006 oraz 2010 roku jednostki samorządu terytorialnego we Francji, w ramach realizacji zadań własnych, mogły korzystać z trzech zasadniczych form prawnych. Były to spółki *sociétés d'économie mixte locales* (SEML), *établissements publics* oraz *entreprises publiques*. Po reformach z 2006 oraz 2010 roku dodano nową formę prawną w postaci lokalnej spółki publicznej – *société publique locale* (SPL) – która będzie przedmiotem analizy w ramach odrębnego podrozdziału niniejszej pracy.

14 Ustawa z dnia 12 lipca 1999 n° 99-586 – *loi Chevènement* « *Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale* ».

15 Wprowadzono bowiem zachęty fiskalno-administracyjne dla gmin i innych jednostek realizujących wspólne projekty wykraczające poza granice administracyjne każdej z nich. Szerzej Grandguillot, *Collectivités territoriales en France*, 20 i n.

16 Do 2011 roku we Francji funkcjonowała stała liczba 100 departamentów, natomiast po tej dacie Majotta stała się sto pierwszym departamentem francuskim.

17 Zarka, *Les collectivités territoriales*, 9.

18 Wśród 18 regionów francuskich 13 stanowić będzie regiony Francji kontynentalnej natomiast 5 stanowić będą tzw. regiony zamorskie (*régions d'outre-mer*).

19 Mariański, „Samorząd terytorialny we Francji”, 64 i n.

## 2. Formy realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego we Francji przed reformą z 2006 roku

Jak już nadmieniono, do momentu wprowadzenia dwóch reform z 2006 oraz 2010 roku jednostki samorządu terytorialnego we Francji miały do dyspozycji trzy podstawowe formy prawne umożliwiające realizację przypisanych im zadań własnych. Formy te to odpowiednio: spółka lokalna w formie przedsiębiorstwa mieszanego *société d'économie mixte locale* (SEML), jednostka publiczna (*établissement public*) oraz przedsiębiorstwo publiczne (*entreprise public*). Podstawową cechą i warunkiem zastosowania każdej z tych form jest zaspokajanie potrzeb miejscowej ludności i to tylko w przypadku gdy nie jest to możliwe za pośrednictwem inicjatywy prywatnej. Prowadzenie działalności w jednej z powyższych form powinno prowadzić do zaspokojenia ogólnych potrzeb danej społeczności bez względu na to, czy jest to działalność przynosząca zysk czy też nie<sup>20</sup>.

Pierwsza z wyżej opisanych form prawnych – spółka lokalna SEML – została utworzona ustawą z dnia 7 lipca 1983 roku<sup>21</sup> i stanowi specyficzną formę spółki akcyjnej, której większościami udziałowcami są jednostki samorządu terytorialnego. Szczegółowe regulacje dotyczące tej formy prowadzenia działalności gospodarczej znajdują się w artykułach od L. 1521-1 do L. 1525-3 Ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego (*Code général des collectivités territoriales*). SEML jest zatem spółką prawa handlowego, w której kapitał jest podzielony na akcje należące do różnych akcjonariuszy, którzy ponoszą straty do wysokości swoich wkładów. Liczba akcjonariuszy musi wynosić minimum 7 podmiotów, a szczegółowe zasady funkcjonowania spółki co do zasady zawarte są we francuskim Kodeksie Handlowym (*Code de commerce*), chyba że przepisy tego aktu prawnego są wprost wyłączone. Jednostki samorządu lokalnego oraz ich zgrupowania mogą, w ramach swoich kompetencji, tworzyć SEML przy współpracy z jedną lub kilkoma podmiotami prywatnymi bądź też ewentualnie innymi podmiotami publicznymi. Niekiedy SEML określane jest w literaturze niefrancuskojęzycznej jako forma partnerstwa publicznoprawnego, stanowiąca stowarzyszenie związków lokalnych z osobami prywatnymi<sup>22</sup>. W literaturze francuskiej<sup>23</sup> podkreślany jest jednak przede wszystkim charakter SEML jako spółki prawa handlowego, której

---

20 Krzysztof Byjoch, Dariusz Klimek, *Spółka komunalna. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne* (Toruń: Adam Marszałek, 2015), 12 i n.

21 Loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales.

22 Natalia Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie* (Warszawa: PWE, 1993), 194 i n.

23 Pierre Serrand, *Manuel d'institutions administratives francaises* (Paryż: PUF, 2012), 279 i n.

zadaniem jest realizacja zadań użyteczności publicznej na poziomie lokalnym (*services publics locaux*)<sup>24</sup>.

Spółka lokalna SEML zakładana jest przede wszystkim w sektorze budownictwa, w tym w szczególności budownictwa socjalnego, projektach związanych z zagospodarowaniem terenu, realizacją usług publicznych o charakterze przemysłowym lub handlowym<sup>25</sup> oraz innych podobnych przedsięwzięciach podejmowanych w interesie ogólnym. Pojęcie interesu ogólnego nie jest uregulowane w żadnym akcie rangi ustawowej we Francji, jednak w orzecznictwie administracyjnym przyjęte jest, iż to czy dana aktywność mieści się w zakresie tego pojęcia winno być przedmiotem każdorazowej kontroli i analizy sędziego. Powyższe zostało wielokrotnie potwierdzone w orzeczeniach najwyższego sądu administracyjnego we Francji, jakim jest *Conseil d'Etat*<sup>26</sup>.

Możliwy zakres tworzenia SEML był jednak stopniowo rozszerzany i doprecyzowywany przez francuskiego ustawodawcę. Przykładowo ustawą z 13 sierpnia 2004<sup>27</sup> roku dookreślono, iż ta forma spółki lokalnej może znaleźć zastosowanie przy zarządzaniu bądź też budowie lokalnych lotnisk cywilnych, szpitali i placówek medycznych, portów czy też przy renowacji obiektów wpisanych na ministerialną listę zabytków. Natomiast ustawą z 9 lipca 2004 roku<sup>28</sup> rozszerzono możliwości działania tego typu spółek na projekty związane z rozwojem telewizji naziemnej w tym i telewizji cyfrowej.

Istotne postanowienia dotyczące SEML zawarte są również w Kodeksie handlowym, w szczególności w art. L.224-2 odnoszącym się do minimalnej wartości kapitału zakładowego tego rodzaju spółki. Tak też minimalna wartość kapitału, w zależności od przedmiotu działalności spółki wynosi od 37 000 € do 225 000 €<sup>29</sup>. Kapitał zakładowy może być tworzony zarówno przez poszczególne jednostki terytorialne, jak i przez zgrupowania tych jednostek, z tym zastrzeżeniem, że ich łączny udział musi przekraczać połowę

24 Pascal Leprêtre, *Les collectivités territoriales* (Paryż: Gualino, 2018), 82 i n.

25 Services publics à caractère industriel ou commercial (SPIC).

26 Zob. orzeczenia CE, 10 octobre 1994, préfet de la région Lorraine, préfet de la Moselle; CE, 23 décembre 1994, commune de Clairvaux d'Aveyron et autres.

27 Loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.

28 Loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle.

29 Najwyższa minimalna wartości kapitału zakładowego dedykowana jest dla spółek lokalnych których przedmiot działalności odnosi się do budownictwa oraz zagospodarowania terenu.

kapitału spółki oraz przekładać się na więcej jak połowę głosów w organach zarządzających<sup>30</sup>. Spółki lokalne mogą również brać udział w przetargach rozpisywanych na podstawie francuskiego kodeksu urbanistycznego (*code de l'urbanisme*). Ciekawostką jest fakt, iż w skład SEML mogą wchodzić również jednostki samorządu terytorialnego spoza Francji, pod warunkiem że są jednostkami państwa członkowskiego UE albo gdy są jednostkami państwa nienależącego do UE, gdy stosowny akt prawa międzynarodowego otwiera taką możliwość.

Inne formy realizacji zadań własnych przez jednostki terytorialne we Francji, jak już nadmieniono na początku niniejszego podrozdziału, nawiązują do instytucji jednostki publicznej (*établissement public*) oraz przedsiębiorstwa publicznego (*entreprise public*). Jednostka publiczna (*établissement public*) jest bardzo szerokim pojęciem odnoszącym się do osoby prawnej prawa publicznego, której działalność finansowana jest ze środków publicznych celem realizacji misji z zakresu szeroko rozumianego interesu publicznego<sup>31</sup>. Szczególnym rodzajem jednostek publicznych są tzw. przedsiębiorstwa publiczne (*entreprise public*), które to są już osobami prawnymi prawa prywatnego, finansowanymi jednak nadal ze środków publicznych mających za zadanie realizację potrzeb społeczności związanych z interesem publicznym<sup>32</sup>. W przeciwieństwie do organów administracji centralnej jednostki publiczne posiadają daleko idącą autonomię finansową oraz niezależność administracyjną. Obszary interwencji tego typu instytucji publicznych są bardzo zróżnicowane, gdyż można je spotkać zarówno w dziedzinie zdrowia (np. Francuska Agencja Bezpieczeństwa Żywności)<sup>33</sup>, edukacji (uniwersytety, szkoły wyższe), kultury (muzea), jak i gospodarki. We francuskiej doktrynie<sup>34</sup> wyróżnia się dwa zasadnicze rodzaje tego typu instytucji: publiczne zakłady administracyjne (EPA)<sup>35</sup> i publiczne przedsiębiorstwa przemysłowo-handlowe (EPIC)<sup>36</sup>. Zasadnicza równica między wyżej wymienionymi formami

30 Organy te powoływane są i funkcjonują na ogólnych zasadach Kodeksu handlowego dotyczących spółek akcyjnych.

31 Guy Braibant, Bernard Stirn, *Le droit administratif français* (Paryż: Dalloz, 2005), 127 i n.

32 Niekiedy w literaturze polskiej można spotkać nieco odmienny podział sprowadzający się do tego, iż *entreprises publics*, w pełni działają na zasadach komercyjnych, podczas, gdy *établissements publics* nie. Tak m.in. Byjoch, Klimek, *Spółka komunalna. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, 12 i n.

33 Agence française de sécurité sanitaire.

34 Serrand, *Manuel d'institutions administratives françaises*, 334-335.

35 Les établissements publics à caractère administratif (EPA).

36 Les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC).



jednostek publicznych sprowadza się do faktu, iż publiczne zakłady administracyjne (EPA) zatrudniają pracowników na zasadach prawa publicznego, podlegają regułom charakterystycznym dla rachunkowości publicznej oraz muszą stosować się bezwzględnie do przepisów kodeksu zamówień publicznych (*code des marchés publics*). Natomiast publiczne przedsiębiorstwa przemysłowo-handlowe (EPIC) co do zasady zatrudniają pracowników na zasadach prawa prywatnego (umowy o pracę), podlegają przepisom właściwym dla rachunkowości prywatnej oraz nie mają obowiązku kierowania się prawem zamówień publicznych przy doborze podwykonawców i współpracowników.

### 3. Formy realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego we Francji po reformie z 2006 roku

Na skutek wielu zastrzeżeń co do funkcjonowania, dość specyficznych na gruncie europejskim form prawnych, jakie zostały opisane w poprzednim punkcie niniejszego opracowania, formułowanych zwłaszcza na poziomie UE, francuski ustawodawca zdecydował się w 2006 roku, a następnie w 2010 roku, wprowadzić nową formę prawną w postaci lokalnej spółki publicznej (*société publique locale* – SPL).

Lokalna spółka publiczna (SPL) jest, podobnie jak SEML, spółką akcyjną, za której pośrednictwem jednostki samorządu terytorialnego mogą wykonywać przydzielone im zadania publiczne. SPL co do zasady nie podlegają jednak regułom wolnej konkurencji na rynku i mogą być beneficjentami pomocy publicznej ze strony Państwa<sup>37</sup>. Idea nowej formy realizacji zadań własnych przez jednostki terytorialne wyniknęła z ograniczeń w funkcjonowaniu SEML zwłaszcza w kontekście orzecznictwa ETS. W szczególności orzeczeniem w sprawie Stadt Halle z 2005 roku<sup>38</sup> ETS zaznaczył, iż uprzywilejowanie spółek typu SEML w przedmiocie uzyskiwania koncesji na działalność w zakresie usług publicznych z pominięciem mechanizmów wolnej konkurencji jest niezgodne z zasadami zawartymi w dyrektywach dotyczących rynku zamówień publicznych Unii Europejskiej. W przywoływanej wyżej sprawie ETS orzekł bowiem, iż w przypadku gdy instytucja zamawiająca zamierza zawrzeć umowę o charakterze odpłatnym dotyczącą usług podlegających procedurze zamówień publicznych ze spółką odrębną od tej instytucji (np. gminy) pod względem prawnym, w której kapitale ma ona udział wraz z jednym lub kilkoma przedsiębiorstwami prywatnymi, procedury udzielania

37 Sébastien Brameret, „La société publique locale, société d'économie mixte locale à capitaux intégralement publics ?” *CP-ACCP*, nr 131 (2013): 31 i n.

38 Orzeczenie C-26/03, Stadt Halle i RPL Recyclingpark Lochau GmbH/Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna.

zamówień publicznych powinny zawsze być stosowane, nawet gdy udział ten jest udziałem większościowym. Zatem fakt, iż jednostki terytorialne we Francji posiadają jedynie większościowy udział w SEML nie zwalniał w świetle orzecznictwa z obowiązku stosowania prawa zamówień publicznych. Aby zwolnić się z tego obowiązku, jednostki te muszą kierować swoje zamówienia w kierunku podmiotów, nad którymi posiadają kontrolę podobną do kontroli wykonywanej wobec własnych wewnętrznych jednostek organizacyjnych, pod warunkiem że te kontrolowane podmioty wykonują przeważającą część swojej działalności na rzecz tej jednostki<sup>39</sup>.

Z uwagi na powyższe stanowisko ETS, celem dostosowania prawa francuskiego do nowej linii orzeczniczej ustawą z dnia 13 lipca 2006<sup>40</sup> roku powołano do życia nowy podmiot w postaci lokalnej spółki publicznej – *société publique locale d'aménagement* (SPLA). Na mocy przywoływanej wyżej ustawy do kodeksu urbanistycznego dodano nowy artykuł L.327-1, który dawał kompetencje jednostkom terytorialnym do tworzenia tego nowego typu spółek. Spółki te, stanowią wyjątek od zasady wyrażonej w art. L.225-1 Kodeksu handlowego, gdyż pomimo tego, że mają formę spółki akcyjnej, to wystarczy, aby były założone przez minimum dwa podmioty. Podmiotami tymi mogą być jednak tylko jednostki samorządu terytorialnego bądź też zgrupowania takich jednostek (*groupements de collectivités*). SPLA powoływane są do wykonywania wszelkich projektów zagospodarowania terenu w rozumieniu art. L. 300-1<sup>41</sup> kodeksu urbanistyki wyłącznie na rzecz swoich akcjonariuszy i na ich terytorium<sup>42</sup>.

Zakres działalności spółek publicznych został rozszerzony ustawą z dnia 28 maja 2010 roku<sup>43</sup> wszelkiego rodzaju analizy i studia przygotowawcze (jak studium wykonalności), nabywanie oraz sprzedaż nieruchomości, wykonywanie prac budowlanych lub renowacyjnych, zawieranie transakcji kupna, sprzedaży, leasingu czy też zakupu dóbr lub papierów wartościowych

39 Marek Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2008), 234-235.

40 Ustawa Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

41 Dotyczy to w szczególności lokalnej polityki mieszkaniowej, zarządzania tą działalnością gospodarczą, promowania rozwoju rekreacji i turystyki, obiektów użyteczności publicznej i pomieszczeń badawczych lub szkolnictwa wyższego, walki z zanieczyszczaniem środowiska, odnowy miast, zwiększania wartości majątku zabudowanego lub niezabudowanego oraz obszarów przyrodniczych.

42 Leprêtre, *Les collectivités territoriales*, 83 i n.

43 Ustawa Loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales.

z tymi dobrami związanych. Ponadto SPLA uzyskały uprawnienie do wykonywania kompetencji delegowanych im przez ich właścicieli w przedmiocie prawa pierwokupu i pierwszeństwa w zakresie ustalonym przez kodeks urbanistyczny oraz ustawę o wywłaszczeniu<sup>44</sup>.

Wspomniana już ustawa z 28 maja 2010 roku poza rozszerzeniem kompetencji SPLA wprowadziła podstawową formę publicznej spółki lokalnej w postaci *société publique locale* – SPL. Art. 1 wyżej wymienionej ustawy zmienił bowiem artykuł L.1531-1 Ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego (*Code général des collectivités territoriales*), pozwalając jednostkom terytorialnym na tworzenie tzw. SPL, czyli spółek w których są one posiadaczami całości kapitału zakładowego. Podobnie jak ich wcześniejsza forma, tzn. SPLA, publiczne spółki lokalne SPL stanowią wyjątek od zasady ogólnej odnoszącej się do spółek akcyjnych (art. L.225-1 Kodeksu handlowego), gdyż nie muszą być zakładane tak jak pozostałe spółki akcyjne przez minimum 7 podmiotów. Zasadniczo SPL mają znacznie szerszy potencjalny zakres przedmiotu działalności niż utworzone w 2006 roku SPLA. W opracowaniach francuskich<sup>45</sup> podkreśla się, iż ich przedmiot działalności zasadniczo pokrywa się z przedmiotem działalności spółek lokalnych SEML, omówionych szczegółowo w poprzednim rozdziale opracowania. Jednostki terytorialne mogą jednak tworzyć SPL tylko w zakresie, w jakim są one zobowiązane do wykonywania przyznanych im zadań własnych, bez możliwości tworzenia tego typu spółek do tzw. działalności akcesoryjnych w postaci zarządzania zasobami ludzkimi, zarządzania budżetem danej jednostki czy też sporządzania opinii i ekspertyz technicznych bądź prawnych.

Koncepcja lokalnej spółki publicznej w formie SPL lub SPLA pozwoliła francuskiemu ustawodawcy na pełne dostosowanie swojego prawa do wymogów ETS w zakresie interpretacji dyrektyw i przepisów dotyczących procedur zamówień publicznych. Forma lokalnej spółki publicznej pozwoliła na wyłączenie przepisów dotyczących wymogów rynkowej konkurencji oraz procedury przetargowej w zakresie, w jakim spółki te realizują zadania własne jednostek samorządu terytorialnego. Podkreślenia wymaga również, iż funkcjonujące po dziś mieszane spółki lokalne SEML, które nie spełniały warunków wyłączenia spod procedur zamówień publicznych, mogą być przekształcone na podstawie art. L. 225-243 francuskiego Kodeksu handlowego w lokalne spółki publiczne SPL, co wymaga jednak zmiany ich statutu oraz zgody wszystkich akcjonariuszy takiej spółki.

44 Te nowe uprawnienia będą jednak mogły być wykonywane tylko na warunkach ustalonych w umowie zawartej przez te spółki z jednym ze swoich akcjonariuszy.

45 Solenne Daucé, „Les SPL et les compétences locales à l’issue de la loi de réforme des collectivités territoriales” *Les entreprises publiques locales, Actes territoriaux* (2011): 9 i n.

#### 4. Podsumowanie

Postępująca marketyzacja sektora publicznego, określana w nauce francuskiej mianem prywatyzacji funkcji publicznych (*fr. privatisation des fonctions publiques*), stanowiła asumpt do refleksji nad formami realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego. Niewątpliwie refleksja ta została przyspieszona orzeczeniem ETS w sprawie Stadt Halle z 2005 roku, które w sposób znaczący przyczyniło się do zmian w sposobie organizacji form realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego we Francji. Orzeczenie to stanowiło bowiem, iż najmniejszy udział sektora prywatnego w spółce wykonującej zadania publiczne będzie wymagał traktowania tego typu spółek jak normalnych podmiotów prawa handlowego, tzn. stosowania zasad wolnej konkurencji oraz prawa zamówień publicznych. Z uwagi na powyższe do znanych już uprzednio prawu francuskiemu form prawnych w postaci spółki *sociétés d'économie mixte locales* (SEML), établissements publics oraz *entreprises publics* dołączono nową formę lokalnej spółki publicznej – *société publique locale* (SPL). W efekcie zmian formami realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego wiele spółek wykonujących zadania własne tych jednostek konkuruje na normalnych zasadach rynkowych o kontrakty publiczne z przedsiębiorstwami prywatnymi.

Pomimo wielu głosów krytyki odnoszących się do konstrukcji lokalnej spółki publicznej, jako potencjalnego środowiska zachęcającego do nepotyzmu i tworzenia oderwanych od zasad gospodarki rynkowej podmiotów, forma ta stanowi jedynie jeden z możliwych sposobów wykonywania zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego we Francji. Wspólnoty terytorialne nad Sekwaną mają bowiem do dyspozycji cztery zasadnicze formy prawne, różniące się stopniem samodzielności gospodarczej i finansowej oraz stopniem oparcia o regulacje prawa publicznego lub prawa prywatnego. W opinii autora powyższe pozwala na powiązanie danej formy prawnej z charakterem realizowanej przez daną jednostkę terytorialną działalności oraz na znalezienie konsensusu pomiędzy kosztami wykonywania pewnych zadań a wymogiem właściwego zaspokajania podstawowych potrzeb publicznych na poziomie społeczności lokalnej. Analiza poczyniona w ramach niniejszego artykułu może stanowić również ciekawą wskazówkę dla ustawodawcy polskiego w przypadku podjęcia prac nad zmianą bądź nowelizacją regulacji prawnych w Polsce odnoszących się do omawianej materii.

## Bibliografia

- Braibant Guy, Bernard Stirn, *Le droit administratif français*. Paryż: Dalloz, 2005.
- Brameret Sébastien, La société publique locale, société d'économie mixte locale à capitaux intégralement publics? *CP-ACCP*, nr 131 (2013): 31-33.
- Brosset Estelle, „L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République” *Revue française de droit constitutionnel*, nr 60 (2004).
- Byjoch Krzysztof, Dariusz Klimek, *Spółka komunalna. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*. Toruń: Adam Marszałek, 2015.
- Daucé Solenne, „Les SPL et les compétences locales à l'issue de la loi de réforme des collectivités territoriales” *Les entreprises publiques locales, Actes territoriaux*, (2011): 9-11.
- Gajl Natalia, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*. Warszawa: PWE, 1993.
- Grandguillot Dominique, *Collectivités territoriales en France*. Paryż: Gualino, 2018.
- Leprêtre Pascal, *Les collectivités territoriales*. Paryż: Gualino, 2018.
- Mariański Michał, „Samorząd terytorialny we Francji”, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w wybranych krajach UE*, red. Bronisław Sitek, Dagmara Barańska, Kamila Naumowicz. 61-83. Olsztyn: WPiA UWM, 2011.
- Serrand Pierre, *Manuel d'institutions administratives francaises*. Paryż: PUF, 2012.
- Szydło Marek, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2008.
- Zarka Jean-Claude, *Les collectivités territoriales*. Paryż: Gualino, 2019.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license. For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

# Rezygnacja marszałka województwa. Zagadnienia ustrojowe

---

## Resignation of the Voivodeship Marshal. Constitutional Issues

*The article concerns the issues of the voivodeship marshal's resignation from his function, including the mode of its submission and effectiveness. The author also analyzes the possibility of withdrawing the resignation statement. According to the author, the marshal of the voivodeship has the right to withdraw the resignation until the start of voting on the acceptance of this resignation. Until that moment, the voivodeship marshal is the disposer of the statement, which admittedly relates to the public law sphere. This does not exclude the possibility of its withdrawal. The author indicates that the freedom of work referred to in Article 65 section 1 of the Polish Constitution of April 2, 1997, favors granting the voivodeship marshal the right to withdraw the resignation statement until the voting in the voivodeship parliament has commenced its adoption. The declaration of resignation does not automatically produce any legal effects, which makes it possible to be evaded by the statement of the one who made it.*

---

### Katarzyna Kaczmarczyk-Kłak

*doktor habilitowany nauk prawnych  
profesor Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej  
w Bydgoszczy*

ORCID – 0000-0001-6135-7677

Słowa kluczowe:

marszałek województwa, sejmik województwa, rezygnacja marszałka województwa, cofnięcie rezygnacji marszałka województwa

Key words:

voivodeship marshal, voivodeship parliament, resignation of voivodeship marshal, withdrawal of voivodeship marshal

<https://doi.org/10.36128/priw.vi35.85>

### 1. Wprowadzenie

Niniejszy artykuł powstał w odniesieniu do następującego stanu faktycznego. Marszałek województwa podlaskiego złożył pisemną rezygnację z pełnienia funkcji Marszałka. Pismo (z dnia 04 lutego 2019 r.) zostało skierowane do Przewodniczącego Sejmiku Województwa Podlaskiego i wpłynęło w dniu 05 lutego 2019 r. do Biura Sejmiku Województwa Podlaskiego. W treści przedmiotowego pisma znalazło się następujące sformułowanie: „Oświadczam, że składam rezygnację z pełnionej funkcji Marszałka województwa podlaskiego”. Pod oświadczeniem znalazł się wyraźny podpis składającego oświadczenie. Pismo nie zawierało żadnego uzasadnienia. Dnia 07 lutego

2019 r. Marszałek województwa podlaskiego złożył pisemne oświadczenie, w którym wycofał rezygnację z pełnienia funkcji marszałka. Pismo w przedmiocie cofnięcia rezygnacji złożone zostało (adresowane do Przewodniczącego Sejmiku Województwa Podlaskiego) w Biurze Sejmiku Województwa Podlaskiego. Pismo w sprawie odwołania rezygnacji zawiera sformułowanie: „Oświadczam, że wycofuję swoje pismo z dnia 4 lutego 2019 r. (data wpływu do Biura Sejmiku 5.02.2019 r.) o rezygnacji z pełnionej funkcji Marszałka województwa podlaskiego”. Pod oświadczeniem widnieje znalazł się wyraźny podpis składającego oświadczenie. Także i to pismo nie zawierało żadnego uzasadnienia. Przewodniczący Sejmiku Województwa Podlaskiego zwołał sesję Sejmiku Województwa Podlaskiego na dzień 18 lutego 2019 r., z porządkiem obrad, którego punkt 4 otrzymał brzmienie: „Podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia rezygnacji Zarządu województwa podlaskiego”. Dnia 11 lutego 2019 do Biura Sejmiku Województwa Podlaskiego wpłynęło pismo od Marszałka województwa podlaskiego – adresowane do Przewodniczącego Sejmiku Województwa Podlaskiego, w którym Marszałek województwa podlaskiego wskazuje, że „pismo z dnia 7.02.2019 r. należy traktować jako cofnięcie oświadczenia o rezygnacji z pełnionej funkcji Marszałka województwa podlaskiego”. Jednocześnie Marszałek województwa podlaskiego wniósł o „umieszczenie w porządku obrad najbliższej sesji Sejmiku Województwa Podlaskiego planowanej na dzień 18.02.2019 r. punktu wyrażającego zgodę na cofnięcie...” oświadczenia o rezygnacji z pełnionej funkcji. Marszałek województwa podlaskiego wskazał również, że „punkt ten należy umieścić przed punktem czwartym dotyczącym podjęcia uchwały w sprawie przyjęcia rezygnacji Zarządu województwa podlaskiego”, wnosząc jednocześnie o przygotowanie projektu stosownej uchwały. Pod treścią pisma widnieje nieczytelny podpis.

Zarysowany stan faktyczny skłania do szerszej refleksji prawnej, odnoszącej się do problemu rezygnacji marszałka województwa z pełnionej funkcji, w tym trybu jej złożenia, formy, skutków prawnych, jak również do rozważenia problematyki możliwości cofnięcia takiego oświadczenia i jego skuteczności. Problematyka ta nie była dotąd przedmiotem pogłębionej analizy doktrynalnej, tym bardziej zatem podjęcie przedmiotowych rozważań jawi się jako interesujące naukowo, mając przy tym walor praktyczny. W publikacji wykorzystano dostępną literaturę przedmiotu oraz orzecznictwo, choć analizowany problem (rezygnacja marszałka województwa) nie był przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych, inaczej niż w przypadku odwołania marszałka województwa<sup>1</sup>.

---

1 Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 28 listopada 2013 r., II SA/Rz 994/13, LEX nr 1411077.

## 2. Tryb złożenia rezygnacji przez marszałka województwa

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>2</sup> (dalej: u.s.w.) zna instytucję złożenia rezygnacji przez marszałka województwa (art. 37 ust. 4 oraz art. 38 ust. 1 i 2). Jak wynika z art. 37 ust. 4 u.s.w. złożenie rezygnacji przez marszałka województwa jest równoznaczne ze złożeniem rezygnacji przez cały zarząd województwa, zaś art. 38 ust. 1 u.s.w. stanowi, że w przypadku złożenia rezygnacji przez marszałka województwa, jej przyjęcie następuje zwykłą większością głosów. W przypadku rezygnacji marszałka województwa sejmik województwa na najbliższej sesji podejmuje uchwałę o przyjęciu rezygnacji całego zarządu (art. 38 ust. 2 u.s.w.). Analogiczne rozwiązanie przewiduje ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>3</sup> (dalej: u.s.p.), także wyraźnie przewidując możliwość złożenia rezygnacji z pełnionej funkcji przez starostę oraz określając procedurę związaną z jej przyjęciem<sup>4</sup>.

Złożenie rezygnacji przez marszałka województwa nie wymaga podania powodów jej złożenia, inaczej niż np. w przypadku wniosku o odwołanie marszałka województwa, który musi zawierać uzasadnienie przyczyny odwołania (art. 37 ust. 2 u.s.w.). Art. 38 ust. 1 u.s.w. nie zawiera rozwiązania analogicznego do tego, które wynika z art. 37 ust. 2 u.s.w. Tym samym, składając rezygnację marszałek województwa może ograniczyć się wyłącznie do sformułowania swego oświadczenia w przedmiocie rezygnacji, bez podawania jakichkolwiek motywów podjętej decyzji. W piśmiennictwie trafnie wskazano, że art. 38 ust. 1 u.s.w. wprowadza tryb dobrowolnego wyrażenia woli zaprzestania pełnienia funkcji przez marszałka województwa<sup>5</sup>.

Ustawa o samorządzie województwa nie określa formy, w jakiej marszałek województwa może złożyć rezygnację, w tym nie zastrzega, że bezwzględnie należy w takim przypadku zachować formę pisemną. Taki warunek sformułowano w odniesieniu do wniosku o odwołanie marszałka województwa, co jednoznacznie wynika z art. 37 ust. 2 u.s.w. Wskazany przepis wyraźnie stanowi, że wniosek o odwołanie marszałka województwa wymaga formy pisemnej. W ten sposób ustawodawca wykluczył możliwość sformułowania przedmiotowego wniosku w innej formie, w tym np. ustnie podczas sesji sejmiku województwa. Trafnie w piśmiennictwie wskazuje się w związku z tym, że oświadczenie marszałka województwa o rezygnacji może mieć

2 T.j. Dz. U. 2019, poz. 512 z późn. zm.

3 T.j. Dz. U. 2020, poz. 920.

4 Zob. Marcin Dąbrowski, „Pozycja prawna starosty powiatowego, czyli ustawowe mydło i powidło” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 5 (2015): 91.

5 Czesław Martysz, [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. Bogdan Dolnicki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2012), teza 1 do art. 38.



formę zarówno pisemną, jak i ustną (wygłoszenie oświadczenia podczas sesji sejmiku), co jest konsekwencją braku zastrzeżenia w ustawie o samorządzie województwa formy pisemnej<sup>6</sup>. Inne rozwiązanie przyjęto w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy<sup>7</sup> w odniesieniu do zrzeczenia się (a więc rezygnacji) mandatu przez radnego. W tym przypadku ustawa wyraźnie wymaga formy pisemnej (art. art. 383 § 1 pkt 4)<sup>8</sup>, co eliminuje jakąkolwiek inną formę złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu. W piśmiennictwie w odniesieniu do rezygnacji marszałka województwa dopuszcza się także złożenie przedmiotowego oświadczenia w formie elektronicznej – jak podniesiono nie jest wykluczona możliwość złożenia rezygnacji w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej<sup>9</sup>. Skoro art. 38 ust. 1 u.s.w. nie określa formy, w jakiej marszałek województwa składa rezygnację, to ograniczenie formy elektronicznej wyłącznie do dokumentu elektronicznego, w rozumieniu przepisów ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne, nie jest uprawnione, nie znajduje bowiem umocowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Do złożenia rezygnacji może być wykorzystana także inna forma elektroniczna, niż ta wskazana powyżej, ustawa nie wprowadza tu bowiem żadnego rozróżnienia. Nie może jednak ulegać żadnej wątpliwości, kto składa rezygnację, w związku z powyższym brak autoryzacji przesłanego dokumentu może eliminować możliwość uznania, że rezygnacja została skutecznie złożona. W takim przypadku niezbędne będzie uzyskanie oświadczenia marszałka województwa w przedmiocie tego, czy pismo złożone w formie elektronicznej innej niż ta wskazana powyżej pochodzi właśnie od niego.

Ustawa o samorządzie województwa nie wymaga wyrażenia opinii w przedmiocie złożenia rezygnacji przez marszałka województwa, w tym nie jest wymagana opinia komisji rewizyjnej. Skoro nie jest wymagane przez ustawę ujawnienie motywów złożenia rezygnacji przez marszałka województwa, to nie jest formalnie możliwa ocena oświadczenia marszałka województwa przez sejmik województwa. Oświadczenie marszałka województwa może być ocenione jedynie z punktu widzenia tego, czy w sposób wyraźny (jednoznaczny) wyraża wolę rezygnacji z pełnionej funkcji – w tym zakresie nie może być żadnych wątpliwości. Akt rezygnacji nie może mieć bowiem charakteru dorozumianego. W przeciwnym wypadku nie będzie możliwe ustalenie – na jego podstawie – woli marszałka województwa.

6 Ibidem.

7 T.j. Dz. U. 2020, poz. 1319.

8 Zob. Jarosław Galicki, „Przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 3 (2013): 211.

9 Martysz, *Ustawa*, teza 1 do art. 38.

Nie chodzi tu o ocenę zasadności złożenia rezygnacji, ale tego, czy doszło do takiego faktu. Tym samym oświadczenie o treści – np. „Negatywnie oceniam współpracę z sejmikiem województwa i nie widzę możliwości jej kontynuowania w zaistniałych warunkach” – jest wprawdzie wyraźne, bo wynika z niego brak woli kontynuowania współpracy marszałka województwa z sejmikiem województwa „w zaistniałych warunkach”, ale owa wyraźność nie dotyczy kwestii samej rezygnacji z zajmowanego stanowiska, a ściślej oświadczenia w tym zakresie. Na podstawie analizy treści tego oświadczenia nie można sformułować wniosku, że marszałek województwa złożył rezygnację, o której mowa w art. 38 ust. 1 u.s.w. W tej materii wyraźne oświadczenie nie zostało sformułowane, a sama ocena jakości współpracy z sejmikiem województwa (w zaistniałej sytuacji z pewnością jest to ocena negatywna) nie jest wystarczająca do przyjęcia, że została złożona rezygnacja w rozumieniu ustawy. Nie chodzi tu o to, że marszałek województwa nie posłużył się sformułowaniem „rezygnacja”, ale o to, że oceniając jakość współpracy z sejmikiem województwa, marszałek nie wskazał, że konsekwencją takiej oceny jest zrzeczenie się sprawowanej funkcji. Takie oświadczenie może być przecież interpretowane, jako chęć dalszej współpracy, ale nie w „zaistniałych warunkach”, a zatem jako oświadczenie zmierzające do zmiany przyjętego modelu współpracy. Tym samym można uznać, że w „zmienionych warunkach” ta współpraca byłaby możliwa. Oczywiście jest to tylko interpretacja, ale już sam fakt, że jest ona możliwa i nie jawi się jako nieracjonalna, powoduje, że brak jest wyraźnego (jednoznacznego) oświadczenia marszałka województwa o rezygnacji w rozumieniu art. 38 ust. 1 u.s.w.

Samo złożenie rezygnacji przez marszałka województwa nie oznacza, że z tym dniem przestaje on pełnić dotychczasowe obowiązki. Jak wynika bowiem z treści art. 38 ust. 1 u.s.w., organem uprawnionym, a zarazem zobowiązanym do przyjęcia rezygnacji marszałka województwa jest sejmik województwa. Złożenie rezygnacji przez marszałka województwa nie wywołuje zatem automatycznie żadnych skutków prawnych w odniesieniu do statusu prawnego składającego rezygnację. Skutki takie wywołuje dopiero podjęcie uchwały o przyjęciu rezygnacji marszałka, o której mowa w art. 38 ust. 1 u.s.w., z zastrzeżeniem art. 38 ust. 3 u.s.w. W przepisie tym – jak trafnie wskazano w piśmiennictwie – wprowadzono gwarancję, że, składając oświadczenie woli o rezygnacji ze swej funkcji, marszałek województwa będzie pełnił tę funkcję najpóźniej do ostatniego dnia miesiąca, w którym odbyła się sesja sejmiku województwa poświęcona przyjęciu jego rezygnacji<sup>10</sup>.

Wyrazić należy pogląd, że sejmik województwa nie może skutecznie uniemożliwić marszałkowi województwa złożenia rezygnacji. Nie podjęcie uchwały o przyjęciu rezygnacji złożonej przez marszałka województwa, bez względu na przyczynę tego stanu, czy też podjęcie uchwały odmawiającej

---

10 Ibidem, teza 2 do art. 38.

przyjęcia rezygnacji (co jest równoznaczne z niepodjęciem uchwały o przyjęciu rezygnacji) nie spowoduje, że rezygnacja marszałka województwa nie będzie skuteczna. Brak podjęcia uchwały, o której mowa w art. 38 ust. 2 u.s.w. i tak wywoła skutek w postaci przyjęcia rezygnacji marszałka województwa, co jednoznacznie wynika z treści art. 38 ust. 3 u.s.w., brak podjęcia takiej uchwały jest bowiem równoznaczny z przyjęciem rezygnacji marszałka województwa (fikcja prawna).

### 3. Dopuszczalność cofnięcia rezygnacji przez marszałka województwa

Żaden z przepisów ustawy o samorządzie województwa nie wyklucza możliwości cofnięcia przez marszałka województwa oświadczenia o rezygnacji ze swej funkcji. Art. 38 tej ustawy, regulujący kwestie związane z rezygnacją marszałka województwa, nie zastrzega, że oświadczenie marszałka województwa o rezygnacji nie może być cofnięte. Można natomiast uznać, że skoro nie wywołuje ono automatycznie żadnych skutków prawnych, dotyczących statusu prawnego składającego oświadczenie o rezygnacji, w szczególności złożenie rezygnacji nie prowadzi do natychmiastowego rozwiązania z marszałkiem województwa stosunku pracy, marszałek nie przestaje być organem administracji publicznej, nadal posiada prawo do wydawania decyzji administracyjnych, i nadal jest kierownikiem urzędu marszałkowskiego, to do czasu przyjęcia jego rezygnacji przez sejmik województwa w trybie, o którym mowa w art. 38 ust. 1 u.s.w., marszałek województwa może cofnąć złożone przez siebie oświadczenie o rezygnacji. Jeżeli bowiem rezygnacja nie została jeszcze przyjęta – nie podjęto w tym przedmiocie uchwały wymaganej przez ustawę, a w obrocie prawnym funkcjonuje jedynie oświadczenie marszałka województwa o rezygnacji, które nie wywołało jeszcze skutków prawnych zgodnych z jego treścią – to zachowuje on możliwość jego cofnięcia. Jak wskazano w piśmiennictwie, można wyrazić pogląd, że bez względu na to, kiedy przedmiotowy wniosek zostanie złożony, wycofanie go przez marszałka województwa może nastąpić najpóźniej przed aktem głosowania w tej sprawie<sup>11</sup>. Jest to stanowisko racjonalne, uwzględniające okoliczność, iż dopiero przyjęcie rezygnacji przez sejmik województwa wywołuje skutek w postaci rozwiązania stosunku pracy z marszałkiem województwa, dotychczasowy marszałek przestaje być organem administracji publicznej, nie ma prawa wydawania decyzji administracyjnych, przestaje być kierownikiem urzędu marszałkowskiego<sup>12</sup>. Za powyższą interpretacją dodatkowo przemawia art. 65 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.<sup>13</sup>. Zgodnie z jego brzmieniem, każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa. Jak trafnie wskazuje się w piśmiennictwie konstytucyjnym,

11 Ibidem, teza 1 do art. 38.

12 Ibidem, teza 2 do art. 38.

13 Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

zasada wolności pracy odnosi się do szerokiego, socjologicznego pojęcia „praca” i w jego ramach mieści się zatrudnienie realizowane w ramach stosunku pracy, jak również obejmuje ono pracę nieodpłatną<sup>14</sup>. Innymi słowy, konstytucyjna zasada wolności pracy nie powinna być postrzegana wyłącznie przez pryzmat zatrudnienia realizowanego w ramach stosunku pracy<sup>15</sup>. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 lutego 2010 r., P 20/09<sup>16</sup>, konstytucyjny termin „praca” obejmuje wszelką pracę zarobkową na rzecz innego podmiotu bez względu na formalne zakwalifikowanie stosunku łączącego te podmioty. Tym samym, w rozumieniu konstytucyjnym termin ten oznacza więc zarówno świadczenie pracy w ramach zatrudnienia obejmującego nie tylko stosunek pracy (zawarty na podstawie umowy o pracę, powołania, mianowania, wyboru, spółdzielczej umowy o pracę), ale także zarówno inne formy zatrudnienia (na podstawie umów cywilnoprawnych – zlecenia, agencyjnej, o dzieło, menadżerskiej czy umowy nienazwanej), jak i wykonywanie zawodu, w tym także zawodów zaufania publicznego<sup>17</sup>. Marszałek województwa może być pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru, jeżeli statut województwa tak stanowi (art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>18</sup>), ale statuty poszczególnych województw mogą przewidywać, że w miejsce zatrudnienia pracowniczego wszystkie lub tylko niektóre osoby wchodzące w skład zarządów województwa (a więc także marszałek województwa) będą wykonywać swoje funkcje bez nawiązywania stosunku pracy, a więc jedynie w ramach tzw. stosunków organizacyjnych. W przypadku skorzystania z takiej możliwości wymienione osoby nie będą posiadały statusu pracowników samorządowych<sup>19</sup>. Bez względu na przyjęte w danym województwie rozwiązanie, nie może ulegać wątpliwości, że prawo do wyboru miejsca pracy przysługuje także marszałkowi województwa, bo zarówno w przypadku, gdy jest on pracownikiem samorządowym, jak i w przypadku, w którym nie posiada on

---

14 Jacek Borowicz, „Wolność pracy”, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. Bogusław Banaszak, Artur Preisner (Warszawa: C. H. Beck, 2002), 508.

15 Arkadiusz Sobczyk, Karol Kulig, [w:] *Konstytucja RP*, t. I, red. Marek Safjan, Leszek Bosek (Warszawa: C. H. Beck, 2016), 1468.

16 Publ. OTK A 2010, nr 2, poz. 13.

17 Leszek Garlicki, Sylwia Jarosz-Żukowska, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. Leszek Garlicki, Marek Zubik (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016), teza 11 do art. 65.

18 T.j. Dz. U. 2019, poz. 1282.

19 Jakub Stelina, [w:] Artur Rycak, Magdalena Rycak, Jerzy Stępień, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016): teza 6 do art. 4.

takiego statusu, obejmuje go konstytucyjne prawo do wyboru miejsca pracy, o którym mowa w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż, jak wskazano, dotyczy ono wszelkiej pracy zarobkowej, bez względu na formalne zakwalifikowanie stosunku łączącego dane podmioty. Skoro ustawa nie wyklucza możliwości cofnięcia przez marszałka województwa oświadczenia o rezygnacji z pełnionej funkcji, to takiego zastrzeżenia nie można wyprowadzić w drodze wykładni prawa, prowadziłoby to bowiem do naruszenia konstytucyjnego prawa do wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Pozbawiałoby to bowiem marszałka województwa możliwości zmiany decyzji, a na taką zmianę decyzji ustawa stwarza warunki temporalne (arg. *ex art.* 38 ust. 1 i 2 u.s.w.). Zakładając racjonalność ustawodawcy należy przyjąć, że warunki te zostały stworzone m.in. w tym celu, aby składający rezygnację z pełnionej funkcji mógł skutecznie cofnąć swe oświadczenie w tym przedmiocie, co jest rozwiązaniem zapewniającym mu swobodę podjęcia decyzji o rezygnacji z pełnionej funkcji. Swoboda ta obejmuje nie tylko prawo do złożenia rezygnacji, ale i prawo do jej cofnięcia. Odebranie tego ostatniego oznaczałoby w istocie zawężenie możliwości decyzyjnych marszałka województwa i uniemożliwiłoby korektę pierwotnego oświadczenia, nadając mu charakter ostatecznego. Taki charakter oświadczenia o rezygnacji z pełnionej funkcji nie wynika z ustawy o samorządzie województwa. Wskazać w tym miejscu należy, że aspekt podmiotowy wolności pracy, o której mowa w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP, należy rozumieć, jako swobodę wyboru pracodawcy, co oznacza nie tylko możliwość wyboru podmiotu zatrudniającego, ale także zmiany czy rezygnacji z zatrudnienia<sup>20</sup>. W moim przekonaniu owa wolność obejmuje także cofnięcie złożonej rezygnacji z pełnionej funkcji, co mieści się w zakresie przedmiotowym prawa do rezygnacji z zatrudnienia. Skoro można zrezygnować z zatrudnienia, to można również cofnąć (odwołać) złożoną rezygnację z pełnionej funkcji, oczywiście gdy zachodzą ku temu wymagane prawem warunki. Takie oświadczenie z pewnością wpisuje się w istotę konstytucyjnej wolności pracy, jak również mieści się w prawie do podejmowania decyzji odnośnie do zmiany czy rezygnacji z zatrudnienia.

Dla zupełności wywodu należy wskazać, że złożenie rezygnacji przez marszałka województwa – w świetle art. 38 ust. 1 i 2 u.s.w. – nie jest jednostronną czynnością prawną. W przypadku jednostronnej czynności przepis prawny nie uzależniałby skuteczności rezygnacji od jej przyjęcia, ani też nie określałby trybu postępowania, będącego następstwem złożenia oświadczenia woli w przedmiotowej kwestii, w szczególności nie obligowałoby do przyjęcia rezygnacji. Art. 38 ust. 1 u.s.w. przewiduje dwustronny charakter czynności – z jednej strony wystąpić musi rezygnacja z pełnionej funkcji (oświadczenie o rezygnacji), a z drugiej – przyjęcie rezygnacji przez sejmik województwa. Inne rozwiązanie przyjęto np. w art. 202 § 4 czy też w art. 369 § 5

20 Wyrok TK z 23 czerwca 1999 r., K 30/98, OTK 1999, nr 5, poz. 101.

Kodeksu spółek handlowych<sup>21</sup>, na których gruncie to przepisów wskazano w piśmiennictwie, że zestawienie art. 38 u.s.w. z tymi przepisami nie pozostawia wątpliwości, że rezygnacja członka zarządu spółki kapitałowej jest jednostronną czynnością prawną. Żaden przepis kodeksu nie tylko bowiem nie uzależnia skuteczności rezygnacji od jej przyjęcia, ale też nie określa trybu postępowania, będącego następstwem złożenia oświadczenia woli w tej sprawie, w szczególności nie obliguje spółki do przyjęcia rezygnacji. Brak takiej regulacji – przy założeniu dwustronnego charakteru omawianej czynności – pozbawia oświadczenie woli o rezygnacji waloru zdarzenia prawnego, stanowiącego samodzielną podstawę wygaśnięcia mandatu<sup>22</sup>. Skoro art. 38 ust. 1 u.s.w. przewiduje dwustronny charakter czynności, wygaśnięcie mandatu marszałka województwa nie następuje do czasu przyjęcia jego rezygnacji (z zastrzeżeniem art. 38 ust. 3 u.s.w.). Dopóki nie dojdzie do rozpoczęcia głosowania w przedmiocie przyjęcia rezygnacji marszałka województwa, dysponentem oświadczenia o rezygnacji jest sam marszałek województwa, który złożył rezygnację. Będąc nadal marszałkiem województwa (do czasu przyjęcia jego rezygnacji, z zastrzeżeniem art. 38 ust. 3 u.s.w.) zachowuje on prawo do zmiany pierwotnej decyzji, na tym bowiem etapie występuje tylko i wyłącznie jego oświadczenie, które jako złożone dobrowolnie, może być również i dobrowolnie cofnięte, nie stało się bowiem przedmiotem uchwały sejmiku województwa, nie wystąpiło zatem zachowanie drugiego podmiotu – uchwała sejmiku województwa, powodująca, że nie jest już możliwe cofnięcie pierwotnego oświadczenia. W takim bowiem przypadku skutek prawny wywołuje nie samo oświadczenie marszałka województwa, ale uchwała sejmiku województwa, której skuteczność nie zależy od zachowania składającego rezygnację. Innymi słowy, w takim przypadku skutki prawne wywołuje już uchwała sejmiku województwa o przyjęciu rezygnacji marszałka. W wyniku rozpoczęcia głosowania przez sejmik województwa w przedmiocie rezygnacji marszałka województwa przestał być on dysponentem (wyłącznym) swego oświadczenia o rezygnacji, jest to wprawdzie nadal jego oświadczenie, ale już stało się przedmiotem głosowania sejmiku województwa i w związku z tym stracił możliwość ingerowania w jej treść i skuteczność. Przyjęcie rezygnacji złożonej przez marszałka województwa definitywnie kończy postępowanie wywołane jej złożeniem, w wyniku czego marszałek województwa przestaje pełnić dotychczasową funkcję. Przystąpienie do przedmiotowego głosowania nad przyjęciem rezygnacji marszałka województwa oznacza, że rozpoczął się ten etap, na którym do tego oświadczenia odnosi się uprawniony podmiot – sejmik województwa – przy czym nie ma on innej możliwości,

21 T.j. Dz. U. 2019, poz. 505 z późn. zm.

22 Zob. szerzej: Zbigniew Kuniewicz, „Rezygnacja jako przesłanka wygaśnięcia mandatu członka organu spółki kapitałowej” *Studia Prawnicze*, nr 2 (2007), 33 i n.

jak „przyjąć” taką rezygnację. Z pojęcia „przyjmuje”, którym posłużono się w art. 38 ust. 1 u.s.w. wynika, po pierwsze, że sejmik nie może „nie przyjąć” złożonej rezygnacji, a po drugie, że na tym etapie żadna inna ewentualność niż „przyjęcie rezygnacji” nie wchodzi już w grę. Nie ma tu zatem także i miejsca na żadne oświadczenia składającego rezygnację. Przystąpienie do głosowania nad przyjęciem rezygnacji marszałka województwa zamyka etap „jednostronny” i otwiera etap, gdzie jedynym podmiotem „decyzyjnym” jest sejmik województwa, przy czym treść tej „decyzji” jest wyraźnie określona przez ustawę („przyjęcie rezygnacji”).

W orzecznictwie wskazano, że waga aktów wyborczych sprawia, że ewentualne cofnięcie oświadczenia woli o zrzeczeniu się mandatu nie może być swobodne, może mieć miejsce tylko w sytuacjach szczególnych i tylko przed podjęciem przez organ stanowiący uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu. Ocena, czy wystąpiły takie szczególne okoliczności, uzasadniające – z uwagi na poważną wadę oświadczenia woli – dopuszczalność jego cofnięcia, należy do organu stanowiącego, który powinien posiłkowo posłużyć się przepisami k.c. Taki pogląd Naczelny Sąd Administracyjny wyraził m.in. w wyroku z dnia 8 maja 2012 r., II OSK 401/12<sup>23</sup> oraz w wyroku z dnia 21 maja 2013 r., II OSK 880/13<sup>24</sup>, a dotyczył on możliwości cofnięcia oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu radnego. Zbliżony pogląd do ww. wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 12 marca 2014 r., III SA/ Łd 1216/13<sup>25</sup>, wskazując, że „ewentualne cofnięcie oświadczenia woli o zrzeczeniu się mandatu nie może być swobodne, ale jest dopuszczalne tylko w sytuacjach wyjątkowych, gdy mają miejsce szczególne okoliczności. Radny nie może zatem swobodnie i dowolnie cofać oświadczenia woli o zrzeczeniu się mandatu”. Taka i ta sytuacja nie została wyraźnie uregulowana w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, tj. przepisy nie stanowią ani o możliwości cofnięcia złożonego oświadczenia, ani też wyraźnie takiej możliwości nie wykluczają. We wskazanych judykatach Naczelny Sąd Administracyjny nie zanegował możliwości cofnięcia oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu radnego, wskazując jednakże, że jest to możliwe „w szczególnych okolicznościach” i w takim przypadku należy posiłkowo stosować przepisy Kodeksu cywilnego<sup>26</sup> lub też, że jest to możliwe „w wyjątkowych okolicznościach”. Z kolei w wyroku z dnia 6 czerwca 2013 r., II OSK 992/13<sup>27</sup> Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że „do wniosku o odwołanie starosty złożonego przez uprawnioną do tego grupę radnych nie można stosować reguł

---

23 Publ. LEX nr 1219151.

24 Publ. LEX nr 1369024.

25 Publ. LEX nr 1488878.

26 T.j. Dz. U. 2019, poz. 1145 z późn. zm.

27 Publ. LEX nr 1329160.

wynikających z prawa cywilnego w zakresie oświadczeń woli ani też konstruować zasady swobody składania wniosku i wycofywania go w dowolnym momencie, bez ograniczeń i konsekwencji prawnych, a tylko wskutek oceny, że nie ma on szans na wywołanie oczekiwanego rezultatu – odwołania starosty”. Wskazano w nim również, że „niezasadne jest zatem stanowisko (...), że na gruncie przepisów ustawy o samorządzie powiatowym brak jest przeszkód prawnych do cofnięcia wniosku o odwołanie starosty”. Zbieżny pogląd z wyżej wymienionym wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 1 września 2016 r., II SA/Go 504/16<sup>28</sup>, podkreślając, że „braku regulacji w zakresie możliwości cofania przez radnych oświadczeń woli (w tym przypadku wniosku o odwołanie starosty) nie można traktować jako luki prawnej, wydaje się on raczej wynikiem wielu uwarunkowań, w tym aksjologicznych, oraz potrzeby (której wyrazem są przepisy art. 31 u.s.p. ustawy o samorządzie powiatowym – przyp. K. Kaczmarczyk-Kłak) zapewnienia prawidłowego funkcjonowania organu kolegialnego – zarządu powiatu. Ustawodawca, nie wypowiadając się w przedmiocie możliwości cofnięcia wniosku o odwołanie starosty uprzednio skutecznie złożonego przez grupę radnych, stanął na stanowisku, że z uwagi na skutki, jakie pociąga za sobą złożenie takiego wniosku, jego cofnięcie nie jest dopuszczalne, wymagane jest przeprowadzenie głosowanie”.

W moim przekonaniu – odnosząc się do tych poglądów w kontekście możliwości cofnięcia przez marszałka województwa oświadczenia o rezygnacji z pełnionej funkcji – w pierwszej kolejności należy wskazać, że z żadnego przepisu nie wynika brak możliwości cofnięcia rezygnacji przez marszałka województwa, tak samo jak w przypadku zrzeczenia się mandatu radnego czy też cofnięcia wniosku o odwołanie starosty. Ustawa wyraźnie takiego rozwiązania nie wprowadziła. Ustawodawca nie wskazał również, że cofnięcie rezygnacji czy też zrzeczenia się mandatu lub cofnięcie wniosku o odwołanie starosty możliwe jest jedynie wyjątkowo, w szczególnych okolicznościach. Takiej regulacji brak. Nie tylko zatem wskazana możliwość nie została wyłączona (cofnięcie zrzeczenia, wniosku), ale również nie wprowadzono w tej materii żadnego ograniczenia, w tym nie stworzono żadnych podstaw prawnych do dokonania oceny takiego oświadczenia. Art. 38 ust. 1 u.s.w. nie daje żadnych podstaw do przyjęcia, że oświadczenie marszałka województwa o rezygnacji podlega jakiegokolwiek ocenie, tak samo jak nie podlega takiej ocenie oświadczenie o zrzeczeniu się mandatu radnego, w szczególności z punktu widzenia jakichkolwiek wyjątkowych, szczególnych okoliczności. Nie ma też wyraźnego odesłania do przepisów prawa cywilnego, nie ma zatem żadnej podstawy, aby sięgnąć do tych przepisów. Odwołanie się do *analogia legis* także jest nieuprawnione, nie można bowiem odnaleźć tu elementu wspólnego (podobieństwa). Złożenie rezygnacji przez marszałka województwa ma



charakter publicznoprawny, rodząc skutki w obszarze prawa publicznego, a nie cywilnego. Nie oznacza to jednak, że taki charakter tego oświadczenia pozbawia marszałka województwa możliwości jego cofnięcia (odwołania). Nie negując poglądu, że funkcjonariusz publiczny powinien z rozwagą i odpowiedzialnością podejmować działania wywołujące skutki publicznoprawne, nie można jednocześnie uznać, że względ na ową rozwagę i odpowiedzialność wyklucza możliwość cofnięcia złożonego oświadczenia. Wyznacznikiem rozwagi i odpowiedzialności nie jest nieodwoływalność oświadczenia. Taki jego charakter nie chroni bowiem przed pochoptnością jego złożenia. Jednocześnie wskazać należy, że różne okoliczności mogą przemawiać za cofnięciem złożonego oświadczenia o rezygnacji z pełnionej funkcji i właśnie względ na odpowiedzialność za podejmowane działanie może ostatecznie przemawiać za odwołaniem pierwotnego oświadczenia. Cofnięcie złożonej rezygnacji może być właśnie wyrazem odpowiedzialności, przemyślenia zaistniałej sytuacji i podjęcia decyzji – zapewne trudnej – o kontynuowaniu misji na stanowisku marszałka województwa. Nie można uznać, że, co do zasady, nieodpowiedzialne jest cofnięcie złożonego oświadczenia, to bowiem ta druga decyzja może być bowiem przemyślana, racjonalna i leżeć w interesie samorządu wojewódzkiego, a ta pierwsza może być wyrazem emocji, uniesienia, itp. Ustawodawca w tym celu zakreślił ramy czasowe na podjęcie uchwały przez sejmik województwa, aby w kwestii przyjęcia rezygnacji marszałka województwa nie było żadnego automatyzmu i pochoptności. Istotne jest zarazem to, aby stworzyć marszałkowi województwa możliwość podjęcia samodzielnej decyzji, a w przypadku uznania, że była ona błędna – uchylenia się od jej skutków w czasie, w którym jest to jeszcze możliwe, w sytuacji, gdy pierwotne oświadczenie nie wywołało jeszcze żadnych skutków, poza uruchomieniem procedury zmierzającej do przyjęcia rezygnacji. Nie można odebrać marszałkowi województwa konstytucyjnego prawa do wyboru miejsca pracy, co miałyby miejsce w sytuacji, w której w ramach wykładni prawa zostałoby uznane, że złożona przez niego rezygnacja, która nie wywołała jeszcze żadnych skutków prawnych odnośnie do statusu danej osoby, nie może być cofnięta, mimo zmienionych okoliczności i uwarunkowań. Wolność wyboru miejsca pracy daje możliwość zmiany pierwotnej decyzji w przedmiocie rezygnacji z pełnionej funkcji, tylko bowiem w takim przypadku dana osoba ma zapewnione warunki do rzeczywistego korzystania z tego prawa. Publicznoprawny charakter aktu rezygnacji nie stoi na przeszkodzie wskazanej interpretacji. Nie wynika bowiem z niego żaden automatyzm, a wręcz przeciwnie – skutek w postaci rozwiązania stosunku pracy z marszałkiem województwa następuje dopiero w wyniku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 38 ust. 1 u.s.w. (z zastrzeżeniem art. 38 ust. 3 u.s.w.). Jak wskazał TK w wyroku z dnia 24 stycznia 2001 r., SK 30/99<sup>29</sup>, konstytucyjna wolność pracy łączy się

---

29 Publ. OTK 2001, nr 1, poz. 3.

„z adresowanym do władz publicznych generalnym zakazem wprowadzania ograniczeń w swobodnym decydowaniu przez jednostkę o podjęciu, kontynuowaniu i zakończeniu pracy w określonym zawodzie, o miejscu i rodzaju wykonywanej pracy oraz o wyborze pracodawcy”. Przyjęcie w ramach wykładni prawa braku możliwości cofnięcia rezygnacji złożonej przez marszałka województwa pozostawałoby zatem w sprzeczności z tak ujętą wolnością, marszałek województwa pozbawiony zostałby bowiem możliwości kontynuowania pracy na dotychczasowym stanowisku, w przypadku gdy jest to obiektywnie możliwe (ze względu na brzmienie art. 38 ust. 2 u.s.w.), i to bez wyraźnej ku temu podstawy prawnej.

#### **4. Skutki cofnięcia rezygnacji przez marszałka województwa**

Cofnięcie rezygnacji przez marszałka województwa do czasu rozpoczęcia głosowania w tym przedmiocie powoduje, że bezprzedmiotowe jest procedowanie w trybie art. 38 ust. 1 u.s.w. W sensie prawnym nie istnieje już bowiem rezygnacja marszałka województwa, sejmik nie ma zatem podstawy prawnej do głosowania w przedmiocie jej przyjęcia. Art. 38 ust. 1 u.s.w. wyraźnie stanowi, że w „przypadku złożenia rezygnacji przez marszałka województwa jej przyjęcie następuje większością głosów”. Do tego, aby sejmik województwa procedował na podstawie tego przepisu, niezbędne jest więc, aby istniała skutecznie złożona przez marszałka województwa rezygnacja. Cofnięcie rezygnacji powoduje, że nie zachodzi przypadek złożenia rezygnacji przez marszałka województwa, ta bowiem została wycofana, co oznacza, że nie zachodzi już przypadek, o którym mowa w art. 38 ust. 1 u.s.w. Skoro zaś brak jest rezygnacji marszałka województwa, to podjęcie uchwały o przyjęciu rezygnacji całego zarządu jest bezprzedmiotowe. Podjęcie uchwały, o której mowa w art. 38 ust. 2 u.s.w., możliwe jest bowiem wyłącznie w sytuacji, gdy złożona zostanie rezygnacja przez marszałka województwa, co oznacza, że jej skuteczne cofnięcie, eliminuje możliwość podjęcia uchwały o przyjęciu rezygnacji całego zarządu. Przewodniczący sejmiku województwa nie może zignorować faktu cofnięcia rezygnacji przez marszałka województwa. Nie może również odmówić przyjęcia takiego oświadczenia, jak również nie może samodzielnie dokonać jego oceny, uznając np. że marszałek województwa nie dysponuje prawem do cofnięcia swojej rezygnacji. Art. 38 ust. 1 u.s.w. wyraźnie stanowi, że rezygnację marszałka województwa przyjmuje sejmik województwa, a to oznacza, że wyłącznie sejmik województwa dysponuje prawem do oceny, po pierwsze, czy rezygnacja została skutecznie złożona, jak również oceny, czy rezygnacja została skutecznie cofnięta. Sejmik województwa nie dysponuje przy tym możliwością oceny merytorycznej treści złożonego oświadczenia, a jedynie ma kompetencję do oceny, czy oświadczenie pochodzi od osoby uprawnionej i czy jest ono wyraźne (jednoznaczne). Art. 38 ust. 1 u.s.w. nie zawiera bowiem żadnej podstawy do merytorycznej oceny zarówno oświadczenia o rezygnacji, jak i oświadczenia o jej cofnięciu.

Cofnięcie rezygnacji przez marszałka województwa powoduje, że oświadczenie o rezygnacji (pierwotne oświadczenie marszałka województwa) nie może wywołać żadnych skutków prawnych, w tym nie może doprowadzić do przyjęcia rezygnacji przez sejmik w trybie, o którym mowa w art. 38 ust. 1 u.s.w. Bezprzedmiotowe staje się procedowanie przez sejmik województwa na podstawie tego przepisu, nie ma bowiem oświadczenia, które prowadzi do podjęcia uchwały o przyjęciu rezygnacji marszałka województwa. Nie ma przy tym żadnej podstawy prawnej, na podstawie której sejmik województwa mógłby odmówić marszałkowi województwa prawa do cofnięcia rezygnacji i procedować nadal w trybie art. 38 ust. 1 u.s.w. Ustawodawca nie przewidział bowiem żadnego trybu oceny skuteczności złożenia przez marszałka oświadczenia o cofnięciu rezygnacji, nie przyznał zatem sejmikowi województwa kompetencji do ingerowania w jego prawo do złożenia oświadczenia o cofnięciu rezygnacji. Pisemne oświadczenie o cofnięciu rezygnacji z pełnionej funkcji – jeżeli w sposób wyraźny (jednoznaczny) odwołuje pierwotne oświadczenie marszałka województwa – nie podlega żadnej weryfikacji przez sejmik, nie może on zatem nie uznać skuteczności jego złożenia, a w związku z tym pominąć, z powołaniem się na argument, że takie prawo marszałkowi województwa nie przysługuje. Treść tego oświadczenia pozbawia skuteczności oświadczenia o rezygnacji, co z kolei eliminuje to oświadczenie z obrotu prawnego. Odmienna interpretacja oznaczałaby, że sejmik województwa dysponowałby kompetencją, która nie została mu wyraźnie przyznana, a to kłóciłoby się z konstytucyjną zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.), jak również pozostawałaby w sprzeczności z art. 65 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., pozbawiając marszałka województwa prawa do cofnięcia oświadczenia, które jeszcze nie wywołało (bo ze względu na treść art. 38 ust. 1 u.s.w. wywołać nie mogło) skutków prawnych i które jako takie mogło być jeszcze przez niego cofnięte.

W analizowanej sytuacji faktycznej w wyniku cofnięcia rezygnacji przez marszałka województwa nie ma rezygnacji, o której mowa w art. 38 ust. 1 u.s.w. (bo oświadczenie w tej materii zostało cofnięte), dlatego też nie ma podstaw do podjęcia uchwały, o której mowa w art. 38 ust. 1 u.s.w. – przyjęcie rezygnacji marszałka województwa. W takiej sytuacji nie istnieje przedmiot obrad sejmiku województwa. Porządek obrad zaproponowany przez przewodniczącego sejmiku nie może ignorować faktu cofnięcia rezygnacji przez marszałka województwa, sejmik nie może procedować w tej materii, bo samej rezygnacji nie ma (została cofnięta). W takiej sytuacji najbardziej racjonalnym rozwiązaniem jest zmiana porządku obrad poprzez skreślenie punktu dotyczącego przyjęcia rezygnacji marszałka województwa, ze względu na cofnięcie rezygnacji przez marszałka województwa. Sejmik województwa nie może głosować w kwestii przyjęcia rezygnacji marszałka województwa, bo przed rozpoczęciem sesji sejmiku rezygnacja została skutecznie cofnięta. Skoro wyraźny i jednoznaczny charakter oświadczenia o cofnięciu

rezygnacji nie może budzić wątpliwości, to dalsze procedowanie w trybie art. 38 ust. 1 u.s.w. nie jest dopuszczalne. W zaistniałych okolicznościach Sejmik Województwa Podlaskiego nie tylko nie powinien, ale przede wszystkim nie mógł procedować punktu dotyczącego przyjęcia rezygnacji marszałka województwa. Ten punkt porządku obrad sejmiku stał się bezprzedmiotowy wobec oświadczenia marszałka województwa o cofnięciu rezygnacji. Jednocześnie należy wskazać, że art. 38 ust. 1 i 2 u.s.w. ani żaden inny przepis tej ustawy nie przewiduje trybu kontroli przez sejmik do oświadczenia marszałka województwa o cofnięciu rezygnacji. W tej materii ustawa nie przewiduje podstawy prawnej, która pozwalała by np. na nieprzyjęcie takiego oświadczenia. Wyrazić należy zatem pogląd, że złożenie niebudzącego wątpliwości oświadczenia przez marszałka województwa o cofnięciu rezygnacji, wywołuje skutek automatycznie, eliminując pierwotne oświadczenie o rezygnacji w ten sposób, że zostaje ono pozbawione skuteczności. Tym samym pkt 4 zaproponowanego porządku obrad nie mógł być zrealizowany, nie było już bowiem przedmiotu obrad, o którym mowa w art. 38 ust. 1 u.s.w. (rezygnacja marszałka województwa). Na marginesie należy wskazać, że sama redakcja pkt 4 zaproponowanego porządku obrad była pierwotnie wadliwa. W punkcie tym bowiem przewidziano „Podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia rezygnacji Zarządu Województwa Podlaskiego”, ale najpierw należało przewidzieć podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia rezygnacji marszałka województwa (art. 38 ust. 1 u.s.w.), a dopiero w następnej kolejności podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia rezygnacji zarządu województwa (art. 38 ust. 2 u.s.w.). Taka jest logika podejmowania uchwał w oparciu o art. 38 u.s.w., co znalazło też swój wyraz w sekwencji podejmowanych przez sejmik czynności, a wymienionych odpowiednio w ust. 1 (przyjęcie rezygnacji marszałka) i ust. 2 (przyjęcie rezygnacji zarządu województwa). Od początku zatem pkt 4 zaproponowanego porządku obrad zredagowany był wadliwie, w jednym punkcie połączono bowiem kwestie, które w rozumieniu ustawy o samorządzie województwa stanowią osobną (odrębną) materią i wymagają osobnych uchwał, podejmowanych na podstawie innego przepisu.

## Wnioski

1. Marszałek województwa podlaskiego złożył rezygnację z zajmowanego stanowiska (w dniu 5.02.2019 r.). Oświadczenie w tej materii było wyraźne i jednoznaczne. Wola rezygnacji została zatem wyrażona w sposób pozwalający na przyjęcie, że wystąpiła rezygnacja, o której mowa w art. 38 ust. 1 u.s.w.
2. Oświadczenie Marszałka województwa podlaskiego o rezygnacji z zajmowanej funkcji zostało prawidłowo złożone Przewodniczącemu Sejmiku Województwa Podlaskiego, to bowiem sejmik województwa podejmuje uchwałę, o której mowa w art. 38 ust. 1 u.s.w.

3. Oświadczenie Marszałka województwa podlaskiego nie wywołało automatycznie żadnych skutków prawnych ze względu na swą treść, tj. z dniem jego złożenia nie doszło do wygaśnięcia mandatu marszałka województwa.
4. Złożenie oświadczenia o rezygnacji przez Marszałka województwa podlaskiego spowodowało konieczność podjęcia uchwały przez sejmik w przedmiocie przyjęcia rezygnacji marszałka województwa, stosownie do treści art. 38 ust. 1 u.s.w.
5. Do czasu podjęcia uchwały przez sejmik, o której mowa w art. 38 ust. 1 u.s.w., marszałek województwa może cofnąć złożone oświadczenie o rezygnacji. Wynika to z faktu, że nie wywołało ono jeszcze skutków prawnych, te wynikają bowiem dopiero z uchwały sejmiku województwa o przyjęciu rezygnacji marszałka województwa, a jego dysponentem do czasu podjęcia przedmiotowej uchwały jest marszałek województwa.
6. Z ustawy o samorządzie województwa nie wynika brak możliwości cofnięcia przez marszałka województwa oświadczenia o rezygnacji z zajmowanego stanowiska, a skoro marszałek województwa może złożyć rezygnację i jest to akt jego woli, to również – do czasu przyjęcia rezygnacji – może cofnąć pierwotne oświadczenie, co także stanowi akt jego woli. Pozbawienie możliwości cofnięcia oświadczenia o rezygnacji pozostawałoby w sprzeczności z art. 65 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.
7. Nie jest sprzeczne z Konstytucją wprowadzenie ograniczenia temporalnego, związanego z możliwością cofnięcia oświadczenia o rezygnacji. Na gruncie art. 38 ust. 1 u.s.w. takie oświadczenie o cofnięciu rezygnacji przez marszałka województwa może być złożone do czasu podjęcia uchwały o przyjęciu rezygnacji przez sejmik województwa. Po podjęciu takiej uchwały cofnięcie oświadczenia o rezygnacji nie jest możliwe, rezygnacja jest bowiem czynnością o dwustronnym charakterze i po zrealizowaniu przewidzianego prawem zachowania drugiej strony (w tym przypadku sejmiku województwa) cofnięcie oświadczenia o rezygnacji jest wykluczone z tego względu, że na skutek przyjęcia rezygnacji przez uprawniony organ wywołała ona (tj. rezygnacja) określone skutki prawne, wynikające z ustawy, a są one zależne od woli składającego rezygnację.
8. W sytuacji, w której marszałek województwa cofnął oświadczenie o rezygnacji i uczynił to przed podjęciem uchwały przez sejmik województwa o przyjęciu jego rezygnacji, jest ona skuteczna i pozbawia mocy prawnej oświadczenie o rezygnacji z zajmowanej funkcji. Pierwotne oświadczenie o rezygnacji z pełnionej funkcji nie może wywoływać żadnych skutków prawnych, co wynika z faktu jego cofnięcia.
9. Skuteczne cofnięcie przez marszałka województwa oświadczenia o rezygnacji z pełnionej funkcji bezprzedmiotowym czyni procedowanie w trybie art. 38 ust. 1 u.s.w. W takim przypadku nie ma przedmiotu

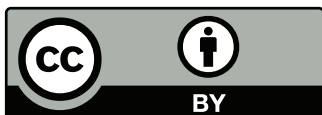
uzasadniającego podjęcie uchwały przez sejmik województwa (nie ma rezygnacji marszałka województwa), sejmik nie może zatem procedować w przedmiocie oświadczenia marszałka województwa o rezygnacji z zajmowanego stanowiska ze względu na to, że rezygnacja została skutecznie cofnięta.

10. Wyrazić należy pogląd, że nie jest konieczne podjęcie uchwały przez sejmik o wyrażeniu zgody na cofnięcie rezygnacji przez marszałka województwa. Do czasu podjęcia uchwały przez sejmik o przyjęciu rezygnacji złożonej przez marszałka województwa (art. 38 ust. 1 u.s.w.) dysponentem oświadczenia o rezygnacji jest składający je marszałek województwa i może je wycofać, co podlega jedynie notyfikacji przewodniczącemu sejmikowi województwa. Ten zaś informuje o tym fakcie radnych, nie czyniąc oświadczenia marszałka przedmiotem ani debaty, ani też głosowania. Ustawa nie zna bowiem takiego trybu. Sejmik województwa powinien podjąć uchwałę o zmianie porządku dziennego obrad i skreśleniu punktu dotyczącego podjęcia uchwały o przyjęciu rezygnacji marszałka województwa, jako bezprzedmiotowego.
11. Skuteczne cofnięcie przez marszałka województwa oświadczenia o rezygnacji z zajmowanego stanowiska bezprzedmiotowym czyni procedowanie w trybie art. 38 ust. 2 u.s.w., jest ono bowiem dopuszczalne wyłącznie w sytuacji, w której doszło do przyjęcia rezygnacji złożonej przez marszałka województwa.

## Bibliografia

- Borowski Jacek, „Wolność pracy”, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. Bogusław Banaszak, Artur Preisner. 507-550. Warszawa: C. H. Beck, 2002.
- Dąbrowski Marcin, „Pozycja prawna starosty powiatowego, czyli ustawowe mydło i powidło”, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 5 (2015): 87-109.
- Galicki Jarosław, „Przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 3 (2013): 195-216.
- Garlicki Leszek, Sylwia Jarosz-Żukowska, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Leszek Garlicki, Marek Zubik, t. II. komentarz do art. 65. Warszawa: C. H. Beck, 2016.
- Kuniewicz Zbigniew, „Rezygnacja jako przesłanka wygaśnięcia mandatu członka organu spółki kapitałowej” *Studia Prawnicze*, nr 2 (2007): 33-42.
- Martysz Czesław, [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. Bogdan Dolnicki. komentarz do art. 38. Warszawa: Wolters Kluwer, 2012.
- Sobczyk Arkadiusz, Karol Kulig, [w:] *Konstytucja RP*, t. I, red. Marek Safjan, Leszek Bosek. komentarz do art. 65. Warszawa: C. H. Beck, 2016.

Stelina Jakub, [w:] Artur Rycak, Magdalena Rycak, Jerzy Stępień, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*. komentarz do art. 4. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

# Uwagi na temat „stanu odurzenia”, „środka odurzającego” oraz „środka działającego podobnie do alkoholu” w ujęciu przepisów karnych i prawa wykroczeń, w świetle ustawy z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii

---

## Some Comments on the „Intoxication”, „Being Under the Influence of a Stupeficient Substance” and „Drug Acting Similarly to Alcohol” in Terms of Criminal and Law of Offenses Provisions. Act of 29 July 2005 on Counteracting Drug Addiction

*Broadly understood concept of „intoxication” can be found in many rules and regulations that use phrases that in fact introduce considerable terminological confusion. The Penal Code uses phrases: „intoxication”, „being under the influence of a stupeficient substance” or „other similarly acting agent” in various contexts. The author discusses what „intoxication” is and the concept of „intoxicant”. The authors also answer the question whether these terms include all psychoactive substances and which interpretation of the term „intoxicant” should be used for criminal liability of the perpetrator under the provisions of the Penal Code. The author also discusses the term „drug similar to alcohol” and how „a state of influence” and how a „state after use” a narcotic should be understood.*

---

**Katarzyna Tkaczyk-Rymanowska**

*doktor nauk prawnych*

*Wyższa Szkoła Prawa i Administracji*

*– Rzeszowska Szkoła Wyższa*

ORCID – 0000-0002-5503-0624

Słowa kluczowe:

odurzenie, środek odurzający, narkotyki

Key words:

psychoactive substances, intoxication

<https://doi.org/10.36128/priv.vi35.130>

1.

Po wejściu w życie 21 sierpnia 2018 r. nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, do opisu czynów zabronionych z rozdziału 7 ustawy pt. Przepisy karne wprowadzone zostało znamię „nowej substancji psychoaktywnej”. Niektóre czynności sprawcze z jej udziałem, m.in. wytwarzanie, przetwarzanie, udzielanie, posiadanie, objęto odpowiedzialnością karną<sup>1</sup>. Nowa

---

1 Ustawa z 20 lipca 2018 r. zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz. U. 2018, poz. 1490.



substancja psychoaktywna została zatem ujęta wśród ustawowych znamion czynów zabronionych, które już dotychczas występowały na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii i dotyczyły środków odurzających i substancji psychotropowych. Ustawodawca zrównał te nowe substancje psychoaktywne ze środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, a wprowadzając pojęcie tzw. nowej substancji psychoaktywnej, utworzył w ten sposób kolejną, trzecią grupę substancji kontrolowanych, objętą przepisami karnymi.

Po lekturze powyższych przepisów nasunęły mi się wątpliwości w zakresie zasad odpowiedzialności karnej osoby używającej tzw. nowej substancji psychoaktywnej. Czy „stan odurzenia”, do którego odwołuje się ustawodawca w przepisach kodeksu karnego, obejmuje stan spowodowany użyciem tzw. nowej substancji psychoaktywnej? Czy mieści się ona w pojęciu „środek odurzający”, o których mowa w przepisach kodeksu karnego, zwłaszcza w zakresie przestępstw komunikacyjnych? A także, czy może ona stanowić podstawę odpowiedzialności za wykroczenie jako „środek działający podobnie do alkoholu” dla osoby, która po jej użyciu prowadzi pojazd mechaniczny? Czy w ogóle w pojęciu „środek odurzający”, z którym mamy do czynienia na gruncie przepisów kodeksu karnego, mieści się inna substancja niż ta, która stanowi środek odurzający w rozumieniu przepisów ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii? W końcu – jak należy rozumieć „stan pod wpływem” a jak „stan po użyciu” środka odurzającego, np. w kontekście nowej substancji psychoaktywnej?

Sygnalizowana problematyka ma doniosłe znaczenie praktyczne w zakresie odpowiedzialności karnej w przypadku przestępstw i wykroczeń komunikacyjnych, decyduje bowiem o możliwości pociągnięcia osoby do odpowiedzialności karnej (lub za wykroczenie) albo jej braku w zależności od tego, jak będziemy rozumieć pojęcie odurzenia, środka odurzającego lub środka działającego podobnie do alkoholu. Tematyka ta od lat budzi spory w piśmiennictwie i pomimo wypowiedzi Sądu Najwyższego w zakresie interpretacji powyższych zwrotów i licznych postulatów w doktrynie o ujednoczenie terminologii nie doczekała się niestety reakcji ustawodawcy<sup>2</sup>.

W obowiązującym stanie prawnym w zakresie szeroko rozumianego pojęcia „odurzenia” funkcjonuje wiele zwrotów, które *de facto* wprowadzają

- 
- 2 Tytułem przykładu: Anna Krzyżewska, *Pojęcie środka odurzającego i środka działającego podobnie do alkoholu w świetle prawno Karnych norm zapewniających ochronę bezpieczeństwa ruchu drogowego*, 27. <https://www.its.waw.pl>. [dostęp:14.10.2019]; Piotr Girdwoyń, *Stan nietrzeźwości i po użyciu alkoholu oraz innych środków psychoaktywnych – dopuszczalne analogie? Uwagi na tle art. 178a § 1 i art. 87 § 1 kw*, 6. [www.npw.gov.pl](http://niezniknelo.pl). <http://niezniknelo.pl>. [dostęp: 14.10.2019]; Krzysztof Krajewski, „Pojęcie środka odurzającego na gruncie kodeksu karnego” *Państwo i Prawo*, nr 11 (2003): 41.

pewien chaos terminologiczny. Kodeks karny posługuje się zwrotami: „stan odurzenia”, „środek odurzający” lub „inny podobnie działający środek” w następującym kontekście:

1. Jako wprawienie się w stan nietrzeźwości lub **odurzenia** wyłączający uznanie sprawcy za działającego w stanie niepoczytalności lub poczytalności ograniczonej (art. 31 § 3 kk),
2. Jako jeden z obowiązków probacyjnych – powstrzymanie się od nadużywania alkoholu lub **używania innych środków odurzających** (art. 72 §1 pkt 5 kk),
3. Jako przesłanka orzekania środków karnych w postaci zakazu prowadzenia pojazdów z art. 42 § 2 i 3 kk – gdy sprawca przestępstwa komunikacyjnego w warunkach opisanych w tym przepisie znajdował się **pod wpływem środka odurzającego**,
4. Jako przesłanka stosowania środka zabezpieczającego z art. 93c i 93f kk – jeśli sprawca został skazany za przestępstwo popełnione w związku z **uzależnieniem od alkoholu, środka odurzającego lub innego podobnie działającego środka**,
5. Jako znamię czynów zabronionych z rozdziału XXI Przystępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji (art. 178, 178a, 179, 180 kk) – gdy sprawca znajdował się w stanie nietrzeźwości lub **pod wpływem środka odurzającego**,
6. Jako znamię czynu zabronionego z części wojskowej kodeksu karnego – gdy żołnierz wprawił się w stan nietrzeźwości lub **odurzenia** innym środkiem (art. 357 kk).

Oprócz przepisów z kodeksu karnego środek odurzający pojawia się także w regulacjach ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii z 29 lipca 2005 r., w której w przepisach karnych nie tylko występuje w alternatywnym związku z innymi „narkotykami”: „środek odurzający, substancje psychotropowa lub nowa substancja psychoaktywna”, ale także doczekał się swojej definicji legalnej. Fakt ten ma niebagatelne znaczenie dla analizy zakresu pojęcia środka odurzającego na gruncie całego systemu prawa karnego. Co więcej, to właśnie istnienie tej definicji środka odurzającego rodzi problemy interpretacyjne jego pojmowania na gruncie przepisów kodeksowych. Dokonywana na gruncie kodeksu karnego interpretacja zwrotu „środek odurzający” byłaby niewątpliwie prostsza i mniej kontrowersyjna, gdyby nie jego definicja zawarta w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii.

Już ten powyższy, choć niepełny, przegląd użytych przez ustawodawcę pojęć w obrębie jednej gałęzi prawa – prawa karnego – wyraźnie wskazuje na problemy, jakie napotykamy w zakresie ustalania podstaw odpowiedzialności sprawcy, którego pojęcie *sensu largo* „odurzenia” może dotyczyć. Całą sprawę komplikuje jeszcze bardziej regulacja kodeksu wykroczeń z 20 maja

1971 r.<sup>3</sup>. W art. 86 § 2, 87 § 1, § 1a i § 2 oraz 96 § 1 pkt 3 kw ustawodawca przewidział odpowiedzialność sprawcy wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji w sytuacji, w której znajdował się on „w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka”. Ustawa posługuje się także zwrotem „stan odurzenia” w art. 17 § 3 kw, będącym odpowiednikiem art. 31 § 3 kk.

Wbrew pozorom, mimo licznych wypowiedzi doktryny i szeregu orzeczeń Sądu Najwyższego, sprawa nadal budzi wiele wątpliwości i sporów wśród prawników zarówno teoretyków, jak i praktyków<sup>4</sup>. I uważam, że będzie budzić w przyszłości. Zresztą nawet w obrębie jednej publikacji jednego autora można odnaleźć niekonsekwencję w wypowiedziach, co może rodzić podejrzenia, że często przedstawiciele doktryny sami do końca nie są przekonani jak rozwiązać powyższy problem<sup>5</sup>. W moim przekonaniu jedynym

- 
- 3 Kodeks wykroczeń, ustawa z dnia 20 maj 1971, Dz. U. Nr 12, poz. 114 ze zm.
  - 4 Zob. np. blogi internetowe prowadzone przez kancelarie radcowskie i adwokackie: <https://zakiewicz-adwokaci.pl/uslugi-prawne/prawo-karne/jazda-pod-wplywem-alkoholu-lub-narkotykow/>; <https://olkowicz.pl/prowadzenie-pojazdu-mechanicznego-pod-wplywem-a-po-uzyciu-substancji-odurzajacych/>; <https://www.holowka.com.pl/prowadzenie-pojazdu-mechanicznego-w-stanie-nietrzezowosci-lub-pod-wplywem-srodka-odurzajacego/>. [dostęp: 14.10.2019].
  - 5 Tak przykładowo w Komentarzu pod redakcją Włodzimierza Wróbla i Andrzeja Zolla. Autor wypowiedzi, Grzegorz Bogdan, przy rozważaniach do art. 178 kk pisze: „Należy w całej rozciągłości podzielić pogląd (...), w myśl którego środek odurzający w rozumieniu art. 178 jest pojęciem istotnie szerszym, zatem brak jego wskazania w rozporządzeniu nie wyłączy ewentualnej odpowiedzialności karnej sprawcy”. Autor odnosił się w tym twierdzeniu do rozporządzenia ministra zdrowia, obowiązującego na gruncie prawa wykroczeń, zawierającego wykaz środków działających podobnie do alkoholu, w którym to wykazie minister zawarł co prawda zaledwie pięć grup takich środków, ale zarówno z grupy środków odurzających jak i substancji psychotropowych opisanych w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii. Autor stwierdził, że brak takiego środka w wykazie „nie wyłączy odpowiedzialności karnej sprawcy”. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie delegacji ustawowej z ustawy Prawo o ruchu drogowym i obowiązuje w zakresie prawa wykroczeń. Wniosuję zatem jednak, że autor opowiada się za szerokim rozumieniem środka odurzającego, tym bardziej, iż przytacza szereg tez z doktryny i orzecznictwa na poparcie tegoż stanowiska. W innym jednak miejscu komentarza ten sam autor, przy analizie art. 178a kk stwierdza krótko i dość kategorycznie, iż „przez pojęcie środka odurzającego

podmiotem, zdolnym uciąć dyskusję i zakończyć wieloletni spór w zakresie definiowania środka odurzającego, jest sam ustawodawca, który niestety w tej kwestii milczy.

## 2.

Potocznie „odurzenie” oznacza stan, w którym na skutek czynników zewnętrznych (substancji płynnych, lotnych itp.) ulega zmianie biochemia naszego mózgu i osiągamy stan świadomości różny od tego, który jest udziałem osoby niepoddawanej oddziaływaniu tego czynnika. Tak naprawdę dopiero w ostatnim stuleciu nazwę odurzenie (*intoxication*) uwolniono z pewnej pułapki etymologicznej. Do tego czasu odurzenie oznaczało po prostu zatrucie przez obce substancje mające pejoratywny wpływ na organizm człowieka<sup>6</sup>. Etykietkę *toxicum* (trucizna) z czasem zaczęto odrzucać a odurzenie traktować także jako „stan nieprzytomności lub zamroczenia świadomości wywołany środkami odurzającymi, stan podniecenia lub otępienia wywołany jakimiś zjawiskami, sytuacjami”<sup>7</sup>. Powyższa definicja jest wyjątkowo nieostra i może prowadzić do wręcz absurdalnych dla prawnika konkluzji – na przykład często na biochemię naszego mózgu wpływamy pijąc kawę czy paląc papierosy, choć te produkty są towarami legalnymi<sup>8</sup>. Chodzi więc w tym wypadku o coś, co wpływa na ośrodkowy układ nerwowy człowieka, a co my potocznie nazywamy „narkotykiem”. Co więcej, różnica pomiędzy tym, co jest „narkotykiem” (a więc *de facto* wchodzi w pojęcie odurzenia) a tym, co

---

rozumiemy każdą substancję pochodzenia naturalnego lub syntetycznego (...) określoną w wykazie środków odurzających stanowiącym załącznik nr 1 do ustawy z 29.07.2005 r. (...).” Czyli przyjmuje wąską definicję środka odurzającego ograniczoną tylko do pojęcia przyjmowanego na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Jakie jest uzasadnienie dla takiego niejednolitego stanowiska w obrębie dwóch, związanych ze sobą przepisów tej samej ustawy? Grzegorz Bogdan, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II, *Komentarz do art. 117 – 211a*, red. Włodzimierz Wróbel, Andrzej Zoll (Warszawa: Wolters Kluwer, 2017), 507 oraz 514. W tym samym Komentarzu za szerokim rozumieniem pojęcia środka odurzającego opowiedziało się dwóch innych autorów w kontekście rozważań do art. 42 kk – Szewczyk, Górski, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, 817.

6 Stuart Walton, *Odłot. Kulturowa historia odurzenia* (Warszawa: Aletheia, 2017), 35.

7 <https://sjp.pwn.pl/sjp/odurzenie;2493953.html>. [dostęp: 14.10.2019].

8 Na marginesie, w dobrze zaopatrzonej kuchni czy barku, substancji „odurzających” jest całkiem sporo. Zob. np. Walton, *Odłot* oraz Jarosław Molenda, *Historia używek. Rośliny, które uzależniły człowieka* (Warszawa: Bellona Warszawa, 2016) i przytaczane w nich przykłady.

nim nie jest, jak podkreśla trafnie Krzysztof Grudnik, polega jedynie na statusie prawnym tych substancji. Autor podaje przykład swego czasu legalnej szafwii wieszczej<sup>9</sup>, która stała się „narkotykiem” nie dlatego, że nagle zmieniła swoje właściwości czy zastosowanie, ale przez to, że tak została zaklasyfikowana<sup>10</sup>.

Mówiąc o „stanie odurzenia”<sup>11</sup>, można w doktrynie prawa karnego spotkać się z bardzo szerokim rozumieniem tego pojęcia. Niektórzy pojęciem „stanu odurzenia” obejmują stan spowodowany przez alkohol<sup>12</sup>. Zresztą także w orzecznictwie można odnaleźć przykłady „zrównania” odurzenia narkotycznego z „odurzeniem alkoholowym”, co w aktualnym stanie prawnym może wywołać pewną konsternację. Pojęcie „stan odurzenia alkoholem” pojawia się w orzecznictwie już na gruncie kodeksu karnego z 1932 r. (np. w wyroku SN z 1937 r.<sup>13</sup> czy uchwałach SN z 1950 r.<sup>14</sup>), konsekwentnie pod rządami kodeksu karnego z 1969 r. (np. wyrok SN z 1976 r.<sup>15</sup>) oraz obecnego kodeksu karnego (np. wyrok SN z 2009 r.<sup>16</sup>). Mogę jedynie przypuszczać, iż termin „stan odurzenia alkoholem” był w powyższych tezach z piśmiennictwa

- 
- 9 Po nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii z dnia 20 marca 2009 r. posiadanie roślin żywych, suszu, nasion, wyciągów oraz ekstraktów z szafwii wieszczej od 8 maja 2009 stało się nielegalne (Dz. U. Nr 63, poz. 520).
  - 10 Krzysztof Grudnik, *Topologia paranoi*, 1. <http://artpapier.com>. [dostęp: 14.10.2019].
  - 11 Katarzyna Łucarz i Anna Muszyńska, za *Słownikiem współczesnej polszczyzny* Haliny Zgółkowej oraz *Słownikiem języka polskiego* Stanisława Skorupki, Haliny Auderskiej, Zofii Lempickiej, podają, że termin „odurzenie” oznacza „częściową lub całkowitą utratę świadomości, oszołomienie, stan upojenia, czasem euforii, wywołany środkami psychotropowymi lub silnymi bodźcami emocjonalnymi, stan nieprzytomności lub półprzytomności wywołany środkami odurzającymi itp.” – „Pojęcie środka odurzającego w prawie karnym”, *Państwo i prawo*, nr 6 (2008): 94.
  - 12 Zob. np. Michał Laskowski, *Uchybienie godności urzędu sędziego jako podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej*, fragment monografii, Lex, WKP 2019, 2; *Kodeks postępowania karnego*, t. II, Komentarz do art. 425 – 673, red. Lech Paprzycki, Lex 2013, teza nr 12, 4; *System Prawa Karnego Procesowego*, t. VIII, *Dowody*, cz. 2, red. Jerzy Skorupka, fragment monografii, Lex, WKP 2019, 2.
  - 13 Wyrok SN z 3 grudnia 1937 r., III K 1479, Lex 355141.
  - 14 Uchwała SN cała izba – Izba Karne z 9 grudnia 1950 r., Lex 166500.
  - 15 Wyrok SN z 7 stycznia 1976 r., Rw 728/75, Lex 19105.
  - 16 Wyrok SN z 25 listopada 2009 r., V KK 271/09, Lex 553764.

i orzecznictwie użyty tylko w określonym kontekście i bardziej jako potoczne rozumienie upojenia alkoholowego, nie obejmując *stricte* stanu odurzenia, o którym mowa w obecnym art. 31 kk czy art. 17 kw. Przeciwnie wnioski doprowadziłyby bowiem do trudności w rozumieniu czym zatem miałby być „stan nietrzeźwości” lub „stan po użyciu alkoholu” i pytania o sens dalszego utrzymywania w porządku prawnym ich definicji legalnych, skoro mieściłyby się one w pojęciu „odurzenie”. Zastanawiające jest także uzasadnienie SN do wyroku z 7 września 2000 r., w którym Sąd Najwyższy rozdzielił pojęcie narkotyków i środków odurzających: „(...) świadek ten odmówił zeznań, a nadto był osobą uzależnioną od narkotyków i środków odurzających”<sup>17</sup>. Powyższe uzasadnienie Sądu jest mocno niezrozumiałe. Niestety podobny zwrot został użyty także przez ustawodawcę w ustawie z 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (art. 1 ust. 2 pkt. 3 ustawy)<sup>18</sup>. Słowo „narkotyk” raczej nie należy do polskiego języka prawnego (z pewnym wyjątkiem jak wyżej). Definiując jednak w ustawie z 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii pojęcie „narkomanii”, ustawodawca w art. 4 pkt 11 określił ją jako „stałe lub okresowe używanie w celach innych niż medyczne środków odurzających, substancji psychotropowych, środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych”. W nauce Andrzej Ważny uważa, iż wymieniając te rodzaje środków przy definiowaniu narkomanii, ustawa łączy je w zbiorcze pojęcie „narkotyków”<sup>19</sup>. Również w prawie Unii Europejskiej w tekstach anglojęzycznych używa się słowa *drugs* dla określenia środków odurzających i substancji psychotropowych. Trudno zatem znaleźć racjonalne wytłumaczenie dla polskich organów władzy ustawodawczej czy sądowniczej oraz przyczyn rozróżnienia „narkotyków” od „środków odurzających”.

W aktualnym stanie prawnym „stan odurzenia” umiejscowiony jest w przepisach kodeksu karnego i kodeksu wykroczeń wyraźnie w alternatywnym związku ze stanem nietrzeźwości lub stanem po użyciu alkoholu. Dlatego terminem „stan odurzenia” nie należałoby obejmować stanu szeroko rozumianego upojenia alkoholem, gdyż są to pojęcia mające swoje specyficzne konotacje. Podczas gdy interpretacja pojęcia stanu nietrzeźwości i stanu po użyciu alkoholu, będących znamionami licznych typów czynów zabronionych, nie nastręcza większych problemów z uwagi na definicje legalne zawarte w art. 115 § 16 kk oraz art. 46 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>20</sup>, tak stan odurzenia takich definicji nie posiada. Nie jest bowiem możliwe zdefiniowanie pojęcia stanu odurzenia w podobny sposób jak to dokonano w przypadku

17 Wyrok SN z 7 września 2000 r., I CKN 872/00, Lex 530682.

18 Dz. U. Nr 122, poz. 1143.

19 *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, red. Andrzej Ważny (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 56 (pkt 16).

20 Dz. U. 1982, Nr 35, poz. 230 ze zm.

alkoholu, z uwagi na olbrzymią liczbę środków, które mogą mieć charakter odurzający oraz rozmaite działanie takich środków. Niektóre z nich mogą mieć działanie euforyzujące, inne depresyjne, a jeszcze inne halucynogenne. Poza tym sam pomiar stężenia takich środków w organizmie jest zdecydowanie bardziej skomplikowany niż alkoholu. Co prawda do stwierdzenia ich obecności wystarczy badanie moczu lub śliny, ale już ustalenie ich stężenia można zbadać tylko poprzez badanie krwi. W przypadku jednak „stanu odurzenia” nie ma większego znaczenia ustalanie czy w organizmie sprawcy wykryto określone ilości środka o działaniu odurzającym ani rodzaju tego środka, gdyż warunkiem przyjęcia kwalifikacji z art. 31 § 3 kk (odpowiednio art. 17 § 3 kw) jest ustalenie, czy konsekwencją obecności takich środków jest stan, który ustawodawca określa właśnie „stanem odurzenia”.

Przyjmowane przez doktrynę pojęcie stanu odurzenia jest dość szerokie<sup>21</sup>. Obejmuje bowiem każdy środek, który może wywołać odurzenie – środek odurzający, substancja psychotropowa, nowa substancja psychoaktywna czy środek zastępczy. Jest to słuszne stanowisko, w żadnym miejscu w przepisach nie ma bowiem zawężenia pojęcia odurzenia, a skoro ustawodawca użył terminologii „stan odurzenia”, to należy przyjąć, iż chodzi o stan sprawcy, a nie rodzaj i ilość użytego do wywołania tego stanu, środka. Może nim być także „zwykły” lek, który nie znajduje się w wykazach kontrolowanych substancji psychoaktywnych, mieszanina takich leków, jeżeli tylko wywoła ona efekt w postaci „stanu odurzenia”. Jak trafnie argumentował Sąd Okręgowy w Poznaniu w wyroku z 7 czerwca 2017 r., „(...) o odurzeniu będzie można mówić w razie przyjęcia narkotyku w jakiegokolwiek ilości mającej zauważalny wpływ na procesy psychiczne konsumenta narkotyku, przy czym takie odurzenie podlegać będzie stopniowaniu (lekkie, umiarkowane, średnie, ciężkie, bardzo ciężkie, letalne). Stąd też biorą się w środowiskach konsumentów narkotyków różnice w ocenie ich »jakości«, rozumianej jako potencjał odurzenia. Brać pod uwagę również należy różnice w indywidualnych reakcjach na narkotyk u poszczególnych konsumentów, na co wpływ ma m.in. wcześniejsze »doświadczenie« w konsumpcji danego narkotyku. Jest wiedzą powszechną, że osoba konsumująca od wielu lat alkohol czy narkotyki, ma znacznie zwiększoną tolerancję na te substancje i może funkcjonować nawet przyjmując dawki, które dla przeciętnego człowieka okazałyby się śmiertelne”<sup>22</sup>.

Stwierdzenie, czy obecność w organizmie określonej substancji wywoła stan odurzenia, będzie wymagało powołania biegłych. Zaś stwierdzenie stanu odurzenia będzie z kolei wymagało od biegłych ustalenia pewnej miary, powyżej której domniemywa się istnienie takiego stanu. Przyjęcie takiej granicy ilościowej na wzór nietrzeźwości, przy aktualnym stanie wiedzy,

21 Np. Andrzej Zoll, [w:] *Komentarz*, red. Włodzimierz Wróbel, Andrzej Zoll, 648.

22 Wyrok SO w Poznaniu z 7 czerwca 2017 r., IV Ka 400/17, Lex 2332290.

głównie medycznej, niezwykle gwałtownym rozwoju rynku narkotykowego i tysiącach różnych substancji mogących wywołać stan odurzenia, wydaje się ze wszech miar niemożliwe. W literaturze nie ma jednolitego, dominującego poglądu co do potrzeby wprowadzania legalnego stężenia progowego. Nie ma bowiem prostego przełożenia między wyznaczonym stężeniem a znamieniem „bycia odurzonym”. Co więcej, za odrzuceniem tej metody wyznaczania granicznych stężeń przemawia argumentacja toksykologów, iż we krwi osoby nałogowo przyjmującej środka odurzającego, zawsze występuje jakieś stężenie, jeśli nie aktywnego związku, to jego metabolitów<sup>23</sup>. A obecność metabolitów może (tylko czy słusznie?) generować odpowiedzialność jak za wykroczenie.

W kontekście pojęcia „stanu odurzenia” należy wyraźnie zaznaczyć, iż wykładnia językowa wskazuje na jego odmiennność od pojęcia „środka odurzającego”. Zgodnie z przyjętą wyżej jego definicją, jawi się ono zatem jako szersze od zwrotu „pod wpływem środka odurzającego”. Nie podzielam poglądu dominującego w doktrynie i orzecznictwie, że środkiem odurzającym w ujęciu przepisów kodeksu karnego, wbrew legalnej definicji tego środka, jest każda substancja psychoaktywna – środek odurzający, substancja psychotropowa i nowa substancja psychoaktywna. Mimo wielu logicznych argumentów przemawiających za szerokim rozumieniem tego pojęcia, w moim przekonaniu nie jest możliwe takie jego interpretowanie w świetle obowiązujących przepisów, o czym szerzej w dalszej części artykułu. W tym miejscu chciałabym bowiem zwrócić uwagę na wątpliwości, jakie może wywołać w kontekście „stanu odurzenia” regulacja art. 357 kk. Na gruncie sygnalizowanych we wstępie przepisów, przewidujących odpowiedzialność karną za przestępstwa komunikacyjne z rozdziału XXI kodeksu karnego, sprawca ponosi odpowiedzialność karną za podjęcie określonej czynności sprawczej „w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego”. W art. 357 kk przewidziana została odpowiedzialność żołnierza, który po wyznaczeniu do służby lub będąc w służbie, wprawia się w stan nietrzeźwości lub odurzenia innym środkiem. Po pierwsze, odnoszę wrażenie, iż alkohol jako używka o działaniu psychoaktywnym, został w tym przepisie niejako zrównany ze środkiem powodującym stan odurzenia. Podobna sytuacja ma także miejsce przy regulacji obowiązków probacyjnych z art. 72 § 1 kk. Przepis ten w punkcie 5 również traktuje alkohol jako szczególny środek odurzający, z tą różnicą, iż na podstawie art. 72 kk sąd może zobowiązać sprawcę do „powstrzymywania się od nadużywania alkoholu lub używania innych środków odurzających”. Można zatem przyjąć domniemanie, podnoszone zresztą w nauce, iż sprawca będący w stanie odurzenia ma znajdować się w stanie podobnego zakłócenia czynności psychicznych jak sprawca w stanie nietrzeźwości. Po drugie, skoro dla odpowiedzialności karnej kierowcy z art.

---

23 Maria Kała, „Środki działające podobnie do alkoholu w organizmie kierowcy” *Paragraf na Drodze*, nr 11 (2004): 41.



178 kk lub 178a kk „wystarczy” znajdowanie się pod wpływem środka odurzającego, a jego pojęcie, z uwagi na definicję legalną, należy rozumieć wąsko zgodnie z definicją zawartą w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii, zaś pojęcie stanu odurzenia szeroko, obejmując wszelkie środki psychoaktywne, zastanawia powód surowszej odpowiedzialności żołnierza od odpowiedzialności tzw. nietrzeźwego kierowcy. Kierowca, aby podlegać odpowiedzialności karnej, musi znajdować się pod wpływem środka z wąskiej grupy środków odurzających (z uwagi na istniejącą w tej kwestii lukę w prawie karnym w zakresie przestępstw komunikacyjnych). W przeciwnym wypadku w razie wykrycia w jego organizmie innego środka niż z grupy środków odurzających może podlegać odpowiedzialności jak za wykroczenie np. z art. 87 kw, gdy znajduje się w stanie „po użyciu”. Natomiast żołnierz, aby ponieść odpowiedzialność karną z art. 357 kk, musiałby się znajdować w stanie odurzenia, co oznacza, że odpowiedzialność karną generuje każdy środek psychoaktywny i użyty w dowolnej ilości, jeśli wprawia żołnierza w stan odurzenia. Zatem dobro prawne w postaci służby wojskowej, prawidłowych i bezpiecznych zasad jej pełnienia staje się wartością cenniejszą, mocniej chronioną przez przepisy kodeksu karnego, niż dobro w postaci bezpieczeństwa w komunikacji – bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, a w konsekwencji ich życie i zdrowie. Trudno się zgodzić z takim ujęciem i znaleźć dla niego racjonalne uzasadnienie. Po trzecie, przepis art. 357 kk staje się kolejnym argumentem przeciwko twierdzeniom zwolenników szerokiego rozumienia pojęcia środka odurzającego na gruncie przepisów kodeksu karnego, a mianowicie, iż zgodnie z zakazem wykładni synonimicznej różnym zwrotom nie należy nadawać tego samego znaczenia<sup>24</sup>. Jest też kolejnym argumentem za ujednoczeniem używanej w ramach jednego systemu prawnego terminologii.

Podsumowując stwierdzić należy, iż „stan odurzenia” jest pojęciem szerszym od zwrotu „pod wpływem środka odurzającego”, gdyż obejmuje stan spowodowany przez wszelkie środki o charakterze narkotycznym, w tym także nowe substancje psychoaktywne, zdolne do wywołania takiego efektu u sprawcy i nie jest możliwe – w aktualnym stanie wiedzy i biorąc pod uwagę niezwykle dynamikę rozwoju szeroko pojętego rynku narkotykowego i różnorodność już występujących i wciąż pojawiających się substancji – wprowadzenie pełnego katalogu tych środków i ich progów ilościowych na wzór stanu nietrzeźwości, pozwalających na określenie stopnia obniżenia sprawności np. psychomotorycznej sprawców.

24 Lech Morawski, *Zasady wykładni prawa* (Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2006), 103.

## 3.

Przed wejściem w życie w sierpniu 2018 r. nowelizacji do ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii definicja środka odurzającego, *notabene* dość wąska, obejmowała substancje pochodzenia naturalnego lub syntetycznego działające na ośrodkowy układ nerwowy człowieka, określone w załączniku nr 1 do ustawy. Definiując środek odurzający, ustawodawca zdecydował się na podanie jego podstawowej cechy, jaką jest działanie na OUN. Z uwagi na fakt, iż nie jest to cecha pozwalająca na precyzyjne określenie, o jakie substancje chodzi<sup>25</sup>, w formie załącznika do ustawy sporządzono ich wykaz. Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii osobno definiowała także pojęcie substancji psychotropowej (w podobny sposób jak środka odurzającego), środka zastępczego, z czasem też tzw. nowej substancji psychoaktywnej. Po wejściu w życie noweli do ustawy definicje powyższych środków uległy zasadniczym zmianom. Po pierwsze, stały się one definicjami o charakterze otwartym, po drugie, ich definicje zostały częściowo przeniesione do aktów podustawowych<sup>26</sup>. Obecnie definicja środka odurzającego zawarta jest w art. 4 ust 26 ustawy. Nie jest przedmiotem mojego zainteresowania w tym momencie ani analiza zawartości merytorycznej powyższej definicji, ani jej rzekomy walor legislacyjny. Zasygnalizuję jedynie, iż może ona (identycznie jak i pozostałe definicje substancji psychotropowej czy nowej substancji psychoaktywnej) budzić pewne wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnych zasad: 1) zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji w zakresie wymogu prawidłowej legislacji, 2) wynikającej z art. 10 Konstytucji zasady trójpodziału władzy poprzez oddanie w ręce władzy wykonawczej (ministra zdrowia) kompetencji należących do władzy ustawodawczej, 3) zasady proporcjonalności w zakresie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności i sposobu ich ograniczania wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz wynikającej z art. 42 ust. 1 Konstytucji zasady *nullum crimen sine lege certa*, godząc w funkcję gwarancyjną

---

25 Marek Kulik, [w:] *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zdrowiu. Komentarz*, red. Marek Mozgawa (Warszawa: Wolters Kluwer 2017), 554 (pkt 21).

26 Szczegółowe rozważania na temat problemów, jakie generuje ten sposób definiowania pojęć w: Katarzyna Tkaczyk – Rymanowska, „Zasada wyłączności ustawy w kontekście pojęcia nowej substancji psychoaktywnej będącej znamieniem czynu zabronionego – kilka ogólnych uwag natury konstytucyjnej” *Krytyka Prawa*, nr 1 (2020): 272 i nast. Artykuł dotyczy co prawda nowych substancji psychoaktywnych, ale z uwagi na identyczny sposób definiowania pozostałych substancji, argumenty w nim podnoszone zachowują swoją aktualność także w stosunku do pozostałych substancji psychoaktywnych.

prawa karnego poprzez naruszenie dyrektywy ustawowej wyłączności oraz ustawowej określoności czynu<sup>27</sup>.

Wracając do sygnalizowanego we wstępie tematu, wspomniałam, iż pojęcie środka odurzającego na gruncie kodeksu karnego i znajdowanie się pod jego wpływem, budzi szereg problemów w kontekście przestępstw komunikacyjnych. Przyjęcie bowiem, iż sprawca działał pod wpływem środka odurzającego, będzie generowało jego odpowiedzialność karną. W moim przekonaniu, pojęcie środka odurzającego należy rozumieć zgodnie z istniejącą w porządku prawnym jego definicją zawartą w art. 4 pkt 26 ustawy. Stanowisko to wymaga jednak bardziej szczegółowego wyjaśnienia.

Pojęcie „środka odurzającego” było (i nadal jest) wielokrotnie poddawane analizie w doktrynie i orzecznictwie. Początkowo doktryna stała w większości na stanowisku, iż pojęcia środka odurzającego z kodeksu karnego i aktualnej ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, są tożsame<sup>28</sup>. Sądzę, iż Ryszard A. Stefański<sup>29</sup> jako jeden z pierwszych autorów zaczął opowiadać się za szerokim rozumieniem tego pojęcia (w pewien sposób uzasadnionym zresztą historycznie<sup>30</sup>), twierdząc, iż należy przy jego interpretacji odwoływać

27 Ibidem.

28 Zob. np. Kazimierz Buchała, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, t. II, red. Andrzej Zoll (Kraków: Zakamycze, 1999), 405; Oktawia Górniok, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. Andrzej Wąsek (Gdańsk: Arche, 2002/2003), 954; Magdalena Budyn-Kulik, [w:] *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, red. Marek Mozgawa (Kraków: Zakamycze, 2006), 341; Lech Gardocki, *Prawo karne* (Warszawa: C. H. Beck, 2006), 241; Andrzej Marek, *Prawo karne* (Warszawa: C. H. Beck, 2009), 482.

29 Ryszard A. Stefański, *Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu i w komunikacji* (Warszawa: C. H. Beck, 2000), 371-372; Radosław Hałas, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. Alicja Grześkowiak, Krzysztof Wiak (Warszawa: C. H. Beck, 2015), 912.

30 Jak pisze Łukasz Buczek „Problematyka pojęcia środka odurzającego w prawie karnym ma swoje korzenie w Kodeksie karnym z 1932 roku, w którym w art. 244 zamieszczono znamię „trucizna odurzająca”, a którego odpowiednikiem w art. 161 Kodeksu karnego z 1969 roku został „środek odurzający”. Choć zawarte w tych przepisach normy prawne nie dotyczyły bezpośrednio ochrony bezpieczeństwa w komunikacji, to sposób pojmowania znamienia „trucizna odurzająca” z art. 244 k.k. z 1932 roku, jak i znamienia „środek odurzający” z art. 161 k.k. z 1969 roku jawi się jako mający wpływ – gdyż tworzący coś na kształt pojęcia zastanego – na znaczenie obecnego współcześnie w normach zawartych w rozdziale XXI kodeksu znamienia „środek odurzający”. Warto zatem wskazać, że już w 1936 roku SN stwierdził (przecinając występujące

się do znaczenia językowego pojęcia środek odurzający, obejmującego wszystkie środki wywołujące odurzenie, analogicznie jak to ma miejsce w przypadku pojęcia stanu odurzenia. Koronnym argumentem zwolenników szerokiego definiowania pojęcia środka odurzającego przy przestępstwach komunikacyjnych jest *ratio legis* tychże regulacji. Zdaniem części doktryny środek odurzający, o którym mowa przy przestępstwach komunikacyjnych, należy traktować jako synonim narkotyku, czyli każdego środka, którego zażywanie powoduje odurzenie. Jaki bowiem byłby sens ścigania sprawcy tylko w sytuacji, gdyby prowadził pojazd pod wpływem wybranych środków, pozostawiając poza zakresem penalizacji inne.

Problem ten był poruszany w orzecznictwie Sądu Najwyższego jeszcze na gruncie kodeksu karnego z 1969 r.<sup>31</sup>. Ówczesna ustawa z 8 stycznia 1951 r. o środkach farmaceutycznych i odurzających oraz artykułach sanitarnych<sup>32</sup> zawierała dość specyficznie ujęte pojęcie środka odurzającego. W art. 5 ustawy określony został katalog środków odurzających, ale przyznane zostało ministrowi zdrowia prawo do zaliczenia w drodze rozporządzenia do środków odurzających „innych substancji bądź przetworów”. Ten bardzo nieodokreślony zwrot mógł budzić spore wątpliwości. Po pierwsze, można było do pojęcia „innej substancji” dopisać wszystko to, co miało jakikolwiek efekt odurzający. Po drugie, trudno było na gruncie tak skonstruowanego przepisu odnaleźć gwarancje *nullum crimen, nulla poena sine lege* w sytuacji np. wprowadzania do obrotu czy używania konkretnego produktu w towarzystwie (art. 29-30 ustawy), skoro jego definicja była tak szeroka i płynna. Nie dziwi zatem, iż w ówczesnym stanie prawnym Sąd Najwyższy w swojej uchwale z 15 lutego 1973 r.<sup>33</sup> opowiedział się za szerokim rozumieniem przedmiotowego pojęcia, nie ograniczając go tylko do środków objętych określonym

---

wówczas wątpliwości), że znamię „trucizna odurzająca” użyte w art. 244 k.k. z 1932 roku należy rozumieć nie tylko jako obejmujące trucizny z właściwościami odurzającymi, lecz wszelkie środki odurzające o właściwościach trujących, to jest takie, których działanie powoduje „stopniowy rozstrój zdrowia”. Stwierdził nadto, że przedmiotowe pojęcie obejmuje środki, których trujące właściwości są ogólnie znane lub zostaną ustalone w drodze naukowych badań jako środki dla zdrowia szczególnie niebezpieczne. W sposób równie szeroki uznano, że interpretować należy znamię środka odurzającego z art. 161 k.k. z 1969 roku (...). „Problematyka tak zwanych dopalaczy na tle ochrony bezpieczeństwa w komunikacji w prawie karnym i prawie wykroczeń” *Acta Iuris Stetinensis*, nr 2 (2018): 81.

31 Dz. U. 1969, Nr 13, poz. 94 ze zm.

32 Dz. U. 1951, Nr 1, poz. 4.

33 Uchwała SN z 15 lutego 1973 r., I KZP 78/72, OSNKW 5/1973, poz. 57.

wykazem, ale objął nimi także inne środki, które wywołują stan odurzenia i mogą spowodzić ujemne skutki dla zdrowia człowieka. Uchwała ta jednak nie rozstrzygnęła definitywnie aktualnego problemu pojęcia „środka odurzającego” z prostego powodu. Dopiero w 2000 r., już na gruncie obecnego kodeksu karnego z 1997 r., pojawiło się przestępstwo prowadzenia pojazdu pod wpływem środka odurzającego. A to głównie przestępstwa komunikacyjne generują problem rozumienia pojęcia środka odurzającego. W kodeksie karnym z 1969 r. problem środka odurzającego pojawił się w kontekście art. 161 kk umiejscowionego w rozdziale przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu. Jego celem zatem była ochrona dobra prawnego w postaci życia i zdrowia przed zagrożeniem, jakie stwarza udzielanie czy nakłanianie innej osoby do zażywania „narkotyków”<sup>34</sup>. Obecnie problem definiowania tego pojęcia dotyczy zakresu dobra prawnego ujętego nieco inaczej, a mianowicie bezpieczeństwa w komunikacji, choć oczywiście u podłoża tego dobra prawnego leży przecież także ochrona życia i zdrowia uczestników ruchu. Samo udzielanie czy nakłanianie do użycia środka odurzającego stanowi czynność sprawczą, która jest podstawą odpowiedzialności karnej z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, w obrębie zainteresowania przepisów kodeksowych mieści się zatem pojęcie środka odurzającego w kontekście bezpieczeństwa w komunikacji, bezpieczeństwa uczestników ruchu, a pośrednio ich życie i zdrowie. Nie chodzi w nich zatem wprost o przeciwdziałanie samej narkomanii, ale ochronę osób trzecich biorących udział w szeroko pojętej „komunikacji” przed niebezpieczeństwem ze strony odurzonych kierowców, którzy na skutek odurzenia wykazują zmniejszone zdolności do kierowania pojazdem. W tym kontekście jak najbardziej należy uznać, iż stanowisko Sądu Najwyższego oraz doktryny jest jak najbardziej prawidłowe, a rozumienie środka odurzającego powinno być szersze (podkreślam: powinno być), niemniej jednak poprzez błędy legislacyjne i lukę w prawie ustawodawca sam zawęził to pojęcie tylko do określonego katalogu środków. Naprawianie błędów ustawodawczych nie leży w kompetencjach przedstawicieli nauki prawa karnego. Dokonywanie zaś wykładni rozszerzającej na gruncie przepisów karnych jest zwyczajnie niedopuszczalne.

Sąd Najwyższy od czasu uchwały z 1973 r. dość długo milczał w kwestii rozumienia pojęcia środka odurzającego. Co prawda znajdujemy szereg orzeczeń dotyczących ogólnie środka odurzającego, o którym mowa w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii, ale brakowało podobnych wypowiedzi w kontekście przepisów kodeksowych. W zakresie omawianej problematyki

34 W pierwotnej wersji przepis art. 161 kk z 1969 r., brzmiał: Kto nie będąc do tego uprawniony, udziela innej osobie środka odurzającego albo nakłania do zażywania takiego środka, podlega karze pozbawienia wolności do lat 5. Przepis ten obowiązywał do wejścia w życie ustawy 31 stycznia 1985 r. o zapobieganiu narkomanii (Dz. U. Nr 4, poz. 15).

SN wypowiedział się po raz kolejny dopiero w 2007 r. już *stricte* w kontekście rozdziału XXI obecnego kodeksu karnego, pozostając wierny swojemu stanowisku o szerokim sposobie definiowania pojęcia środka odurzającego, jakby nie zauważając zmiany stanu prawnego i wejścia w życie nowej ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii z 2005 r. W pierwszym wyroku z 7 lutego 2007 r.<sup>35</sup> odniósł się do rozumienia ustawowego zwrotu „pod wpływem środka odurzającego” argumentując, iż jest to stan, który wywołuje – w zakresie oddziaływania na ośrodkowy układ nerwowy, zwłaszcza zakłócenia czynności psychomotorycznych – takie same skutki jak spożycie alkoholu powodujące stan nietrzeźwości, a dalej stwierdził także, iż pojęcie „pod wpływem” oraz „po użyciu” nie są tożsame. Odwołując się do zasad wykładni synonimicznej argumentował, iż zakazane jest nadawanie odmiennym zwrotom jednakowego znaczenia, a samo zażycie środka nie stanowi jeszcze wystarczającej przesłanki do stwierdzenia „pod wpływem środka odurzającego”.

Natomiast 27 lutego 2007 r. w drugim orzeczeniu SN wyraźnie zażył stanowisko w przedmiocie pojęcia środka odurzającego na gruncie przepisów określających przestępstwa komunikacyjne. W przedmiotowej uchwałie SN stwierdził, iż pojęcie środka odurzającego obejmuje nie tylko środki odurzające *stricte* opisane w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii (wówczas były one jeszcze umieszczone w załączniku do ustawy), lecz również inne substancje pochodzenia naturalnego lub syntetycznego działające na ośrodkowy układ nerwowy człowieka, których użycie powoduje obniżenie sprawności w zakresie kierowania pojazdem<sup>36</sup>. Zgodnie więc ze stanowiskiem SN, mogą to być zatem także leki psychotropowe, tzw. nowe substancje psychoaktywne umieszczone w rozporządzeniu ministra zdrowia, środki zastępcze (zwane potocznie dopalaczami), ale też każda inna substancja, która działając na OUN człowieka wpływa na obniżenie sprawności psychomotorycznej (np. różnego rodzaju kleje czy inne środki wziewne nieobjęte ustawową kontrolą, a dostępne legalnie w sklepie, czyszczące środki chemiczne używane legalnie w gospodarstwie domowym). Co prawda nie sposób nie zgodzić się z tezą postawioną przez SN, iż bezpieczeństwo ruchu wymaga wyeliminowania z tego ruchu każdego, czyje zdolności psychomotoryczne, bez względu na przyczynę, są zaburzone, mam jednakże poważne wątpliwości, w tym także natury konstytucyjnej, co do tak szeroko zakrojonej definicji.

Nie podzielam stanowiska doktryny ani judykatury w zakresie szerokiej interpretacji pojęcia środka odurzającego z kilku istotnych powodów. Po pierwsze, pojęcie środka odurzającego ma swoją definicję legalną. Nie budzi w nauce wątpliwości, iż jeżeli dany termin został zdefiniowany w języku

---

35 Wyrok SN z 7 lutego 2007 r., V KK 128/06, LEX nr 257849.

36 Glosa aprobująca: Tomasz Huminiak, „Glosa do uchwały SN z dnia 27 lutego 2007 r., sygn. I KZP 36/06, w sprawie pojęcia środka odurzającego” *Paragraf na Drodze*, 6 (2007): 5 i nast.

prawnym, to powinniśmy się odwoływać nie do reguły języka potocznego, ale do dyrektywy języka prawnego, czyli nadać mu takie znaczenie, jakie przypisał mu prawodawca, a nie znaczenie w języku potocznym<sup>37</sup>. Co więcej, jeśli istnieje definicja legalna konkretnego wyrażenia, to ma ona pierwszeństwo przed potocznym rozumieniem danego zwrotu<sup>38</sup>. Definicji legalnej w pierwszej kolejności należy szukać w akcie prawnym, który zawiera interpretowane wyrażenie (czyli w tym wypadku w kodeksie karnym), jeśli jednak takiej definicji w nim brak, to należy – zgodnie ze stanowiskiem SN z dnia 29 stycznia 2004 r.<sup>39</sup> – szukać tej definicji w innej ustawie uznanej za podstawową dla danej dziedziny lub w przepisach rodzajowo najbliższych<sup>40</sup> – w moim przekonaniu w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii. Takich definicji, zawartych w innych ustawach, a bezspornie obowiązujących na gruncie kodeksu karnego, jest przecież wiele, np. broń palna i amunicja, granica RP, uzależnienie itp.<sup>41</sup>. Zgodnie z uchwałą NSA z 30 października 2000 r. definicje legalne są przepisami prawnym mającymi wiążący charakter, dlatego każde odstępstwo od nich należy traktować jako naruszenie prawa<sup>42</sup>. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, określonymi w rozporządzeniu Prezesa RM z dnia 20 czerwca 2002<sup>43</sup>, należy przyjąć, iż jeżeli prawodawca chce odstąpić od takich istniejących definicji legalnych, powinien to wyraźnie zaznaczyć w tekście. W omawianym wypadku ustawodawca nie zastosował takiego zabiegu w zakresie kodeksowej definicji środka odurzającego.

W przepisach karnych ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii prawodawca, określając jakie czynności sprawcze są zabronione (np. posiadanie, wytwarzanie, przewożenie, udzielanie itd.), dokładnie oznaczył, których środków psychoaktywnych one dotyczą, a mianowicie: środków odurzających,

37 Morawski, *Zasady*, 93-94.

38 Ibidem, 96 i przytoczane tam orzeczenia.

39 Uchwała SN z 29 stycznia 2004, I KZP 39/03, OSNKW 2/2004, poz. 13.

40 Wyrok SN z 8 kwietnia 2002 r., V KKN 281/00, OSNKW 7-8/2002, poz. 56.

41 Zastanawiające jest właśnie w kontekście pojęcia „uzależnienia” użytego w przepisie art. 93d kk, iż autorzy fragmentu komentarza redagowanego przez Włodzimierza Wróbla i Andrzeja Zolla (w tym wypadku Agnieszka Barczak-Oplustil i Małgorzata Pyrcak-Górowska) w jednym miejscu sięgają do ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii do utworzonych przez nią definicji (właśnie przy pojęciu uzależnienie – tom I art. 53 – 116, 770), w innym tych definicji nie akceptują (zob. przypis nr 5).

42 Uchwała NSA z 30 października 2000 r., OPK 16/00, ONSA 2/2001, poz. 64.

43 Dz. U. Nr 100, poz. 908 ze zm.

substancji psychotropowych, nowych środków psychoaktywnych. W przepisach karnych zawartych w kodeksie w dziale przestępstw komunikacyjnych ograniczył się tylko do pojęcia „środka odurzającego”. Stąd wnioskując, iż gdyby wolą ustawodawcy było objęcie kryminalizacją innych środków, to zawarłby taką wypowiedź wprost w tekście przepisu, jak to uczynił w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii. Przepisy z działu XXI kodeksu karnego były nowelizowane ostatni raz w 2017 r., ustawodawca miał więc szansę na usunięcie ewentualnych luk i skorelowanie nieściśłości, jednak nie zdecydował się na ujednoczenie zastosowanej przez siebie terminologii – mimo szeregu postulatów doktryny, i mimo wątpliwości jakie pojęcie środka odurzającego budzi na gruncie przepisów kodeksowych. Zarówno ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii, jak i kodeks karny zawierają przepisy karne określające czyny zabronione i trudno znaleźć racjonalny powód dla tak skrajnie odmiennych sposobów kształtowania ich znamion. Co prawda nieco inne mogą się w tych przypadkach wydawać przedmioty ochrony (w kodeksie karnym: bezpieczeństwo w komunikacji, w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii – życie i zdrowie człowieka), ale tak naprawdę są one, moim zdaniem, podobne<sup>44</sup>. Celem przecież ochrony dobra prawnego w postaci bezpieczeństwa w komunikacji jest m.in. zapewnienie ochrony życia i zdrowia (a także i mienia) uczestników tej komunikacji oraz przeciwdziałanie w tym celu narkomanii poprzez kryminalizowanie zachowań podejmowanych pod wpływem środka o działaniu psychoaktywnym. Dlatego też, zarówno w kodeksie karnym, jak i w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii, środek psychoaktywny jest tym ujętym negatywnie „przyczynkiem”, który odpowiada za penalizowanie zachowania sprawcy.

Przeciwnicy wąskiego rozumienia pojęcia środka odurzającego argumentują, iż w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii ustawodawca zawęził się w zakresie definiowania środka odurzającego tylko do przepisów ustawy, używając zwrotu: „użyte w ustawie określenia oznaczają”<sup>45</sup>. Zwrot ten wcale jednak nie oznacza, iż są to definicje ustanowione wyłącznie na potrzeby tej konkretnej ustawy. Przykładowo w ustawie o broni i amunicji z 1999 r. w art. 4 ustawodawca użył zwrotu „ilekroć w ustawie jest mowa o broni...”. Ani jednak w doktrynie, ani w orzecznictwie nie ma żadnych wątpliwości, iż broń, o której mowa w art. 263 kk, należy rozumieć zgodnie z definicją z ustawy z 1999 r<sup>46</sup>. Gdybyśmy, przy całościowym rozumieniu systemu prawnego,

44 Innego zdania jest Andrzej Ważny [w:] *Ustawa*, red. Andrzej Ważny, 63 (pkt 23).

45 Tak np. Tomasz Huminiak, „Stan pod wpływem środków odurzających i stan po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu u kierującego pojazdem” *Paragraf na Drodze*, 3 (2004): 9-10.

46 Np. Zbigniew Ćwiakalski, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II, *Komentarz do art. 212-277d*, red. Włodzimierz Wróbel, Andrzej Zoll



pozwolili na tworzenie przez każdą ustawę własnych pojęć, stosowanych tylko na potrzeby konkretnego aktu prawnego, to dopuścilibyśmy do chaosu terminologicznego<sup>47</sup>. W ostateczności, gdyby ustawodawca chciał wprowadzić w kodeksie karnym inne rozumienie pojęcia środek odurzający niż opisane w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii, to powinien wyraźnie takie sformułowanie w kodeksie wprowadzić w art. 115 kk. W omawianym nieco dalej projekcie nowelizacji kodeksu karnego z 2014 r. znalazła się propozycja umieszczenia w rozdziale przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji nowej jednostki redakcyjnej – art. 180a, który miał stanowić definicję stanu pod wpływem środka odurzającego, ale tylko w odniesieniu do określenia stężenia substancji czynnej Delta-9-THC charakterystycznej dla zela, żywic oraz wyciągów z zela konopi. Abstrahując od oceny merytorycznej tej regulacji, przepis ten byłby kompletnie niezrozumiałym zabiegiem legislacyjnym, gdyż kodeks karny zawiera w art. 115 kk słowniczek, w którym definiuje się ustawowe pojęcia i nie ma uzasadnienia dla wprowadzania takiej definicji w części szczególnej kodeksu karnego.

Należy pamiętać także, iż poruszamy się ciągle w obrębie prawa karnego, dla którego ustawodawca jest zobowiązany ściśle określić to, co rodzi odpowiedzialność karną. I dokonać tego w formie ustawy (stąd też moje wątpliwości co do samego sposobu definiowania środka odurzającego w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii, w której część kompetencji ustawodawczych zostało oddelegowanych władzy wykonawczej). Należałoby zatem dokładnie określić zakres substancji generujących tę odpowiedzialność. Tylko bowiem taka regulacja spełniałaby wymóg *nullum crimen sine lege* i wynikający z niej obowiązek określoności czynu zabronionego. Stosowanie wykładni rozszerzającej czy analogii na niekorzyść sprawcy, o czym już wspominałam, jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Ponadto takie ujęcie *sensu largo* rodzi jeszcze jeden problem. Jest to problem związany z osobą sprawcy, który przy tak szerokim (i *de facto* niedookreślonym) pojmowaniu znamienia czynu

---

(Warszawa: Wolters Kluwer, 2017), 585 i przytaczane tam orzecznictwo i literatura.

- 47 Identycznie w doktrynie przykładowo: Małgorzata Dąbrowska-Kardas, Piotr Kardas, „Odpowiedzialność karna za spowodowanie wypadku komunikacyjnego w świetle regulacji nowego kodeksu karnego z 1997 r., cz. II” *Palestra*, nr 3-4 (1999): 42; Krajewski, *Pojęcie*, 33-35; Oktawia Górniok, Stanisław Hoc, Michał Kalitowski, Stanisław M. Przyjemski, Zofia Sienkiewicz, Andrzej Wąsek, *Kodeks karny. Komentarz*, t. II (Gdańsk: Arche, 2005), 165; Gardocki, *Prawo*, 241; Magdalena Budyn-Kulik, Patrycja Kozłowska-Kalisz, Marek Kulik, Marek Mozgawa, *Kodeks karny. Praktyczny komentarz* (Kraków: Zakamycze, 2006), 341; Andrzej Marek, *Kodeks karny. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2006), 472.

zabronionego, może pozostawać w usprawiedliwionym błędzie co do tego znamienia (art. 28 kk) czy nawet w błędzie co do bezprawności swego zachowania (art. 30 kk).

Nie można także zapominać o jeszcze jednej rzeczy, a mianowicie o tym, że w prawie międzynarodowym środki odurzające i substancje psychotropowe stanowią dwie odmienne kategorie środków. Pierwsze z nich objęte są zakresem Jednolitej Konwencji Narodów Zjednoczonych o środkach odurzających z 1961 r., natomiast drugie – Konwencją Narodów Zjednoczonych o substancjach psychotropowych z 1971 r.<sup>48</sup>. Zatem takie odróżnianie obu pojęć ma także swoje tradycje międzynarodowe.

Można spotkać w literaturze pogląd, iż dokonując interpretacji znaczenia konkretnego pojęcia nie wolno zapominać o jego wykładni systemowej i funkcjonalnej i dokonywać interpretacji zwrotu w duchu obu reguł. Stwierdzenie to wymaga jednak komentarza. Podstawowym, pierwotnym rodzajem wykładni jest wykładnia językowa, a pozostałe mają wobec niej charakter jedynie pomocniczy. Nie oznacza to, iż wykładnia językowa ma charakter absolutny. Racjonalność jednakże ustawodawcy wymaga, aby tym samym terminom nadawał on to samo znaczenie. Szczególnie w obrębie jednego systemu prawnego. Innymi słowy, zabrania się temu samemu wyrażeniu nadawać różne znaczenia w kontekście różnych przepisów. Jest to uzasadnione, jak twierdzi SN, wymogiem jednolitej wykładni i potrzebą zachowania spójności prawa<sup>49</sup>. Zdarzają się oczywiście odstępstwa od zakazu wykładni homonimicznej, ale raczej są one związane, jak podaje Lech Morawski, na przykład z autonomią pojęciową konkretnej dziedziny prawa czy odmiennością celu regulacji<sup>50</sup>. W moim przekonaniu w przypadku pojęcia środka odurzającego nie ma podstawy do takiego odstępstwa. Po pierwsze, poruszamy się cały czas w ramach jednego systemu prawa. Pojęcie środka odurzającego w przepisach kodeksu karnego i w przepisach karnych ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii powinno być tożsame. Tymczasem ustawodawca różnicuje terminologię (chcąc nie chcąc), aby w kodeksie karnym środek odurzający rozumieć szeroko (jako wszelkie środki psychoaktywne, w tym np. substancje psychotropowe, nowe substancje psychoaktywne, dopalacze), w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii zaś – wąsko, zgodnie z definicją w niej zawartą, penalizując czynności sprawcze i uzupełniając opis tych czynności *expressis verbis* o substancje psychotropowe i nowe substancje psychoaktywne.

48 Obie Konwencje, po ostatnich nowelizacjach, zostały włączone do pojęcia środka odurzającego i substancji psychotropowej, o których mowa w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii. Dz. U. 1966 r., poz. 277 oraz Dz. U. 1976 r., poz. 180.

49 Postanowienie SN z 6 września 2000, IIIKKN 337/00, SNKW 9-10/2000, poz. 81.

50 Morawski, *Zasady*, 105.

Należy zapytać: z jakiego powodu? Po drugie zaś, nie dostrzegam także radykalnie odmiennych celów regulacji. U podstaw obu z nich leży ochrona życia i zdrowia człowieka: w kodeksie karnym jest to ochrona w szczególnych warunkach, jakie stwarza ruch komunikacyjny, zaś w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii – przeciwdziałanie uzależnieniom zagrażającym życiu i zdrowiu ludzi zarówno tych konkretnych konsumentów „narkotyków” (np. kwestia odpowiedzialności karnej za posiadanie narkotyków), jak i osób trzecich, które mogą się znaleźć w obszarze działania „konsumentów” czy handlujących narkotykami, udzielających tych narkotyków. W obu wypadkach przedmiotem ochrony jest także szeroko pojęte bezpieczeństwo osób trzecich oraz ich ochrona przed skutkami używania tych środków, sprzedawania, częstowania, wytwarzania itp., ale też i kierowania pojazdem pod ich wpływem przez bezpośrednich sprawców. Nie widzę zatem żadnego racjonalnego powodu różnicowania obu pojęć w zależności od ustawy, na której gruncie się nimi posługujemy. Samo przecież użycie narkotyku, znajdowanie się pod jego wpływem, jeśli nie podejmujemy określonej czynności sprawczej, np. kierowania pojazdem, udzielania środka innej osobie wbrew przepisom ustawy, jest prawnokarnie irrelewantne.

Opowiadając się za wąskim rozumieniem pojęcia środek odurzający na gruncie kodeksu karnego, zaznaczyć należy ponadto, iż ustawodawca nawet w obrębie jednej ustawy jest niekonsekwentny, posługując się zwrotami, którymi rozgranicza pojęcia „środek odurzający” od „innych podobnie działających środków”. Ustawodawca, w części ogólnej kodeksu karnego, w kontekście środków zabezpieczających z rozdziału X kk, opisując w art. 93c kk kategorie osób, wobec których może być zastosowany środek zabezpieczający oraz obowiązki sprawcy, wobec którego orzeczono terapię uzależnień, o której mowa w art. 93f kk, wprost w przepisach kodeksu karnego różnicuje „uzależnienie od alkoholu, środka odurzającego lub innego podobnie działającego środka”. Wnioskuje zatem, iż ustawodawca karny dostrzega różnicę pomiędzy powyższymi pojęciami, a jeżeli różnicuje te pojęcia w części ogólnej kodeksu karnego, to przyjmuję także domniemanie, iż ograniczenie się w rozdziale XXI kodeksu tylko do środka odurzającego jest zabiegiem celowym. Inną sprawą jest *ratio legis* takiej regulacji. W moim przekonaniu nie jesteśmy tego w stanie wytłumaczyć inaczej niż przeoczeniem ustawodawcy, które absolutnie nie może być naprawiane ani uzupełniane przez inny podmiot aniżeli sam prawodawca w trybie nowelizacji ustawy karnej.

Przyjmując taką argumentację, niestety należy wyraźnie zaznaczyć, iż przepisy w kodeksie karnym w rozdziale przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, odwołujące się do pojęcia środka odurzającego, są sformułowane w sposób błędny, gdyż zawierają niczym nieuzasadnioną lukę. Występkim komunikacyjnym będzie podjęcie przez sprawcę określonego zachowania pod wpływem środka odurzającego w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, ale jeśli sprawca będzie znajdował się pod

wpływem substancji psychotropowej czy nowej substancji psychoaktywnej, a nawet środka zastępczego – już takiej odpowiedzialności karnej nie będzie<sup>51</sup>. Co najwyżej możemy zastanawiać się, czy jesteśmy w stanie ocenić zachowanie sprawcy w kategoriach wykroczenia, jako czyn po użyciu innego, działającego podobnie do alkoholu, środka.

#### 4.

Pojęcie „środek odurzający” na gruncie kodeksu karnego i „środek działający podobnie do alkoholu” w ujęciu prawa wykroczeń, nie są tożsame<sup>52</sup>. Ustawodawca, opisując szereg czynności sprawczych, wymaga, aby sprawca znajdował się „w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka”. Po pierwsze, nie budzi wątpliwości, iż alkohol jako środek psychoaktywny, ma zdolność oddziaływania na ośrodkowy układ nerwowy człowieka i jako taki wpływa bezspornie na zakłócenie (obniżenie) sprawności kierowania pojazdami. Po drugie, „stan po użyciu alkoholu” jest terminem mającym swoją definicję legalną. Na jej podstawie należy wyraźnie zaznaczyć, iż z takim stanem będziemy mieć do czynienia, dopiero gdy zawartość alkoholu we krwi będzie wynosiła co najmniej 0.2‰ lub prowadziła do stężenia przekraczającego tę wartość. Informacja ta będzie miała istotne znaczenie w dalszych rozważaniach, w których należałoby zastanowić się nad dwojakiego rodzaju kwestią. Po pierwsze, czym konkretnie jest środek działający podobnie do alkoholu. Po drugie, czym różni się (i czy w ogóle uda się odróżnić) wymagane przez kodeks wykroczeń „po użyciu” od opisywanego w kodeksie karnym „pod wpływem” środka odurzającego.

Ustawodawca w art. 127 ust. 1 (obecnie art. 129j ust. 5) ustawy Prawo o ruchu drogowym nałożył na Ministra Zdrowia zadanie *de facto* niemożliwe

51 Inaczej np. Buczek, *Problematyka*, 87 czy Huminiak, *Glosa*, 12.

52 Choć inaczej twierdzą m.in. Tomasz Huminiak, „Stan »pod wpływem środków odurzających« i stan »po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu« u kierującego pojazdem” *Prawo na Drodze*, nr 3 (2004): 13 czy Ryszard A. Stefański, *Komentarz do art. 87 KW*, 2011, Lex/el, punkt 1, idem, *Wykroczenia drogowe. Komentarz* (Kraków: Zakamycze, 2005): 314 i n.; idem, „Środek odurzający w rozumieniu kodeksu karnego” *Paragraf na Drodze*, nr 4 (2007): 14. Autorzy uważają, iż każda substancja odurzająca jest równocześnie środkiem działającym podobnie do alkoholu i odwrotnie, a rozróżnienie terminologiczne wynikać może z czasu powstawania przepisów, które zawierają te określenia. Używanie różnych określeń, zdaniem Autorów, wprowadza tylko niepotrzebny zamęt. Co więcej, Ryszard A. Stefański uważa, iż różnice pomiędzy obu stanami mają charakter jedynie stylistyczny (*Prawna*, 18). Nie podzielam tych poglądów, o czym w treści artykułu.

do wykonania<sup>53</sup>. Zobowiązał go bowiem do wydania „wykazu środków działających podobnie do alkoholu”, co jest zadaniem – z uwagi na nie kończącą się ilość takich środków – niemożliwym do zrealizowania. W aktualnym rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 16 lipca 2014 r. w sprawie wykazu środków działających podobnie do alkoholu oraz warunków i sposobu przeprowadzania badań na ich obecność w organizmie<sup>54</sup> zawarty został katalog środków działających podobnie do alkoholu. Niestety, podobnie jak to było w poprzednio obowiązującym rozporządzeniu z 2003 r., w katalogu tym znalazło się nadal tylko pięć grup takich substancji<sup>55</sup>: opioidy (np. morfina), amfetamina i jej analogi, kokaina, tetrahydrokanabinole (np. marihuana, haszysz) oraz benzodiazepiny (są to często zapisywane leki uspokajające jak np. relanium). Jak widać są to wybrane środki zarówno z grupy substancji psychotropowych, jak i środków odurzających, które działając na ośrodkowy układ nerwowy człowieka, mogą obniżać sprawność psychofizyczną kierowców. Zdaniem toksykologów, są one najczęściej używane i najsilniej modulują zdolność kierowcy do prowadzenia pojazdu<sup>56</sup>. Rozporządzenie w § 3 pkt 4 i § 4 pkt 4 określa w stosunku do wybranych środków najmniejsze możliwe do oznaczenia daną metodą stężenie substancji, ale wyraźnie należy zaznaczyć, iż podane tam wielkości świadczą jedynie o stosowanych metodach analitycznych i nie mają kompletnie nic wspólnego z oddziaływaniem tych środków na organizm. Samo ich oznaczenie może świadczyć jedynie o zażyciu tych substancji, ale nic nie będzie mówiło o ich oddziaływaniu. Bezsporne zaś jest i w doktrynie, i w orzecznictwie, iż samo zażycie środka nie oznacza jeszcze realnego wpływu tego środka na zdolności psychomotoryczne kierowcy<sup>57</sup>. Należałoby się więc zastanowić nad samym pojęciem „środka działającego

53 Stefański, Środek, 17.

54 Dz. U. 2014, poz. 948. Rozporządzenie wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 129j ust. 5 ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym Dz. U. 1997, nr 98, poz. 602 ze zm.

55 Dla związków z tych grup skonstruowane zostały przenośne urządzenia, umożliwiające przeprowadzanie badań *de facto* „na miejscu” czyli na drodze, co - moim zdaniem - stało się podstawą usprawiedliwienia nie do końca właściwej techniki prawodawczej, którą posłużył się Minister Zdrowia wydając rozporządzenie. Zob. np. Maria Kała, Wojciech Lechowicz, „Środki działające podobnie do alkoholu - dokonania i perspektywy na przestrzeni 10 lat. Sprawozdanie z sympozjum” *Paragraf na Drodze*, nr 7 (2007): 54.

56 Ibidem, 54.

57 Tak np. w Postanowieniu SN z 31 maja 2011 r., V KK 398/10, Lex 848186. Andrzej Wąsek, Robert Zawłocki, *Kodeks karny. Część szczególna*, t. I (Warszawa: C. H. Beck, 2010), 685.

podobnie do alkoholu” i zakresem tego pojęcia. Po pierwsze, wykaz ministra jest niepełny, poza jego zakresem znajduje się szereg środków, które osłabiają zdolności psychomotoryczne kierowców np. nowe substancje psychoaktywne, środki zastępcze, leki, które w ulotce wyraźnie zawierają informację, iż upośledzają sprawność psychofizyczną. Już wcześniejsze rozporządzenie ministra z 2003 r.<sup>58</sup>, było mocno krytykowane w doktrynie z uwagi na niepełny wykaz tych substancji<sup>59</sup>, to obecnie obowiązujące także jest niefortunne, gdyż ustawodawca nadal nie uzupełnił go o inne substancje. Delegacja ustawowa upoważniła ministra do wydania „wykazu” takich środków (czyli mniemam wykazu wszelkich środków działających podobnie do alkoholu, a nie tylko tych, które da się oznaczyć określoną metodą<sup>60</sup>), zatem obecnie należy uznać, iż podane pięć grup substancji stanowi katalog zamknięty takich substancji<sup>61</sup>. Pojawia się więc pytanie, co w sytuacji wykazania u sprawcy obecności innych substancji niż te wymienione powyżej? Wydaje się, że niestety w aktualnym stanie prawnym takie sytuacje powinny pozostawać poza zakresem penalizacji, co jest wręcz absurdalne, bowiem środków działających przeciw w podobny sposób do alkoholu jest setki. Słusznie twierdzi Tomasz Huminiak, iż stworzenie zamkniętego katalogu środków działających podobnie do alkoholu „jest nieracjonalne z uwagi na praktyczną nieograniczoność substancji mogących oddziaływać na organizm w sposób analogiczny do alkoholu, to znaczy oddziałujących negatywnie na układ nerwowy, poprzez upośledzenie sprawności psychomotorycznej kierowcy”<sup>62</sup>. Ściganie jednak takich osób na podstawie obecnych przepisów byłoby niedopuszczalne

58 Dz. U. 2003, nr 116, poz. 1104 ze zm.

59 Zob. np. Anna Krzyżewska, *Pojęcie środka odurzającego i środka działającego podobnie do alkoholu w świetle prawno Karnych norm zapewniających ochronę bezpieczeństwa ruchu drogowego*, 20. <https://www.its.waw.pl>. [dostęp: 9.05.2020].

60 Wykaz: pismo zawierające wyliczenie osób, rzeczy, elementów, czynności, zdarzeń itp. mających jakąś wspólną cechę; synonimy: lista, spis, rejestr, zestawienie, katalog, ewidencja, indeks, katalog. <https://pl.wiktionary.org/wiki/wykaz>. [dostęp: 9.05.2020] oraz <https://sjp.pwn.pl/sjp/wykaz;2539367.html>. [dostęp: 9.05.2020].

61 Art. 129j ust. 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym brzmi: Minister właściwy do spraw zdrowia, uwzględniając skutki oddziaływania na organizm kierowcy środków działających podobnie do alkoholu, określi, w drodze rozporządzenia: 1) wykaz tych środków; 2) warunki i sposób przeprowadzania badań na ich obecność w organizmie.

62 Tomasz Huminiak, „Pojęcie »środek działający podobnie do alkoholu« i »środek odurzający«. Kolejne uwagi” *Paragraf na Drodze*, nr 5 (2005): 10.

analogią na niekorzyść sprawcy. Inne stanowisko prezentowane jest przykładowo przez Marię Kałą<sup>63</sup>, która – z pozycji toksykologa – twierdzi, iż pod pojęciem „środka działającego podobnie do alkoholu” należy rozumieć wiele środków działających na OUN, które obniżają lub mogą obniżać sprawność psychofizyczną kierowców, niekoniecznie tylko te, które są wymienione wprost w tekście rozporządzenia. Zdaniem tej autorki, ograniczenie się prawodawcy do wykazu (*nota bene* Kała także uważa, iż określenie „wykaz” jest niefortunne), obejmującego pięć grup substancji, jest związane ze sposobem testowania obecności w organizmie tego typu środków. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie uchylonego już przepisu art. 127 ust. 1 ustawy prawo o ruchu drogowym. Chodziło w nim bowiem o środki, które da się oznaczyć „przy użyciu metod niewymagających badań laboratoryjnych<sup>64</sup>”. Taki wymóg mogą spełnić, zdaniem tej autorki, tylko testy immunologiczne – niejednokrotnie wykonywane „przy drodze” testy, narkotesty czy inne (służące do grupowego oznaczania środków wymienionych w rozporządzeniu). Nie istnieją zaś analizatory do wykrywania setek pojedynczych substancji czy związków<sup>65</sup>.

Podobny pogląd, iż pomiędzy” środkami działającymi podobnie do alkoholu” a środkami odurzającymi trudno dopatrzeć się różnic prezentuje w literaturze Ryszard A. Stefański. Autor ten twierdzi, iż różnice w obu pojęciach wynikają z różnic czasowych powstawania aktów prawnych, a pod pojęciem środka działającego podobnie do alkoholu należy rozumieć te, które działają depresyjnie na OUN, podobnie jak alkohol, obniżają lub mogą obniżać sprawność psychofizyczną kierowców<sup>66</sup>. Powołując się na pkt 4 ppkt 33 Zasad przeprowadzania pomiarów stężenia alkoholu oraz opiniowania w sprawach trzeźwości, autor ten wydaje się stać na stanowisku, iż – zgodnie z Zasadami – środkami działającymi podobnie do alkoholu są wszystkie związki chemiczne obniżające sprawność psychomotoryczną<sup>67</sup>. Bez jakichkolwiek ich

63 Maria Kała, „Środki podobnie działające do alkoholu. Zagadnienia analityczne i interpretacyjne w świetle prawa”, [w:] *Wypadki drogowe. Vademecum biegłego sądowego*, red. Adam Reza, Jacek Wierciński, wyd. 2 (Kraków: Wydawnictwo IES, 2010), 1031 i nast.

64 Art. 127 ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym (ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Dz. U. 1997, nr 98, poz. 602 ze zm.) – obecnie przepis uchylony, a do rozporządzenia odsyła art. 129j ustawy (jego ustęp 1 stanowi odpowiednik ustępu 1 z uchylonego art. 127).

65 Kała, *Środki*, 1035.

66 Stefański, *Komentarz*, pkt 2.

67 „Zasady przeprowadzania pomiarów stężenia alkoholu oraz opiniowania w sprawach trzeźwości. Zalecenia opracowane przez Instytut Ekspertyz Sądowych i zatwierdzone przez Zarząd główny Polskiego Towarzystwa

ograniczeń. Mam w tej kwestii poważne wątpliwości. Po pierwsze, cytowane wyżej Zasady nie stanowią źródeł prawa, a sporne rozporządzenie już tak. Nadawanie im mocy powszechnie obowiązującej, aby – wbrew wąskiemu ujęciu przepisu z rozporządzenia – na ich podstawie decydować o prawach i obowiązkach obywatela, trudno pogodzić z regulacją art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zasady te nie mają zupełnie odniesienia do przepisów powszechnie obowiązujących, a te ujmują problem wąsko. Szerokie ujęcie stanowi niedopuszczalną w prawie karnym wykładnię rozszerzającą na niekorzyść sprawcy. Po drugie, mam także wątpliwości, czy przyjęcie stanowiska powyższych Autorów o szerszej interpretacji pojęcia „środki działające podobnie do alkoholu” niż ta zawarta w rozporządzeniu, nie prowadzi do niezgodności pomiędzy wydanym rozporządzeniem a treścią dyspozycji zawartej w ustawie. Ustawa zobowiązała Ministra Zdrowia do wydania rozporządzenia w sprawie wykazu środków działających podobnie do alkoholu, a nie tylko tych, które da się oznaczyć (w obecnym rozporządzeniu jednoznacznie się stwierdza w § 1, iż „środkami działającymi podobnie do alkoholu są”). Przyjmując zatem, iż wykaz ministra jest niepełny, jak chcą autorzy, dojdziemy do wniosku, iż rozporządzenie zostało wydane niezgodnie z treścią ustawowej dyspozycji<sup>68</sup>. Wszelkie odstępstwa od delegacji ustawowej, prowadzące do rozszerzenia czy zawężenia wskazanej w niej materii, są w prawie niedopuszczalne<sup>69</sup>. Jak twierdzi Huminiak<sup>70</sup>, prawodawca, chcąc wprowadzić do porządku prawnego katalog otwarty środków działających podobnie do alkoholu, mógł skorzystać z dobrze znanego na gruncie przepisów karnych sformułowania „w szczególności”, a tego nie uczynił. Ja, co prawda, mam pewne wątpliwości, czy rzeczywiście byłoby to konstytucyjnie właściwe rozwiązanie, niemniej jednak sytuacja dzięki takiemu sformułowaniu byłaby rzeczywiście bardziej klarowna. Niewątpliwie jednak żadne inne niż zgodne z przepisami, wąskie rozumienie „środków działających podobnie do alkoholu”, których wykaz prawodawca

---

Medycyny Sądowej i Kryminologii w dniu 26 listopada 2004 r.” *Prokuratura i Prawo*, nr 4 (2005): 154.

68 Podobnie na gruncie poprzedniego rozporządzenia twierdził Tomasz Huminiak, iż posłużenie się przez Ministra Zdrowia sformułowaniem „które mogą być oznaczane” stanowi nadużycie w stosunku do treści dyspozycji ustawowej. Delegacja nie wspominała bowiem o tym, aby były to środki możliwe do oznaczenia, ale wszelkie substancje działające podobnie do alkoholu. Pogląd ten zachowuje swoją aktualność także i obecnie, choć takiego zastrzeżenia w aktualnym rozporządzeniu, już nie ma. Tomasz Huminiak, „Jeszcze o pojęciu środka działającego podobnie do alkoholu” *Paragraf na Drodze*, nr 7 (2004): 21.

69 Ibidem, 22.

70 Ibidem, 23-24.



zawarł w zamkniętym katalogu środków wskazanych w rozporządzeniu, nie jest możliwe.

Nie negując rzeczywistych, praktycznych problemów związanych z badaniem obecności określonych substancji w organizmie, i w zupełności godząc się ze stanowiskiem Kały czy Stefańskiego, że pojęcie „środka działającego podobnie do alkoholu” powinno być szerokie, niestety nie akceptuję – w świetle aktualnych, zawężających przepisów prawa powszechnie obowiązującego – twierdzenia, jakoby środkiem tym mogła być uznana każda substancja działająca w określony sposób na OUN, w tym także nowa substancja psychoaktywna czy środek zastępczy<sup>71</sup>. Zaś powoływanie się na

- 
- 71 Za przyjętym przeze mnie stanowiskiem przemawia także zmiana dokonana w 2004 r. w treści rozporządzenia MZ z 2003 r., polegająca na usunięciu z wykazu „środków działających podobnie do alkoholu”, środków z grupy barbituranów. Są one obecnie, co prawda, coraz rzadziej stosowane (choć nadal luminal ma się całkiem nieźle), ciągle pozostają jednak składnikami leków oddziałujących na centralny układ nerwowy i mają działanie podobne do działania alkoholu. Zdaniem dr Ewy Odachowskiej (psycholog transportu, psychotraumatolog) z Instytutu Transportu Samochodowego: „Często stosowane są również leki nasenne, zawierające barbiturany lub benzodiazepiny. Działają one na ośrodkowy układ nerwowy. W mniejszych dawkach mają działanie uspokajające, a w większych nasenne i znieczulające. Mogą też działać na zaburzenia uwagi i koncentracji, wydłużenie czasu reakcji czy niekorzystnie wpływać na sprawność psychofizyczną. Według przeprowadzanych badań takie leki mają niekorzystny wpływ na zdolność prowadzenia pojazdu. W szczególności mają one silne działanie w momencie zażywania jednocześnie leków np. nasennych, uspokajających, przeciwdepresyjnych czy przy mieszaniu ich z alkoholem”. Są to więc substancje, które, teoretycznie, spełniają nadal kryteria do ich umieszczenia w wykazie. Jakże zatem było *ratio legis* ich usunięcie z katalogu tychże środków (trudności diagnostyczne)? Poza tym w internecie można znaleźć szereg artykułów bądź konsultowanych ze środowiskiem medycznym, bądź bezpośrednio na stronach przeznaczonych dla lekarzy, iż barbiturany mogą być substancjami bardziej niebezpiecznymi niż benzodiazepiny (ujęte z kolei w wykazie). <https://moto.pl/MotoPL/7,88389,23169270,ktore-leki-wplywaja-negatywnie-na-prowadzenie-pojazdow-okazuje.html>. [dostęp: 01.06.2020]; <https://www.medonet.pl/zdrowie,barbiturany--dzialanie--grupy--interakcje-z-innymi-lekami,artykul,1726961.html>. [dostęp: 01.06.2020]; <https://www.termedia.pl/Bezpieczne-stosowanie-benzodiazepin-w-podstawowej-opiece-zdrowotnej-rekomendacje-dla-lekarzy-rodzinnych,98,37923,0,1.html>. [dostęp: 01.06.2020]. Gdyby wykaz „środków działających podobnie do alkoholu” stanowił katalog

Zasady uważam za nieuzasadnione. Nie stanowią one bowiem źródła prawa, a ich szeroką interpretację w zupełnym oderwaniu od przepisów powszechnie obowiązujących uważam za próbę niedopuszczalnej analogii na niekorzyść sprawcy. Nie naszym zadaniem, lecz doktryny, jest poprawianie błędów prawodawcy i jego „legislacyjnego niechlujstwa”<sup>72</sup>. Nie jest też rolą doktryny wypełnianie stworzonych przez niego luk, zwłaszcza w tak „niebezpiecznej” dziedzinie prawa, jakim jest prawo karne. Zasady należy zatem odczytywać w kontekście wąsko ujętych przepisów rozporządzenia i traktować jako postulaty *de lege ferenda*. Niewątpliwie bezpieczeństwo ruchu drogowego wymaga co prawda eliminowania z tego ruchu każdego, czyje zdolności psychomotoryczne są zakłócone, niezależnie od przyczyny tych zakłóceń<sup>73</sup>, ale podstawa tego „eliminowania” dla przypisania sprawcy odpowiedzialności, powinna być oczywista i bezpieczna.

Czyn polegający na prowadzeniu pojazdu „pod wpływem” lub „po użyciu” jest czynem przepołowionym, stanowiącym, w zależności od stopnia „odurzenia” i spadku zdolności psychomotorycznych, występkiem lub wykroczenie. Problemem jest jednak ustalenie zakresu definicji pojęć: „pod wpływem” i „po użyciu”. Przeważającym poglądem, dominującym zarówno w literaturze jak i orzecznictwie, jest uznanie, iż powyższe stany nie są tożsame<sup>74</sup>.

---

otwarty, jaki byłby cel wprowadzanych wówczas przez MZ zmian do treści rozporządzenia? Oczywiście w literaturze podnosi się, że pięć grup substancji wymienionych w rozporządzeniu to te, które należą do najczęściej używanych i najsilniej oddziałujących na zdolności psychomotoryczne, a ich listę dostosowano do możliwości ich wykrycia za pomocą określonych urządzeń i w określonych warunkach [tak np. Andrzej Skowron, „Jeszcze raz krytycznie o środkach działających podobnie do alkoholu” *Paragraf na Drodze*, nr 11 (2004): 20], ale nie zmienia to faktu, iż stworzony wówczas katalog był niezgodny z ustawową delegacją. Należałoby zatem przyjąć za Andrzejem Skowronem, idąc za rozumowaniem prawodawcy, że zażycie „mniej popularnego środka” nie powinno generować odpowiedzialności?

72 Świetnie ujął to Huminiak, *Glosa*, 10.

73 Ryszard A. Stefański, *Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu i bezpieczeństwu w komunikacji. Rozdział XX i XXI kodeksu karnego* (Warszawa: C. H. Beck, 2000).

74 W kontekście rozróżniania stanu „po użyciu” od „pod wpływem” wykształciły się w doktrynie trzy stanowiska. Pierwsze, którego zwolennicy stali na stanowisku, iż różnica między „stanem pod wpływem środka odurzającego” a „stanem po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu” ma charakter jakościowy, a nie ilościowy (np. Małgorzata Dąbrowska-Kardas, Maria Kała). Drugie – oba określenia odnoszą się do tego samego stanu, są to więc pojęcia tożsame (np. Andrzej Skowron,

Jak podkreśla Anna Krzyżewska, według toksykologów-analityków, krew jest tym materiałem który najlepiej odzwierciedla stan organizmu. Wykazanie we krwi obecności aktywnej substancji upoważnia do stwierdzenia, że osoba znajduje się „pod wpływem” środka, stwierdzenie zaś, iż w organizmie znajduje się nieaktywny metabolit, daje podstawę do przyjęcia, iż osoba znajduje się jedynie „po użyciu” środka<sup>75</sup>. W moim przekonaniu sprawa nie jest jednak tak prosta. W pełni zgadzam się z twierdzeniem SN zawartym w uzasadnieniu do wyroku z 7 lutego 2007 r.<sup>76</sup>, w którym Sąd zdecydowanie odrzucił pogląd, iż stan „po użyciu” środka powoduje już samo jego zażycie, bez związku z działaniem na ośrodkowy układ nerwowy. Takie ujęcie ma daleko idące konsekwencje. Po pierwsze, warunkiem odpowiedzialności sprawcy jest zażycie określonego środka działającego na ośrodkowy układ nerwowy. Po drugie, ma to być środek działający podobnie do alkoholu, a, jak wspomniałam wcześniej, w przypadku alkoholu dopiero wykazanie, iż jego zawartość wynosi 0,2‰ lub prowadzi do stężenia przekraczającego tę wartość, powoduje uznanie, iż sprawca znajduje się w stanie „po użyciu”. W przypadku mniejszych ilości sprawca przecież niejednokrotnie może też być „po zażyciu”, a nie będzie to rodziło w żadnym wypadku jego odpowiedzialności. Zatem stan „po użyciu” to coś więcej niż stan „po zażyciu”, który jest prawnie irrelevantny<sup>77</sup>. Po trzecie, w grę mogą wchodzić tylko te substancje, które wpływają negatywnie na zdolność do bezpiecznej jazdy, zatem mają to być substancje aktywne. Nieaktywne metabolity utrzymują się w organizmie (w moczu) bardzo długo, niejednokrotnie przez tygodnie, a trudno byłoby w takich przypadkach uznać, iż sprawca prowadząc pojazd, komukolwiek w komunikacji zagraża. Nie zgadzam się ze stanowiskiem Huminiaka, iż problem pomiędzy rozgraniczeniem „po użyciu” od „pod wpływem” możemy rozwiązać poprzez przyjęcie, iż realizacja znamienia wykroczenia z art. 87 kw nastąpiłaby, gdyby w organizmie kierowcy znajdowały się nieaktywne substancje, a znamienia

---

który następnie odstąpił od tego poglądu). Trzecie – wg którego różnica między tymi stanami ma charakter ilościowy (np. Ryszard A. Stefański, Grzegorz Bogdan). Szczegółowo poglądy te zebrał (i przytoczył literaturę) Ryszard A. Stefański, *Komentarz do art. 87 KW, 2011, Lex/el (fragment dotyczący stanu po użyciu podobnie do alkoholu działającego środka)*, pkt. 2.

75 Krzyżewska, *Pojęcie*, 26.

76 Wyrok SN z 7 lutego 2007, V KK 128/06, LexPolonica 1410142.

77 Andrzej Skowron słusznie wskazał, iż „znamiona po użyciu i pod wpływem dotyczą takiego samego stanu ludzkiego organizmu, który można określić jako „pod działaniem” środków podobnych do alkoholu” – Andrzej Skowron, „O potrzebie zmian w określeniu znamion przestępstwa i wykroczenia związanych z używaniem środków działających podobnie do alkoholu” *Paragraf na Drodze*, nr 2 (2006): 25.

przestępstwa z art. 178a kk – substancje aktywne<sup>78</sup>. Przecież w żaden sposób nieaktywne metabolity nie oddziałują na organizm człowieka ani nie zmniejszają jego zdolności psychomotorycznych. W związku jednak z brakiem jakichkolwiek liczbowych stężeń granicznych pomiędzy „pod wpływem” a „po użyciu”, w obecnym stanie prawnym nie można wiążąco oddzielić obu tych znamion i w zakresie środka, który jest „środkiem odurzającym” w rozumieniu kodeksu karnego oraz „środka działającego podobnie do alkoholu” będącego substancją z grupy środków odurzających, należy więc przyjąć, iż doszło w polskim ustawodawstwie do swoistego „zdublowania” odpowiedzialności i opisu zachowania sprawcy<sup>79</sup>. Przepis art. 178a kk pojawił się porządku prawnym dopiero w 2000 r.<sup>80</sup>, dokonując ponownej penalizacji zachowania opisanego już uprzednio w art. 87 kw. Tytułem przykładu, jeżeli sprawca prowadzi pojazd mechaniczny w ruchu lądowym, po uprzednim zażyciu kokainy (a jest to środek odurzający w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, tym samym mieści się w pojęciu środka odurzającego w ujęciu kodeksu karnego; jest to też środek z wykazu ministra zdrowia środków działających podobnie do alkoholu), to jeśli środek ten, działając na ośrodkowy układ nerwowy, upośledza zdolność do prowadzenia pojazdu, wobec braku wartości granicznych należy uznać, że sprawca znajdował się zarówno w stanie „po użyciu”, jak i pod jego wpływem. Oczywiście pomocniczo można odwołać się także do symptomów w zachowaniu sprawcy, jego stanu fizycznego, zdolności do samokontroli i koncentracji, koordynacji ruchowej itp., przyjmując, iż ma to być stan odpowiadający stanowi po użyciu alkoholu (lub nietrzeźwości)<sup>81</sup>, ale z wyjątkiem sytuacji przedawkowań narkotyku i związanych z nim ostrych zaburzeń, które bez wątplenia będą wskazywały na znaczne odurzenie sprawcy, w pozostałych przypadkach będzie niezwykle trudne ustalenie granic (przecież nawet ustawa tego nie robi) „pod wpływem” i „po użyciu”. Samo większe lub mniejsze odurzenie sprawcy w większości wypadków nie jest wystarczające dla rozgraniczenia „po użyciu” od „pod wpływem”. Jak wówczas ustalić, czy sprawca znajdował się po użyciu kokainy czy może pod jej wpływem? Sąd Najwyższy orzeczeniu z dnia 4 października 2013 r., słusznie uznał, że: „Sąd rozpoznający sprawę o przestępstwo

78 Huminiak, „Pojęcia”, 13-14.

79 O braku możliwości rozgraniczenia odpowiedzialności z art. 87 kw i art. 178a kk zwracał uwagę Andrzej Skowron w: Andrzej Skowron, *Glosa do wyroku z dnia 7 lutego 2007, V KK 128/06*, LEX/el. 2012 i powoływana tam literatura.

80 Dz. U. 2000, Nr 48, poz. 548.

81 „Stan pod wpływem środka odurzającego jest to taki stan, który wywołuje w zakresie oddziaływania na ośrodkowy układ nerwowy takie same skutki, jak spożycie alkoholu powodujące nietrzeźwość”. Wyrok SN z 7 lutego 2007, V KK 128/06, LexPolonica 1410142.

przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji popełnione pod wpływem środka odurzającego każdorazowo musi ustalić, czy środek ten miał realny wpływ na sprawność psychomotoryczną kierującego pojazdem w stopniu podobnym, jak w sytuacji znajdowania się pod wpływem alkoholu”. Sąd Najwyższy uznał także, że w sytuacji, gdy jest to trudne do określenia, należy przyjąć rzymską zasadę – *in dubio mitius*, czyli wybrać ten stan, który jest korzystniejszy dla sprawy. W literaturze można odnaleźć dokładne opisy wpływu alkoholu na organizm człowieka, znamionujące wartości graniczne 0,2‰ lub 0,5‰ i więcej, ale są to pewne uogólnienia, które nie uwzględniają tolerancji osobniczej<sup>82</sup>. Stąd też ich odpowiednie stosowanie w przypadku „narkotyków” wydaje się nie do końca uprawnione. Ustalenie bowiem generalnego wzorca zakłóceń psychomotorycznych, z przyczyn, o których już wspominałam, jest po prostu niemożliwe. Jest mi niezwykle trudno, jako prawnikowi, wyobrazić sobie, jak miałabym porównać i na czym oprzeć porównanie stanu osoby, w której organizmie znajduje się alkohol o stężeniu 1‰, ze stanem osoby, w której krwi „pływie” np. morfina. Oczywiście taka sytuacja wymagałaby powołania biegłych, których rolą byłoby wypowiedzenie się co do stężenia substancji w danym, konkretnym przypadku, nadal jednak twierdzę, iż musielibyśmy odwołać się do jakiejś abstrakcyjnej idei np. „zero tolerancji” i kryminalizować zachowania na zasadzie „podobieństw” do skutków wywoływanych przez alkohol. A stąd prosta droga do arbitralnego traktowania sprawców bez jakiegokolwiek różnicowania stopnia ich rzeczywistego odurzenia i jego wpływu na zdolności psychomotoryczne<sup>83</sup>.

W Europie niektóre państwa próbują ustalać progi stężeniowe dla środków psychoaktywnych, ale zawsze są to wykazy niepełne, ograniczone tylko co do najczęściej spotykanych w obrocie narkotyków<sup>84</sup>. Podobne próby

82 Dokładne opisy podaje np. Wojciech Gubała, *Toksykologia alkoholu* (Kraków: Wydawnictwo IES, 1997), 19-22.

83 Dlatego spore zdziwienie wzbudził we mnie artykuł, napisany co prawda czternaście lat temu, ale którego Autor, sędzia, uznał (czy uznaje nadal?), iż najlepszym wyjściem jest przyjęcie zerowej tolerancji dla obecności w organizmie kierowców środków działających podobnie do alkoholu, bez konieczności rozgraniczania znamion „po użyciu” od „pod wpływem”. Huminiak, *Pojęcia*, 13. Prawo zerowej tolerancji, sformułowane w polskich warunkach przez Marię Kałę prawdopodobnie w 2004 r. (Środki, 62), zaaprobowane przez Tomasza Huminiaka, wzbudziło na Sympozjum w 2007 r. pewne kontrowersje (zob. Maria Kała, Wojciech Lechowicz, Środki (sprawozdanie z sympozjum), 53 i nast.). Myślę, że także obecnie, będzie ono budzić konsternacje.

84 Takie przykładowe progi stężeń dla niektórych związków wprowadzone zostały w Norwegii od 1 lutego 2012 r. oraz w Anglii i Walii od 2 marca 2015 r. Szerzej na ten temat: Maciej Rymanowski, Katarzyna

podejmowano także w Polsce. Na Konferencji Toksykologów Sądowych w listopadzie 2012 r. w Krakowie (potwierdzone na konferencji w maju 2013 r. w Augustowie) zaproponowano progi stężeń wybranych substancji, ale w zakresie odróżniania stanu „pod wpływem” od stanu „po użyciu” środka odurzającego. Grupą objęto 5 substancji zgodnie z poniższą tabelą:

Związek	Granice analityczne (ng/ml)	Wartość stężenia progowego (ng/ml) dla stanu po użyciu	Wartość stężenia progowego (ng/ml) dla stanu pod wpływem
Delta-9-THC	1	1-2,5	≥ 2,5
Amfetamina	25	25-50	≥ 50
Kokaina	10	10-20	≥ 20
Benzoilokgonina	100	Powyżej 100	Nie ustalono
Morfina	10	10-25	≥ 25

Źródło: opracowanie własne<sup>85</sup>

Wielkości stężenia progowego dla stanu po użyciu i pod wpływem były i są wykorzystywane przez biegłych przy interpretacji wyników badań krwi kierowców dla potrzeb sądowych, ale nie doczekały się one regulacji ustawowych (w przeciwieństwie do granic analitycznych określonych w rozporządzeniu ministra zdrowia<sup>86</sup>).

W listopadzie 2013 r. pojawił się interesujący projekt opracowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego<sup>87</sup>. Zaproponowano w nim odejście od pojęcia środka odurzającego w ujęciu art. 178a kk (a tym samym rezygnację z pojęcia „pod wpływem środka odurzającego”), wprowadzając w to miejsce „środek zakłócający czynności psychomotoryczne w stopniu mogącym zagrozić bezpieczeństwu w komunikacji”. Taka definicja, po pierwsze,

---

Tkaczyk-Rymanowska, *Progi stężeniowe środków psychoaktywnych, a możliwości opiniowania w sprawach o przestępstwa z art. 178a § 1 kk i wykroczenia z art. 87 § 1 kw* – referat wygłoszony na Międzynarodowej Konferencji Naukowej pt. „Oblicza współczesnej przestępczości: przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu”, Uniwersytet Rzeszowski 3 grudnia 2018 r.

85 Ibidem.

86 Dz. U. 2014, poz. 948.

87 Projekt z 5 listopada 2013 r. dostępny na stronie: <https://arch-bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/komisje-kodyfikacyjne/komisja-kodyfikacyjna-prawa-karnego/komisja-kodyfikacyjna-prawa-karnego-2009-2013/>. [dostęp: 14.10.2019].

usunęłyby wątpliwości interpretacyjne pojęcia „środek odurzający”, po drugie, pozwoliłaby rozwiązać wątpliwości związane ze stwierdzeniem u kierowcy nieaktywnych metabolitów po rozkładzie środka odurzającego, niemających wpływu na jego zdolności psychomotoryczne i bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Niestety projekt nie wszedł w życie. Pod koniec 2014 r. pojawił się co prawda nowy, poselski projekt ustawy o zmianie ustawy kodeks karny oraz ustawy kodeks wykroczeń<sup>88</sup>, mający na celu precyzyjne określenie stanu „pod wpływem środka odurzającego” oraz stanu „po użyciu środka odurzającego” poprzez wprowadzenie ilości granicznych jednego z narkotyków, ale po uzyskaniu szeregu negatywnych opinii, m.in. KRS oraz SN, ostatecznie nie został uchwalony. Projekt ten budził wątpliwości, zawierał usterki zarówno natury legislacyjnej, jak i merytorycznej, nie wprowadzając tak naprawdę żadnego normatywnego *novum*<sup>89</sup>. Rzeczywiście zdefiniowanie obu pojęć poprzez wprowadzenie ilości granicznych dla wybranych narkotyków (w tym akurat wypadku tylko jednego: Delta-9-THC, stosując do pozostałych środków odurzających kryterium ocenne), byłoby pozbawione sensu. Nieco bardziej racjonalne wydawać by się mogło wprowadzenie takich granic dla wszystkich środków odurzających, ale byłby to z kolei zabieg legislacyjny w gruncie rzeczy chyba niemożliwy do wykonania<sup>90</sup>.

88 Druk sejmowy 2825. Stan po spożyciu środka odurzającego w rozumieniu projektowanego artykułu 47 §10 Kodeksu wykroczeń miał zachodzić: - gdy stężenie delta-9-tetrahydrokanabinolu we krwi wynosi od 5 ng/ml do 10 ng/ml – w przypadku konopi i ich przetworów; - gdy obecność w organizmie substancji czynnej prowadzi do takiego zakłócenia sprawności psychomotorycznej człowieka poprzez oddziaływanie na ośrodkowy układ nerwowy jak w stanie po spożyciu alkoholu – w przypadku pozostałych środków odurzających. Stan pod wpływem środka odurzającego w rozumieniu art. 180a kodeksu karnego miał zachodzić: - gdy zawartość delta-9-tetrahydrokanabinolu we krwi przekracza 10 ng/ml albo prowadzi do stężenia przekraczającego tę wartość – w przypadku konopi i ich przetworów; - gdy obecność w organizmie substancji czynnej prowadzi do zakłócenia sprawności psychomotorycznej człowieka poprzez oddziaływanie na ośrodkowy układ nerwowy – w przypadku pozostałych środków odurzających.

89 Zob. stanowisko Prokuratora Generalnego dotyczące przedłożonego projektu, PG VII 025/292/14.

90 Opinia KRS z 17 października 2014 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy kodeks karny oraz ustawy kodeks wykroczeń, WOK-020-126/14. Uwagi do projektu ustawy kodeks karny oraz ustawy kodeks wykroczeń z 24 października 2014 r., Sąd Najwyższy Biuro Studiów i Analiz II-021-326/14.

Problem w zakresie liczbowego określenia minimalnych progów stężeń związany jest także z faktem, iż każdy środek inaczej wpływa na konkretny organizm człowieka, jednemu wystarczy dla wywołania odurzenia niewielka ilość środka, inna osoba po jego zażyciu nie odczuje efektu odurzenia lub odczuje go w minimalny sposób. Złożoność przemian, jakim ulegają środki w organizmie człowieka, cały proces uzależnienia i jego konsekwencje w postaci tolerancji czy objawów abstynencji, głodu narkotykowego, uniemożliwiają wyznaczenie wartości granicznego stężenia dla poszczególnych związków czynnych określonych substancji<sup>91</sup>. W literaturze spotyka się dość krytyczne stanowiska w zakresie tej metody definiowania istnienia (bądź nieistnienia) odurzenia. Często podnoszone są głosy, skądinąd rzeczywiście słuszne, aby w zakresie postępowania dowodowego brać pod uwagę – jako pomocnicze – także zeznania świadków: „Dla określenia tego stanu ważne znaczenie mają inne dowody np. zeznania świadków, pozwalające na ustalenie sposobu zachowania sprawcy i na tej podstawie wyciągnięcie wniosków co do stopnia zaburzenia świadomości sprawcy”<sup>92</sup>. Identycznie w orzecznictwie: „Prowadząc ocenę zaburzeń (...) wobec dysponowania tylko badaniem krwi wykazującym stan stężenia środka zbliżony do stężenia progowego, należy odwołać się do dowodów opisujących wygląd sprawcy, funkcjonowanie określonych jego organów oraz pozwalających na ustalenie sposobu jego zachowania”<sup>93</sup>. Jednym z autorów, który podał konkretny katalog niestandardowych sposobów zachowania sprawcy wskazujących na jego odurzenie, jest Ryszard A. Stefański, w głosie do jednego z orzeczeń SN. Autor przytoczył takie zachowania jak: drżenie rąk, niezborność ruchów, zawroty głowy, senność, osłabienie uwagi, ospałość, zakłócenie logicznego myślenia, urojenia wzrokowe i słuchowe, zaburzenia poczucia czasu lub przestrzeni, stan euforyczny lub fałszywe poczucie zwiększonej sprawności<sup>94</sup>.

Mając na uwadze powyższe, wydaje mi się dość racjonalna propozycja, aby prowadzenie pojazdu w ruchu w stanie wywołanym wprowadzeniem do organizmu aktywnego środka o działaniu odurzającym, stanowiło wyłącznie przestępstwo<sup>95</sup>. Dodam do niej, iż aby uniknąć zarzutu właśnie o brak

91 Kała, *Środki*, 41.

92 Andrzej Wąsek, Robert Zawłocki, *Kodeks karny. Część szczególna*, t. I (Warszawa: C. H. Beck, 2010), 685. Podobnie Ryszard A. Stefański, „Prawna ocena stanów związanych z używaniem środków odurzających w ruchu drogowym” *Prokuratura i Prawo*, nr 4 (1999): 19.

93 Postanowienie SN z 31 maja 2011, V KK 398/10, LexPolonica nr 2600712.

94 Ryszard A. Stefański, Glosa do uchwały SN z 27 lutego 2007r., I KZP 26/06” *Państwo i Prawo*, nr 8 (2007):, 130.

95 Skowron, *Glosa*, 4; idem, „O potrzebie”, 27.



różnicowania sprawców i stopnia zakłócenia ich czynności psychomotorycznych, można by ewentualnie rozważyć umieszczenie w przedmiotowym przepisie tzw. wypadku mniejszej wagi. Znamiona podstawowe w takiej sytuacji zostałyby spełnione, a sprawca ze względu na szczególne okoliczności (np. stopień odurzenia) byłby traktowany łagodniej. W powyższej sytuacji prowadzenie pojazdu po użyciu alkoholu nadal mogłoby pozostać wykroczeniem, w stanie nietrzeźwości – występkiem, zaś w przypadku „narkotyków” – byłoby zawsze występkiem.

## 5.

Aktualne regulacje w zakresie stanu odurzenia, środka odurzającego czy innego podobnie do alkoholu działającego środka, są sporne. Mogą one budzić nawet wątpliwości natury konstytucyjnej w zakresie przestrzegania przez ustawodawcę przy ich stanowieniu zasad gwarancyjnych (w tym także zasady ochronnej) prawa karnego. Należałoby skierować po raz kolejny pod adresem ustawodawcy postulat o uzupełnienie oraz ujednoczenie terminologii i usunięcie w ten sposób chaosu w obrębie jednego przecież systemu prawnego. Jakie są zatem propozycje rozwiązań?

1. Przede wszystkim konieczne byłoby rozszerzenie pojęcia środka odurzającego na gruncie przestępstw komunikacyjnych i np. uzupełnienie przepisów o substancje psychotropowe i nowe substancje psychoaktywne, które obecnie są wśród znamion zwyczajnie pominięte i których nie można traktować zbiorczym terminem „środek odurzający”. Można by uzyskać taki efekt albo stosowną definicją umieszczoną w art. 115 kk (tylko zawężoną do przepisów kodeksu karnego, gdyż jedna definicja już w systemie prawnym funkcjonuje) albo uzupełnieniem przepisów z rozdziału XXI kk właśnie o pozostałe środki. Celowo pomijam wśród tych środków środki zastępcze, gdyż ich zdefiniowanie na potrzeby możliwości przypisania odpowiedzialności karnej jest aktualnie bardzo utrudnione (w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii ich wprowadzanie do obrotu obwarowane jest odpowiedzialnością administracyjną). Chcąc ująć w kodeksie karnym odpowiedzialność kierowcy będącego pod wpływem środka innego niż odurzający, substancja psychotropowa lub nowa substancja psychoaktywna, można rozważyć wprowadzenie, niestety mocno ocennego i mogącego budzić wątpliwości interpretacyjne, pojęcia „inny podobnie działający środek psychoaktywny”. Dobrą propozycją był projekt nowelizacji art. 178a kk opracowany przez Komisję Kodyfikacyjną, pozwoliłby on na odejście od definiowania nazw środków odurzających i na przeniesienie punktu ciężkości z katalogowego wyliczenia na mechanizm działania środka.
2. Można zastanowić się nad nowelizacją ustawy Prawo drogowo z 1997 r. i usunięciem z porządku prawnego wykazu „innych środków działających podobnie do alkoholu” zawartych w rozporządzeniu ministra

zdrowia z 2014 r. Wykaz ten absolutnie niczego nie wnosi, stwarza jedynie problem z interpretacją pojęcia, które dodatkowo zawężyła do wybranych pięciu grup substancji, pomijając zupełnie inne. Ewentualnie należałoby go uzupełnić, niestety wykaz ten, nawet uzupełniony, zawsze – z uwagi nie tylko na ilość środków, ale ich tempo pojawiania się na rynku – będzie pozostawał wykazem niepełnym.

3. Można także rozważyć wprowadzenie w całej ustawie jednolitego pojęcia „stan odurzenia” zamiast „pod wpływem środka odurzającego”. W takiej sytuacji nie byłoby istotne nazywanie w przepisach ustawy poszczególnych substancji, która by to odurzenie wywołała, ustalanie jej progów stężeń, tylko sam stan odurzenia zgodnie z twierdzeniami zaprezentowanymi w początkowej części niniejszego artykułu. Pojęcie takie funkcjonuje na gruncie wskazywanego już art. 357 kk i posiada zdecydowanie szerszy zakres niż pojęcie środków odurzających z rozdziału XXI kodeksu karnego.
4. Można by wreszcie, o czym też już wspominałam, usunąć część przepisu art. 87 kw (ewentualnie pozostawiając tylko odpowiedzialność związaną ze stanem po użyciu alkoholu) i całą odpowiedzialność sprawcy prowadzącego pojazd po użyciu środka psychoaktywnego unormować w przepisach karnych jako występki. Choć mam też poważne wątpliwości, czy w ogóle jazda pod wpływem (po użyciu) jakiegokolwiek środka o działaniu psychoaktywnym, w tym także alkoholu, nie powinna zostać uregulowana w przepisach karnych, jest to jednak temat na kompletnie odrębne opracowanie.

Uważam, że są możliwe też inne rozwiązania, oprócz tych kilku zaprezentowanych wyżej<sup>96</sup>. Niektóre z nich mogą okazać lepsze, inne nieco gorsze. Najgorszą jednakże z nich, w moim przekonaniu, jest pozostawienie *status quo*.

## Bibliografia

- Buczek Łukasz, „Problematyka tak zwanych dopalaczy na tle ochrony bezpieczeństwa w komunikacji w prawie karnym i prawie wykroczeń” *Acta Iuris Stetinensis*, nr 2 (2018): 77-97. DOI:10.18276/ais.2018.22-06.
- Budyn-Kulik Magdalena, Patrycja Kozłowska-Kalisz, Marek Kulik, Marek Mozgawa, *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*. Kraków: Zakamycze, 2006.

---

96 Por. z propozycjami przedstawionymi m.in. przez Wojciecha Kotowskiego, „Alkohol i środek odurzający, wnioski *de lege ferenda*” *Paragraf na Drodze*, nr 6 (2007): 54-56.

- Dąbrowska-Kardas Małgorzata, Piotr Kardas, „Odpowiedzialność karna za spowodowanie wypadku komunikacyjnego w świetle regulacji nowego kodeksu karnego z 1997 r., cz. II” *Palestra*, nr 3-4 (1999): 35-51.
- Gardocki Lech, *Prawo karne*. Warszawa: C. H. Beck, 2006.
- Girdwoyń Piotr, *Stan nietrzeźwości i po użyciu alkoholu oraz innych środków psychoaktywnych – dopuszczalne analogie? Uwagi na tle art. 178a § 1 i art. 87 § 1 kw.* www.npw.gov.pl. <http://niezniknelo.pl>.
- Górniok Oktawia, Stanisław Hoc, Michał Kalitowski, Stanisław M. Przyjemski, Zofia Sienkiewicz, Andrzej Wąsek, *Kodeks karny. Komentarz*, t. II. Gdańsk: Arche, 2005.
- Grudnik Krzysztof, *Topologia paranoi*. <http://artpapier.com>.
- Gubała Wojciech, *Toksykologia alkoholu*. Kraków: Wydawnictwo IES, 1997.
- Huminiak Tomasz, „Glosa do uchwały SN z dnia 27 lutego 2007 r., sygn. I KZP 36/06, w sprawie pojęcia środka odurzającego” *Paragraf na Drodze*, nr 6 (2007): 5-11.
- Huminiak Tomasz, „Jeszcze o pojęciu środka działającego podobnie do alkoholu” *Paragraf na Drodze*, nr 7 (2004): 18-27.
- Huminiak Tomasz, „Pojęcia »środek działający podobnie do alkoholu« i »środek odurzający«. Kolejne uwagi” *Paragraf na Drodze*, nr 5 (2005): 5-15.
- Huminiak Tomasz, „Stan pod wpływem środków odurzających i stan po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu u kierującego pojazdem” *Paragraf na Drodze*, nr 3 (2004): 5-16.
- Kała Maria, „Środki działające podobnie do alkoholu w organizmie kierowcy” *Paragraf na Drodze*, nr 11 (2004): 41-68.
- Kała Maria, Wojciech Lechowicz, „Środki działające podobnie do alkoholu - dokonania i perspektywy na przestrzeni 10 lat. Sprawozdanie z sympozjum” *Paragraf na Drodze*, nr 7 (2007): 53-65.
- Kodeks karny. Część szczególna*, t. II, *Komentarz do art. 117-211a*, red. Włodzimierz Wróbel, Andrzej Zoll. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- Kodeks karny. Część szczególna*, t. II, *Komentarz do art. 212-277d*, red. Włodzimierz Wróbel, Andrzej Zoll. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, t. II, red. Andrzej Zoll. Kraków: Zakamycze, 1999.
- Kodeks karny. Komentarz*, red. Alicja Grześkowiak, Krzysztof Wiak. Warszawa: C. H. Beck, 2015.
- Kodeks karny. Komentarz*, red. Andrzej Wąsek Andrzej. Gdańsk: Arche, 2002/2003.
- Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, red. Mozgawa Marek. Kraków: Zakamycze, 2006.
- Kodeks postępowania karnego*, t. II, *Komentarz do art. 425-673*, red. Lech Paprzycki. Lex 2013, teza nr 12.
- Kotowski Wojciech, „Alkohol i środek odurzający – wnioski *de lege ferenda*” *Paragraf na Drodze*, nr 6 (2007): 54-56.

- Krajewski Krzysztof, „Pojęcie środka odurzającego na gruncie kodeksu karnego” *Państwo i Prawo*, nr 11 (2003): 30-42.
- Krzyżewska Anna, *Pojęcie środka odurzającego i środka działającego podobnie do alkoholu w świetle prawno-karnych norm zapewniających ochronę bezpieczeństwa ruchu drogowego*. <https://www.its.waw.pl>.
- Laskowski Michał, *Uchybienie godności urzędu sędziego jako podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej*, Lex, WKP 2019.
- Łuczarcz Katarzyna, Anna Muszyńska, „Pojęcie środka odurzającego w prawie karnym” *Państwo i Prawo*, nr 6 (2008): 91-102.
- Marek Andrzej, *Kodeks karny. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2006.
- Marek Andrzej, *Prawo karne*. Warszawa: C. H. Beck, 2009.
- Molenda Jarosław, *Historia używek. Rośliny, które uzależniły człowieka*. Warszawa: Bellona, 2016.
- Morawski Lech, *Zasady wykładni prawa*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2006.
- Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zdrowiu. Komentarz*, red. Mozgawa Marek. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- Skowron Andrzej, „Jeszcze raz krytycznie o środkach działających podobnie do alkoholu” *Paragraf na Drodze*, nr 11 (2004): 13-22.
- Skowron Andrzej, „O potrzebie zmian w określeniu znamion przestępstwa i wykroczenia związanych z używaniem środków działających podobnie do alkoholu” *Paragraf na Drodze*, nr 2 (2006): 22-29.
- Skowron Andrzej, *Glosa do wyroku z dnia 7 lutego 2007, V KK 128/06*, LEX/el. 2012.
- Stefański Ryszard A., „Prawna ocena stanów związanych z używaniem środków odurzających w ruchu drogowym” *Prokuratura i Prawo*, nr 4 (1999): 18-24.
- Stefański Ryszard A., „Glosa do uchwały SN z 27 lutego 2007 r., I KZP 26/06” *Państwo i Prawo*, nr 8 (2007): 130-135.
- Stefański Ryszard A., „Środek odurzający w rozumieniu kodeksu karnego” *Paragraf na Drodze*, nr 4 (2007): 8-17.
- Stefański Ryszard A., *Komentarz do art. 87 KW*, 2011, LEX/el.
- Stefański Ryszard A., *Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu i w komunikacji*. Warszawa: C. H. Beck, 2000.
- Stefański Ryszard A., *Wykroczenia drogowe. Komentarz*. Kraków: Zakamycze, 2005.
- System Prawa Karnego Procesowego*, t. VIII, *Dowody*, cz. 2, red. Jerzy Skorupka. Lex, WKP 2019.
- Tkaczyk-Rymanowska Katarzyna, „Zasada wyłączności ustawy w kontekście pojęcia nowej substancji psychoaktywnej będącej znamieniem czynu zabronionego – kilka ogólnych uwag natury konstytucyjnej” *Krytyka Prawa*, nr 1 (2020): 272-290. DOI 10.7206/kp.2080-1084.373.

- Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, red. Andrzej Ważny. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Walton Stuart, *Odłot. Kulturowa historia odurzenia*, przeł. Anna Kunicka. Warszawa: Aletheia, 2017.
- Wąsek Andrzej, Robert Zawłocki, *Kodeks karny. Część szczególna*, t. I. Warszawa: C. H. Beck, 2010.
- Wypadki drogowe. Vademecum biegłego sądowego*, red. Adam Reza, J. Wierciński Jacek. Kraków: Wydawnictwo IES, 2010.
- „Zasady przeprowadzania pomiarów stężenia alkoholu oraz opiniowania w sprawach trzeźwości. Zalecenia opracowane przez Instytut Ekspertyz Sądowych i zatwierdzone przez Zarząd główny Polskiego Towarzystwa Medycyny Sądowej i Kryminologii w dniu 26 listopada 2004 r.” *Prokuratura i Prawo*, nr 4 (2005): 149-179.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

# Możliwość zmiany kwalifikacji prawnej czynu z kradzieży na paserstwo w toku rozprawy głównej a zagadnienie tożsamości czynu w prawie karnym

---

## Possibility of Changing the Qualification of an Act from Theft to Fencing During the Trial and the Issue of the Identity of the Act in Criminal Law

*The author deals with the problem of the possibility of changing the classification of an act the defendant is accused of (in the event of a theft indictment against him) if at the trial it turns out that the crime should be classified as fencing. This issue is of significant practical importance since these crimes are common. This issue is also controversial in the legal writings and differently assessed in the Supreme Court jurisprudence.*

---

**Jan Kluza**

*magister prawa  
Uniwersytet Jagielloński*

ORCID – 0000-0002-0929-6093

Słowa kluczowe  
kradzież, paserstwo, zdarzenie historyczne,  
granice aktu oskarżenia

Key words:  
theft, fencing, historical event, limits  
of the indictment

<https://doi.org/10.36128/priw.vi35.173>

### 1. Wstęp

Zgodnie z art. 399 § 1 k.p.k. jeżeli w toku rozprawy okaże się, że nie wychodząc poza granice oskarżenia można czyn zakwalifikować według innego przepisu prawnego, sąd uprzedza o tym obecne na rozprawie strony. Stosownie do tego obowiązkiem sądu, a nie możliwością, jest czuwanie nad właściwym zakwalifikowaniem czynu oskarżonego, niezależnie od kwalifikacji wskazanej w akcie oskarżenia, co jest wyrazem tego, że „Zarówno opis czynu zawarty w akcie oskarżenia, jak i jego kwalifikacja prawna nie są wiążące dla sądu orzekającego, taką cechę ma natomiast zdarzenie w znaczeniu historycznym. W zakresie zatem dopuszczalnych (mieszczących się w granicach skargi) uprawnień sądu

dotyczących modyfikacji zarzutu i kwalifikacji prawnej mieszczą się zmiany dotyczące ustalenia odmiennego czasu i miejsca popełnienia czynu będącego przedmiotem rozpoznania, ustalenia odmiennego co do stanów faktycznych dotyczących zarówno strony przedmiotowej, jak i podmiotowej, ustalenia odmiennego co do sposobu zachowania się i sposobu działania poszczególnych sprawców, odmiennego ustalenia skutku i powiązania go z zachowaniem oskarżonego, czy odmiennej kwalifikacji prawnej<sup>1</sup>. Na tym właśnie tle w doktrynie i orzecznictwie powstały wątpliwości co do tego, czy możliwe jest przypisanie oskarżonemu przestępstwa paserstwa (art. 291 § 1 k.k.) w sytuacji, gdy w akcie oskarżenia zarzucono mu popełnienie przestępstwa kradzieży (art. 278 § 1 k.k.). Zagadnienie to zaś ma istotne znaczenie praktyczne, gdyż oba te przestępstwa i bogate stany faktyczne uzasadniające zmianę kwalifikacji prawnej należą do stosunkowo częstych<sup>2</sup>.

## 2. Czyn jako przedmiot procesu karnego

Przedmiotem postępowania karnego na etapie jurysdykcyjnym, zainicjowanym wniesionym przez oskarżyciela aktem oskarżenia, jest czyn oskarżonego zarzucony mu tym aktem, co szerzej rozumiane oznacza kwestię odpowiedzialności oskarżonego za zarzucane mu przestępstwo<sup>3</sup>. Kwestia odpowiedzialności karnej wiąże się z podstawą faktyczną, tj. określeniem czynu jako procesowej hipotezy czynu oskarżonego, i podstawą prawną, tj. jego kwalifikacją prawną, która jest oderwana od czynu rzeczywistego<sup>4</sup>. Konsekwencją tak określonego przedmiotu procesu karnego jest jego niezmiennosc, skutkująca tym, że wyrok sądu dotyczyć musi czynu zarzucanego oskarżonemu w akcie oskarżenia<sup>5</sup>. W doktrynie procesu karnego jako granice tej niezmienności przyjęto kryteria tożsamości czynu wypracowane przez Mariana Cieślaka i rozwinięte przez Stanisława Waltoś<sup>6</sup>, które sprowadzają się do czterech kryteriów wyłączających tę tożsamość, a mianowicie: zmiany osoby sprawcy czynu, zmiany dobra prawnego, zmiany pokrzywdzonego

- 
- 1 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 24 maja 2018 r., II AKa 75/18, LEX nr 2547710.
  - 2 Magdalena Budyn-Kulik, *Strona podmiotowa wybranych przestępstw przeciwko mieniu – paserstwo* (Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2011), 46.
  - 3 Piotr Hofmański, Stanisław Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016), 25-27.
  - 4 *Proces karny*, red. Jarosław Zagrodnik (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 27-28.
  - 5 *Proces karny*, red. Jerzy Skorupka (Warszawa: Wolters Kluwer, 2017), 30-31.
  - 6 Hofmański, Waltoś *Proces karny*, 29-30.

i jednoczesnej zmiany dotyczącej miejsca czynu, czasu, przedmiotu lub znamion czynu albo przy braku zmiany pokrzywdzonego jednoczesnej zmiany tych czterech okoliczności. Marian Cieślak inaczej jednak określał czwarte kryterium, wskazując na możliwość zmiany tożsamości czynu w sytuacji tak dalece idących zmian, które w świetle rozsądnej oceny powodują, że nie można ich uznać za to samo zdarzenie faktyczne<sup>7</sup>. Autor ten przy tym wskazywał, że „kwestia odpowiedzialności prawnej w procesie nie wiąże się z czynem rzeczywistym, ale z procesową hipotezą tego czynu w postaci podejrzenia, zarzutu, przypisania”<sup>8</sup>. Kryteria te, mimo że wielokrotnie przywoływane w orzecnictwie, nie pozwalają jednak zawsze jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy zachowana została tożsamość czynu w postępowaniu.

Skoro przedmiotem procesu karnego jest czyn zarzucany oskarżonemu, to nie sposób jest przy analizie tego zagadnienia nie odnieść się do kryteriów karnomaterialnych, które w tym zakresie wydają się mieć znaczenie zasadnicze. Zgodnie z art. 11 § 1 k.k. ten sam czyn może stanowić tylko jedno przestępstwo. Z przepisu tego wynika zatem zasada jednoczynowości przestępstwa, która oznacza, że „Zawartość normatywna art. 11 § 1 k.k. sprowadza się do nakazu uznawania za jedno przestępstwo jednego (tożsamego), relewantnego prawnokarnie czynu. Źródłem tej relewantności są właśnie normy zawarte w przepisach określających znamiona czynności sprawczych konkretnych czynów karalnych. To przecież nie całość zachowania się człowieka w określonym wycinku czasu i przestrzeni oceniana jest jako „czyn zabroniony”, a tylko fragmenty tego zachowania „wycięte” znamionami czynności sprawczych. Wzajemne usytuowanie tych „wyciętych” fragmentów pozwala z kolei na wnioskowanie co do tożsamości bądź wielości czynów zabronionych, a dalej na dokonanie ich właściwej subsumcji. O tym zaś, czy i kiedy mamy do czynienia z jednym czynem w rozumieniu art. 11 § 1 k.k., rozstrzyga przede wszystkim znamię czasownikowe, którego użyto do opisu zachowania zabronionego pod groźbą kary”<sup>9</sup>. Pomijając w tym miejscu wyjątek wynikający z instytucji czynu ciągłego (art. 12 § 1 k.k.), jako kryterium jedności czynu w prawie karnym przyjmuje się kryterium ontologiczne, w ramach którego o jedności czynu decyduje ocena społeczna, na podstawie której określony zespół ruchów stanowi jeden lub więcej czynów, oraz kryterium normatywne, w myśl którego o jedności lub wielości czynów decyduje to, ile znamion czynu zabronionego zachowanie to zrealizowało<sup>10</sup>. Pierwszorzędne

7 Marian Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1971), 280.

8 Ibidem, 275.

9 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 25 czerwca 2015 r., II AKa 95/15, LEX nr 1823345.

10 Włodzimierz Wróbel, Andrzej, Zoll *Polskie prawo karne. Cześć ogólna* (Kraków: Znak, 2013), 285-287.



znaczenie ma tu zatem ocena całości zachowania jako swego rodzaju *continuum* składającego się z tożsamości miejsca, czasu, nośnika dobra prawnego, pokrzywdzonego, celu i zamiaru sprawcy<sup>11</sup>. Z tego też powodu „Zachowania mieszczące się w jednej sekwencji zdarzeń nie mogą być podzielone na odrębne i niezależne czyny, wygenerowane poszczególnymi ocenami prawnymi. Jedno zdarzenie historyczne, którego granice trudno wytyczyć, nie może być dzielone i w konsekwencji sztucznie stanowić zlepek funkcjonujących niezależnie i obok siebie przestępstw”<sup>12</sup>.

Stosownie do tego na gruncie procesu karnego w oparciu o art. 14 § 1 k.p.k. granice postępowania wyznacza skarga uprawnionego oskarżyciela w postaci aktu oskarżenia, który stosownie do art. 332 § 1 pkt 2 k.p.k. powinien zawierać dokładne określenie zarzucanego oskarżonemu czynu ze wskazaniem czasu, miejsca, sposobu i okoliczności jego popełnienia oraz skutków, a zwłaszcza wysokości powstałej szkody; wyjście zaś poza te granice oznacza orzekanie ponad skargę<sup>13</sup>. Na tym tle w orzecznictwie i doktrynie wypracowane zostało stanowisko, w myśl którego granice te wyznacza **nie tyle przyjęty w akcie oskarżenia opis czynu, lecz zdarzenie historyczne, na którym zasadza się oskarżenie**<sup>14</sup>. W granicach tych sąd ma swobodę dokonywania zmian, dlatego też „Nie jest wyjściem poza ramy oskarżenia takie postąpienie, w którym sąd w wyniku przeprowadzonego przewodu sądowego i weryfikacji ujawnionego materiału dowodowego [między innymi – J.K.]: 1) ustali, że rozpoznawane przez niego zdarzenie miało miejsce w innym czasie, niż to przyjął prokurator w akcie oskarżenia; 2) dokona w wyroku pewnych ustaleń faktycznych odmiennie, niż to zostało przyjęte w akcie oskarżenia popieranym przez prokuratora; przy czym ustalenia te mogą dotyczyć nie tylko strony przedmiotowej, ale także (co nawet występuje częściowo) strony podmiotowej czynu (...)”<sup>15</sup>. Jako przykład zaś wyjścia poza granice skargi podaje się „przypisanie znamion czynu innego niż rozpatrywane zdarzenie historyczne, a zatem np. ustalenie, że oskarżony działał w innym miejscu i czasie, atakując inne dobro prawne czy działając na szkodę innego

11 Ibidem, 287.

12 Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 19 kwietnia 2012 r., II AKa 104/12, LEX nr 1162852.

13 Jerzy Skorupka, „Komentarz do art. 14 k.p.k.”, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. Jerzy Skorupka (Warszawa: C. H. Beck 2020), 65.

14 Ibidem; zob. Michał Kurowski, „Komentarz do art. 14 k.p.k.”, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom I. Art. 1-424*, red. Dariusz Świecki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 122.

15 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2012 r., II KK 9/12, LEX nr 1226693.

pokrzywdzonego<sup>16</sup>. Dodać jednak trzeba, że okoliczności te zawsze będą podlegały ocenie *in concreto*.

### 3. Granice aktu oskarżenia

Kwestia zakwalifikowania czynu zarzucanego oskarżonemu w akcie oskarżenia na innej podstawie po uprzednim uprzedzeniu stron o takiej możliwości (art. 399 § 1 k.p.k.) nabrała zasadniczego znaczenia w przypadku możliwości zmiany kwalifikacji z przestępstwa kradzieży (art. 278 § 1 k.k.) na przestępstwo paserstwa (art. 291 § 1 k.k.). Sytuacja taka wynikła w stanie faktycznym leżącym u podstaw skierowanego do Sądu Najwyższego pytania prawnego dotyczącego omawianego zagadnienia, w którym z okoliczności faktycznych wynikać miało, że oskarżony nie dopuścił się w istocie zaboru rzeczy w celu jej przywłaszczenia, lecz posiadał, zbył lub oferował do zbycia przedmioty pochodzące z kradzieży. Sąd Najwyższy w sprawie tej odmówił podjęcia uchwały, wskazując jednak, że „Nie można jednak sformułować uniwersalnej reguły pozwalającej zawsze na przypisanie popełnienia przestępstwa paserstwa w miejsce zarzucanego przestępstwa kradzieży”<sup>17</sup>. Doktrynalne i procesowe wątpliwości związane z kwestią tożsamości tych przestępstw wynikają przede wszystkim z różnic w zakresie miejsca i czasu popełnienia czynu zabronionego, a także zupełnie inaczej ukształtowanych ich znamion przedmiotowych. *De lege lata* przestępstwa te umieszczone zostały w rozdziale kodeksu karnego poświęconym przestępstwom przeciwko mieniu, z czego wywieść można wniosek, że chronią one to samo dobro prawne w postaci mienia<sup>18</sup>. Jednakże na gruncie kodeksu karnego z 1932 r.<sup>19</sup> przestępstwo paserstwa nie znajdowało się w rozdziale XXIX dotyczących przestępstw przeciwko mieniu, lecz w rozdziale XXV dotyczącym przestępstw przeciwko porządkowi publicznemu. Co więcej, z tego powodu w doktrynie wyrażano poglądy, że przestępstwa te nie są przestępstwami tożsamymi rodzajowo<sup>20</sup>. Dopiero kodeks z 1969 r.<sup>21</sup> zawarł oba te przestępstwa w jednym rozdziale,

16 Kurowski, „Komentarz do art. 14 k.p.k.”.

17 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 września 2019 r., I KZP 6/19, LEX nr 2718761.

18 Wróbel, Zoll, *Polskie prawo karne*, 40.

19 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny, Dz. U. 1932 nr 60 poz. 571.

20 Zob. Andrzej Kabat, „Tożsamość rodzajowa przestępstw i jej kryteria w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego” *Palestra*, nr 11-12 (1967): 46.

21 Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny, Dz. U. 1969 nr 13 poz. 94.

co nie przesądziło jednak sporów w ówczesnej doktrynie co do celu ochronnego tej normy<sup>22</sup>.

Rozwijając wątek granic postępowania sądowego po wniesieniu aktu oskarżenia, odwołać należy się do szerokiego w tym zakresie orzecznictwa Sądu Najwyższego, wyrażającego stanowisko, że „Granice oskarżenia wyznacza bowiem zdarzenie historyczne, na którym zasadza się oskarżenie. Istotna jest zatem tożsamość czynu wyznaczona faktycznymi ramami tegoż zdarzenia, przy czym za elementy wyznaczające tożsamość „zdarzenia historycznego” należy przyjąć: identyczność przedmiotu zamachu, identyczność kręgu podmiotów oskarżonych o udział w zdarzeniu, tożsamość miejsca i czasu zdarzenia, jak też zachowanie **choćby części wspólnych znamion w opisie czynu zarzucanego i przypisanego, które winny się ze sobą pokrywać, mając jakiś obszar wspólny**”<sup>23</sup>. W innym z kolei orzeczeniu SN stwierdził, że „Nie ulega najmniejszej wątpliwości nakaz, ale i uprawnienie, Sądu pierwszej instancji, do rozpoznania czynu zarzucanego oskarżonemu wyłącznie w granicach wskazanych w akcie oskarżenia. Te zaś będą respektowane tylko wówczas, gdy czyn przypisany oskarżonemu w wyroku, mimo zmienionej kwalifikacji prawnej, odmienności opisu jego przebiegu, także w zakresie samej czynności wykonawczej przestępstwa, czasu i miejsca jego popełnienia, dotyczy tego samego „zdarzenia faktycznego” (historycznego), które stanowiło podstawę zarzutu określonego w akcie oskarżenia”<sup>24</sup>. W konsekwencji tego SN stwierdził dalej, że „**Oczywiste jest bowiem to, że przy formułowaniu zarzutu nie zawsze zachodzi konieczność przytoczenia wszystkich znamion przestępczego działania sprawcy. Stąd też wyjście poza ramy oskarżenia nastąpi zawsze w sytuacji przyjęcia – oprócz znamion czynu zarzucanego w akcie oskarżenia – jeszcze innych zdarzeń lub znamion czynu, aniżeli tych wskazanych w czynie zarzuconym**”. Istotne jest przy tym wskazanie, że stan faktyczny, który leży u podstaw ostatniego z cytowanych orzeczeń Sądu Najwyższego dotyczył możliwości konwersji czynu opisanego jako przestępstwo z art. 305 ust. 1 prawa własności przemysłowej<sup>25</sup> na paserstwo, co wobec porównania ustawowego zespołu znamion obu tych czynów doprowadziło do stwierdzenia, którego jednak nie można podzielić, że „Wyjście poza ramy oskarżenia nastąpi zawsze w sytuacji przyjęcia – oprócz

22 Leszek Wilk, „Komentarz do art. 291 k.k.”, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom III. Komentarz. Art. 222-316*, red. Michał Królikowski, Robert Zawłocki (Warszawa: C. H. Beck, 2017), 771.

23 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2011 r., II KK 117/11, LEX nr 1143803.

24 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 2007 r., IV KK 58/07, LEX nr 311087.

25 Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej, t.j. Dz. U. 2020 poz. 286.

znamion czynu zarzuconego w akcie oskarżenia – jeszcze innych zdarzeń lub znamion czynu, aniżeli tych wskazanych w czynie zarzuconym. Skutkuje to bowiem takim rozszerzeniem zakresu oskarżenia, które będzie równoznaczne ze stwierdzeniem, iż *in concreto* sąd – wbrew rygorom zasady skargowości – orzekł poza podstawą faktyczną aktu oskarżenia, a więc w istocie co do innego, niż ten zarzucony, czynu”. Istotą przecież dokonywania zmian w ramach opisu czynu zabronionego jest to, że sąd ustala odmienny stan faktyczny aniżeli przyjęty przez prokuratora. Tak wskazana zatem teza jest całkowicie niesłuszna, gdyż wyklucza w praktyce jakiegokolwiek zmiany w opisie czynu i wykluczając np. przejście z kradzieży na rozbój, który ma wszak inne znamiona przedmiotowe. Dlatego dodać trzeba, że porównując cel ochrony normy z art. 305 ust. 1 p.w.p.<sup>26</sup> i zespół znamion tego czynu skutkujący zupełnie innym określeniem czasu i miejsca popełnienia czynu nie sposób jest uznać, aby możliwy był zbieg tych przepisów.

Odnośnie granic zdarzenia historycznego rozumianego jako przedmiot procesu, SN wypowiedział się także, że „ramy postępowania karnego zakreślone aktem oskarżenia, należy wiązać z problematyką czynu zarzuconego i ewentualnie przypisanego oskarżonemu, a nie z problematyką tożsamości poszczególnych elementów czynu. Podkreślić należy, że ramy postępowania określa zdarzenie faktyczne opisane w akcie oskarżenia, a nie każdy element tego opisu z osobna. Istotna jest tożsamość czynu wyznaczona faktycznymi ramami zdarzenia wskazanymi w akcie oskarżenia, a nie jego opis i kwalifikacja prawna”, co w konsekwencji, w ocenie SN do stanu faktycznego polegającego na zarzucie przywłaszczenia samochodu, pozwoliło sformułować zdanie, że „Oznacza to, że w rzeczywistości ramy historyczne zdarzenia stanowiącego przedmiot osądu wyznaczone zostały datą wejścia oskarżonych w posiadanie samochodu (27 maja 2000 r.) oraz wprowadzenia tego

---

26 Art. 305 Prawa własności przemysłowej:

1. Kto, w celu wprowadzenia do obrotu, oznacza towary podrobionym znakiem towarowym, w tym podrobionym znakiem towarowym Unii Europejskiej, zarejestrowanym znakiem towarowym lub znakiem towarowym Unii Europejskiej, którego nie ma prawa używać lub dokonuje obrotu towarami oznaczonymi takimi znakami, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.
2. W wypadku mniejszej wagi, sprawca przestępstwa określonego w ust. 1 podlega grzywnie.
3. Jeżeli sprawca uczynił sobie z popełnienia przestępstwa określonego w ust. 1 stałe źródło dochodu albo dopuszcza się tego przestępstwa w stosunku do towaru o znacznej wartości, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 5.

pojazdu do obrotu (lipiec 2000 r.)<sup>27</sup>. Tak ujęte ramy historyczne wykraczają dalece bardziej poza granice czasowe wyznaczone opisem czynu zawartym w akcie oskarżenia, który przecież odnosił się tylko do wskazania daty popełnienia czynu polegającego na przywłaszczeniu mienia. Tymczasem SN z tak wyartykułowanego zarzutu jako zdarzenie historyczne przyjął okres niemal 2 miesiące. W innym z kolei judykacie Sąd Najwyższy powtórzył, że „Za elementy wyznaczające tożsamość „zdarzenia historycznego” należy przyjąć: identyczność przedmiotu zamachu, identyczność kręgu podmiotów oskarżonych o udział w zdarzeniu, tożsamość miejsca i czasu zdarzenia, jak też zachowanie choćby części wspólnych znamion w opisie czynu zarzuconego i przypisanego, które winny się ze sobą pokrywać, mając jakiś obszar wspólny”, dodając jednakże stwierdzenie, że „O jedności czynu, jako jednego impulsu woli, świadczy nadto jedność zamiaru (lub planu) sprawcy (sprawców) przestępstwa”<sup>28</sup>. Z przywołanych zatem orzeczeń Sądu Najwyższego wynika, że SN kurczowo trzyma się pojęcia „zdarzenia historycznego” jako wyznaczającego granice skargi prokuratora, jednak określenia tego nie definiuje, powołując jedynie luźne wytyczne. Do zagadnienia tego odniósł się na zabranie Katedry Prawa Karnego Uniwersytetu Jagiellońskiego Witold Zontek, konstatując, że nie da się tak opisać kradzieży, ażeby można było ją zakwalifikować jako paserstwo, bo jeden czyn wyklucza drugi i powołując się na prawo do obrony wyklucza taką możliwość<sup>29</sup>. Autor ten wskazuje, że w przypadku oskarżenia o przestępstwo kradzieży podstawy faktyczne skargi prokuratora nie obejmują późniejszego paserstwa, gdyż nie da się z tego zdarzenia historycznego wykonywać paserstwa, którego znamiona zostały opisane odrębnie od kradzieży. Rozwijając to stanowisko wspólnie z Adamem Wojtaszczykiem Witold Zontek stwierdza, że „akt oskarżenia z samej swojej natury nie musi i nie powinien zawierać co do zasady żadnych innych elementów rzeczywistości poza tymi pozwalającymi na identyfikację zarzucanego zachowania oraz okoliczności wpływających na jego karygodność (zwłaszcza w kontekście ewentualnego wniosku o wymierzenie konkretnej kary oraz

---

27 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 stycznia 2006 r., IV KK 376/05, LEX nr 181056.

28 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2010 r., III KK 97/10, LEX nr 846041.

29 Referat dr Witolda Zontka na zebraniu Katedry Prawa Karnego Materialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego z dnia 18 października 2019 r. <https://www.facebook.com/KPrKUJ/videos/892940814435512/?v=892940814435512>. [dostęp: 9.02.21].

orzeczenie obowiązku naprawienia szkody)<sup>30</sup>. Ze stanowiskiem tym nie można się zgodzić, co zostanie przedstawione poniżej.

#### 4. Tożsamość zdarzenia historycznego w przypadku kradzieży i paserstwa

Konsekwencją powyższych rozważań jest wskazanie, że zdarzenie historyczne należy rozumieć niezależnie do pojęcia czynu w prawie karnym materialnym. Zdarzeniem historycznym będzie więc zdarzenie mające realnie miejsce w rzeczywistości niezależnie od sposobu jego opisanego w akcie oskarżenia. Jest to więc realny wycinek rzeczywistości, w ramach którego wyróżnić można dwa czyny – A, który opisany w akcie oskarżenia nie miał miejsca oraz B, który został w rzeczywistości popełniony. Możliwość dokonywania zmian opisu tego zdarzenia w ramach przypisanego oskarżonemu w wyroku czynu w stosunku do opisanego zdarzenia w akcie oskarżenia jest dopuszczalna pod warunkiem zachowania wspomnianego obszaru wspólnego, o którym była mowa wyżej. Kluczowym wyznacznikiem tego „jest istnienie (zachowanie) choć części wspólnych znamion czynu zarzucanego i przypisanego. (...) Tak więc, określenia (opisy) czynu zarzucanego i przypisanego muszą mieć jakiś wspólny obszar, wyznaczony cechami (znamionami) tych czynów. Chociażby fragmenty obrazów czynów muszą się nakładać, aby pozostać w granicach wskazanych w art. 399 § 1 k.p.k.”<sup>31</sup>.

Odnosząc się do tak określonej kwestii tożsamości czynu, wskazać należy, że na gruncie prawa karnego materialnego w oparciu o art. 11 § 2 k.k. wykluczony jest taki zbieg przepisów, w którym ten sam czyn zrealizowałby zarówno znamiona kradzieży, jak i paserstwa. Sprawca kradzieży nie może ponosić odpowiedzialności za następnie dokonane zbycie rzeczy skradzionej, ponieważ jest to następny czyn współukrany w stosunku do kradzieży i jako taki stanowi zbieg pomijalny. Trafne jest bowiem stwierdzenie, że „Władający rzeczą i przenoszący posiadanie tej rzeczy na pasera będzie odpowiadał za przestępstwo, przy którego dokonaniu wszedł w posiadanie rzeczy. Zbycie rzeczy paserowi będzie stanowić w odniesieniu do tej osoby współukrany czyn następny”<sup>32</sup>. Analogicznie sytuację należy ocenić przy drugiej z czynności alternatywnych opisanych w art. 291 § 1 k.k., a mianowicie przyjęcie

30 Witold Zontek, Adam Wojtaszczyk, „Fikcja zdarzenia historycznego w kontekście zasady skargowości. O kradzieży będącej paserstwem (a może odwrotnie?)” *Forum Prawnicze*, nr 58 (2020): 78.

31 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2005 r., V KK 446/04, LEX nr 159141.

32 Małgorzata Dąbrowska-Kardas, Piotr Kardas, „Komentarz do art. 291 k.k.”, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom III. Komentarz do art. 278-363*, red. Włodzimierz Wróbel, Andrzej Zoll (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016), 437.

lub pomoc w ukryciu rzeczy pochodzącej z przestępstwa. Właśnie na gruncie tych okoliczności stanowiących znamię czasownikowe paserstwa dochodzi do różnic między zakwalifikowaniem danego czynu jako kradzieży czy paserstwa. Jest to możliwe w takim przypadku, w którym prokurator w akcie oskarżenia opisuje dany czyn jako kradzież, podczas gdy z okoliczności ujawnionych w toku rozprawy nie ustalono, że sprawca dokonał zaboru danej rzeczy w celu przywłaszczenia, lecz jedynie posiadał w wyniku nabycia rzecz pochodzącą z przestępstwa, co stanowi znamię właściwe paserstwu (art. 291 § 1 k.k.). Co więcej, „Paserstwo zachodzi tylko wtedy, gdy paser nie brał udziału w przestępstwie, z którego pochodzą rzeczy będące przedmiotem paserstwa ani jako sprawca, ani jako pomocnik czy podlegacz do tego przestępstwa”<sup>33</sup>.

Jak wskazano wyżej, podstawowym kryterium dla przyjęcia tożsamości zdarzenia historycznego jest istnienie choćby części znamion wspólnych czynu zarzucanego i przypisanego. W przypadku paserstwa, mimo zgoła innego przeważnie czasu popełnienia czynu zabronionego i jego miejsca zachodzi częściowo pokrywanie się z zakresem czynu opisanego jako kradzież. Istotą paserstwa jest to, że do zrealizowania znamion tego czynu musi dojść po dokonaniu kradzieży i bez uprzedniego porozumienia ze sprawcą tej kradzieży<sup>34</sup>. Z racji tego, że art. 291 k.k. posługuje się znamionami w czasie przeszłym, wobec czego, jeśli sprawca jeszcze przed kradzieżą deklaruje chęć zakupu skradzionych rzeczy to w istocie dopuszcza się pomocnictwa do kradzieży<sup>35</sup>. W przeciwnym bowiem razie mielibyśmy do czynienia albo z pomocnictwem do kradzieży (art. 18 § 3 k.k.), albo ze współsprawstwem (art. 18 § 1 k.k.). Odnośnie do przedmiotu ochronnego normy z art. 291 § 1 k.k. to SN stwierdził, że „Przedmiotem ochrony przestępstwa z art. 291 § 1 k.k. – w pewnych sytuacjach, wynikających z okoliczności danej sprawy – jest własność (lub inne prawa majątkowe), a właściciel rzeczy (dysponent prawa majątkowego) może być podmiotem bezpośrednio pokrzywdzonym przestępstwem paserstwa umyślnego”<sup>36</sup>. W cytowanym orzeczeniu SN skupił się na kwestii tego, czy na gruncie paserstwa właściciel rzeczy będącej przedmiotem czynu, jest pokrzywdzonym w rozumieniu art. 49 § 1 k.p.k. Wątpliwości w tym zakresie i niekategoryczny ton uchwały Sądu Najwyższego budzi co najmniej zdziwienie. Ze względu na ścisły związek paserstwa z kradzieżą i to, że czynności określone w art. 291 § 1 k.k. (nabywanie lub pomaganie do zbycia

33 Dąbrowska-Kardas, Kardas, „Komentarz”, 437; zob. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 1986 r., I KR 445/86, LEX nr 20231.

34 Dąbrowska-Kardas, Kardas, „Komentarz”, 438;

35 Dariusz Mucha, *Przestępstwo paserstwa w kodeksie karnym z 1997 r. Analiza dogmatyczno-prawna i empiryczna* (Opole: Wydawnictwo Naukowe Scriptorium, 2014), 73.

36 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 2014 r., I KZP 8/14, LEX nr 1483383.

rzeczy albo jej przyjęcie lub pomoc w ukryciu) godzą w sposób oczywisty w prawo własności, nie powinno budzić wątpliwości, że właściciel tej rzeczy jest pokrzywdzonym w rozumieniu art. 49 § 1 k.k. W związku z tym przedmiotem ochrony tego czynu zabronionego jest także mienie<sup>37</sup>, co z kolei prowadzi do wniosku, że pokrzywdzonym, tak jak na gruncie art. 278 § 1 k.k., jest także właściciel tej rzeczy. Nie zmienia tej okoliczności, że obok mienia dobrem chronionym przez art. 291 § 1 k.k. pozostaje także pewność obrotu gospodarczego<sup>38</sup>.

Stosownie do tego stwierdzić należy, że pomiędzy przestępstwem kradzieży a paserstwem zachodzi część wspólna co do dobra prawnego, przeciwko któremu oba te czyny są skierowane, tj. przeciwko mieniu, jak również w obu przypadkach do czynienia mamy z tym samym pokrzywdzonym. W związku z tym zasadne jest pytanie, czy wspólny mianownik w postaci mienia i pokrzywdzonego jest wystarczający dla przyjęcia tożsamości zdarzenia prawnego w sytuacji, gdy pozostałe znamiona przedmiotowe paserstwa pozostają różne od kradzieży. W tym zakresie w orzecznictwie Sądu Najwyższego zachodzą istotne rozbieżności. W ramach postępowania przed SN w sprawie o sygnaturze I KZP 6/19, dotyczącym właśnie kwestii tożsamości zdarzenia historycznego w przypadku kradzieży i paserstwa, Prokurator Prokuratury Krajowej wnioskował o podjęcie uchwały o treści „Nie narusza tożsamości czynu odmienne ustalenie przez sąd orzekający, w porównaniu z aktem oskarżenia, sposobu działania sprawcy, decydujące jest natomiast, by ocena taka zamykała się w ramach tego samego zdarzenia faktycznego”. W uzasadnieniu swojego stanowiska odwołał się do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2012 r., w którym SN stwierdził, że „Dopuszczalne jest przypisanie oskarżonemu przestępstwa paserstwa zamiast zarzuconej kradzieży czy kradzieży z włamaniem (a nawet rozboju) bez zaistnienia uchybienia z art. 439 § 1 pkt 9 k.p.k. w zw. z art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k. i 14 § 1 k.p.k.”<sup>39</sup>. Na gruncie tamtego stanu faktycznego<sup>40</sup> SN, powołując się na

37 Wilk, „Komentarz”, 772.

38 Igor Zgoliński, „Komentarz do art. 291 k.k.”, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. Violetta Konarska-Wrzosek (Warszawa: Wolters Kluwer 2018), 1290.

39 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2012 r., IV KK 87/12, LEX nr 1226759.

40 Z uzasadnienia postanowienia: „M. S. został oskarżony m.in. o to, że w okresie 11/12 września 2008 r. w C. włamał się do baru »K.« poprzez wybicie szyby w drzwiach wejściowych, a następnie dokonał kradzieży telewizora m-ki FUNAI, kuchenki mikrofalowej, mini wieży m-ki SONY oraz po uprzednim wyłamaniu drzwiczek włamał się do dwóch automatów do gier znajdujących się wewnątrz baru i dokonał z ich wnętrza kradzieży pieniędzy w kwocie 2.044 złotych przy łącznej wartości



wcześniejsze orzecznictwo dotyczące tego zagadnienia, stwierdził, że w „ni-niejszej sprawie wyznacznikami zachowanej tożsamości czynu zarzucanego i przypisanego były: ten sam przedmiot ochrony, ten sam przedmiot czynności wykonawczej, ta sama osoba pokrzywdzonego, ten sam zamiar sprawcy, to samo miejsce jego działania i zbliżony czas zachowania. Pogląd o pozostaniu Sądów w tej sprawie w ramach oskarżenia ulegnie wzmocnieniu, jeśli przyjmie się, że przedmiotem tu wszczętego i zakończonego postępowania karnego był czyn polegający na bezprawnym wejściu w posiadanie cudzej rzeczy”. W tym miejscu trzeba wskazać, że miejscem popełnienia czynu zabronionego (art. 6 § 2 k.k.) jest miejscowość, nie zaś konkretna szczegółowa lokalizacja<sup>41</sup>. Nie przesądza to jednak odpowiedzi na zadane wyżej pytanie. Co więcej, SN uznał za jedno z kryterium zbliżony czas zachowania, nie zaś jednakowy czas popełnienia tego czynu co przyjęto w akcie oskarżenia. Jednakże w orzecznictwie Sądu Najwyższego dość wyraźnie prezentuje się linia orzecznicza, w myśl której wskazany wyżej obszar wspólny obu tych przestępstw jest wystarczający dla przyjęcia tożsamości zdarzenia historycznego – już na gruncie kodeksu z 1932 r. wyrażono bowiem pogląd, że (pisownia oryginalna – J.K.) „czyn zarzucony i czyn przypisany oskarżonemu dotyczą jednego i tego samego faktycznego zdarzenia, mianowicie występnego wejścia w posiadanie zegara, będącego własnością pokrzywdzonego. Ustalenie, że oskarżony posiadał ten zegar nie za pomocą przestępnego zaboru (art. 257 k. k.), lecz za pomocą przestępnego nabycia (art. 160 k. k.), nie uchyla tożsamości czynu w rozumieniu ustawy, a jedynie nadaje mu inną postać faktyczną”<sup>42</sup>.

---

strat w kwocie 5.044 złotych na szkodę A. M., przy czym zarzucanego mu czynu dopuścił się w warunkach recydywy specjalnej wielokrotnej, to jest o dokonanie czynu z art. 279 § 1 k.k. w zw. z art. 64 § 2 k.k. (pkt. 2 aktu oskarżenia).

Sąd Rejonowy wyrokiem z dnia 21 stycznia 2011 r. w miejsce tego czynu uznał oskarżonego za winnego tego, że we wrześniu 2008 r. w C. nabył od nieustalonych sprawców włamania do baru »K.«, pochodzący z włamania do tego baru telewizor marki FUNAI, LCD, koloru srebrnego, o wartości około 2.000 złotych, za kwotę 300 złotych, przy czym działał w warunkach art. 64 § 1 k.k. i na podstawie art. 291 § 1 k.k. w zw. z art. 64 § 1 k.k. skazał oskarżonego na karę roku pozbawienia wolności”.

- 41 Zob. Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 8 maja 2019 r., II AKz 224/19, LEX nr 2718741; *Prawo karne*, red. A. Grześko-wiak (Warszawa: C. H. Beck, 2009), 57.
- 42 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 października 1934 r., II K 1198/34, LEX nr 378663; zob. też Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 lutego 1934 r., I K 958/33, LEX nr 1637644

W konsekwencji powyższych rozważań wskazać trzeba, że zdarzenie będące przedmiotem aktu oskarżenia i postępowania sądowego, i jako takie wyznaczające granice rozpoznania w tym postępowaniu, stanowi kwestia przestępnego posiadania rzeczy. Z uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z dnia 23 września 1994 r.<sup>43</sup> w analogicznym stanie faktycznym<sup>44</sup> wyznika „możliwość skazania za paserstwo osoby oskarżonej o kradzież lub rabunek, trafnie wskazując, że ustalenie, iż oskarżony wszedł w posiadanie cudzego mienia nie za pomocą przestępnego zaboru, jak zarzucał akt oskarżenia,

43 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 września 1994 r., II KRN 173/94, LEX nr 20715.

44 Z uzasadnienia: „Prokurator Rejonowy w S. oskarżył Michała S., Michała M. i Jacka K. o to, że w dniu 4 marca 1993 r. w S., działając wspólnie i w porozumieniu w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, po uprzednim uderzeniu rękoma i kopaniu po całym ciele Ryszarda R., zabrali w celu przywłaszczenia na jego szkodę pieniądze w kwocie nie mniejszej niż 1.500.000 zł, w wyniku czego doznał on obrażeń ciała w postaci zasinienia kąta oka prawego, obrzęku i zasinienia nosa i innych, naruszających prawidłowe funkcjonowanie jego organizmu na okres poniżej 7 dni, tj. o czyn określony w art. 210 § 1 k.k. i art. 156 § 2 k.k. w zw. z art. 10 § 2 k.k.

Sąd Wojewódzki w S. wyrokiem z dnia 25 sierpnia 1993 r. uznał Michała M. i Jacka K. za winnych dokonania zarzucanego im czynu z tym zastrzeżeniem, że przyjął, iż wyczerpuje on dyspozycje art. 210 § 1 k.k. i art. 158 § 1 k.k. w zw. z art. 10 § 2 k.k. i za czyn ten na podstawie art. 210 § 1 k.k. w zw. z art. 10 § 3 k.k. i art. 57 § 2 i 3 pkt 1 k.k. oraz art. 36 § 3 k.k. wymierzył: Michałowi M. karę 2 lat pozbawienia wolności i 4.000.000 zł grzywny, zaś Jackowi K. karę 1 roku i 6 miesięcy pozbawienia wolności oraz 2.000.000 zł grzywny. Na podstawie art. 57 § 4 k.k. sąd odstąpił od wymierzenia oskarżonym kary dodatkowej pozbawienia praw publicznych. Wykonanie orzeczonych kar pozbawienia wolności sąd warunkowo zawiesił na okres lat 3, oddając na ten czas oskarżonych pod dozór kuratora. Natomiast Michała S. Sąd Wojewódzki uznał za winnego tego, że w dniu 4 marca 1993 r. w S., w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, przyjął od Michała M. 200.000 zł, wiedząc o tym, że pieniądze te pochodzą z czynu zabronionego i za to na podstawie art. 215 § 1 k.k. w związku z art. 36 § 3 k.k. wymierzył mu karę 6 miesięcy pozbawienia wolności i 1.000.000 zł grzywny. Wykonanie kary pozbawienia wolności sąd warunkowo zawiesił na okres lat 3, oddając w tym czasie oskarżonego pod nadzór kuratora (...).”

Na skutek apelacji od tego wyroku w zakresie przypisania Michałowi S. przestępstwa z art. 215 § 1 k.k. (kodeksu karnego z 1969 r.), Sąd Apelacyjny uchylił wyrok w tym zakresie i uniewinnił oskarżonego.

lecz za pomocą przestępnego przejęcia, **nie uchyła tożsamości czynu, lecz jedynie uściśla sposób wejścia w posiadanie cudzego mienia w konkretnych okolicznościach**". Aprobując do tego orzeczenia odniósł się Jacek Satko wskazując, że „Należy aprobować pogląd dopuszczający możliwość skazania osoby oskarżonej o kradzież za paserstwo. Wynika to z faktu, że zarówno przedmiot ochrony, jak i czynności wykonawczej jest ten sam, a zmiana dotyczy tylko sposobu wejścia w posiadanie mienia<sup>45</sup>. Niewątpliwie prawidłowy akt oskarżenia nie może pozwalać na alternatywne oskarżenie<sup>46</sup>, lecz w takim przypadku o jakim tutaj mowa nie dochodzi do oskarżenia alternatywnego, skoro zmianie ulega jedynie przypisany sprawcy czyn.

Istotnym jednak zagadnieniem wydaje się tu być także zbieżność czasowa, do czego także w innych judykatach znacząco odnosi się SN. W ostatnim z cytowanych orzeczeń czyny te miały miejsce niemal jeden po drugim, podczas gdy niejednokrotnie różnica między nimi może znacznie większa. Na takim stanowisku stanął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 marca 2012 r., wskazując, że „Nie można mówić o tożsamości czynów, jeżeli przypisywane przestępstwo paserstwa miało miejsce już w jakiś czas po kradzieży i w okolicznościach niemających nic wspólnego z opisem i podstawą faktyczną czynu zarzucanego, gdyż nie chodzi wówczas tylko o odmienny sposób wejścia w posiadanie rzeczy pochodzącej z czynu zabronionego, lecz o zupełnie inne zdarzenie faktyczne, w którego ramach doszło do takiego posiadania<sup>47</sup>. Co jest istotne, w tym stanie faktycznym sąd I instancji w miejsce zarzuconych oskarżonemu w okresie od stycznia 1999 r. do sierpnia 2007 r. przestępstw kwalifikowanych z art. 272 k.k. w zb. z art. 270 § 1 k.k., art. 278 § 1 k.k., art. 279 § 1 k.k. i art. 280 § 1 k.k., uznał go za winnego m.in. przestępstwa z art. 291 § 1 k.k. w zw. z art. 12 k.k. popełnionego w okresie od dnia 9 stycznia 2002 r. nie później niż do dnia 23 sierpnia 2007 r. W apelacji od tego wyroku obrońca zarzucił naruszenie prawa do obrony w zakresie zmiany kwalifikacji zarzucanego mu czynu na czyn z art. 291 § 1 k.k. i przekroczenie granic aktu oskarżenia, a wobec nieuwzględnienia tych zarzutów, zostały one powtórzone w kasacji. SN w tym orzeczeniu nie zanegował co prawda możliwości skazania w tym samym procesie za paserstwo w miejsce kradzieży, lecz jednak uchylił wyrok do ponownego rozpoznania polecając sądowi odwoławczemu „szczegółowo i rzetelnie rozważyć zarzut apelacji dotyczący przedmiotowej kwestii, czyli przypisania Piotrowi K. przestępstwa paserstwa, poddając analizie, zarówno judykaty przywoływane przez obronę, jak i które sam Sąd ten uprzednio powołał, w tym także w kontekście stanów faktycznych,

45 Jacek Satko, „Głosa do wyroku SN z dnia 23 września 1994 r., II KRN 173/94” *Palestra*, nr 7-8 (1995): teza nr 2 (dostęp LEX).

46 Zontek, Wojtaszczyk, „Fikcja zdarzenia”, 80.

47 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 2012 r., V KK 240/11, LEX nr 1157588.

w jakich one zapadły. I dopiero rozważając wszelkie argumenty zarówno za, jak i przeciw możliwości przyjęcia w tej sprawie, *in concreto*, zaistnienia tożsamości czynów zarzucanych temu oskarżonemu i przestępstwa mu przypisanego, ustalić w sposób prawidłowy i należycie uargumentowany, czy w sprawie tej doszło do wykroczenia poza granice oskarżenia, podejmując dalsze rozstrzygnięcie w zależności od zajętego stanowiska”. Z takim rozstrzygnięciem nie można się zgodzić, ponieważ Sąd Najwyższy, nie odnosząc się merytorycznie do kwestii kasacji, ograniczył samodzielność jurysdykcyjną sądu orzekającego w sprawie. Nie jest też trafne zdanie, że w takim układzie faktycznym paserstwo nie ma nic wspólnego z zarzutem kradzieży, ponieważ jest jego konsekwencją i kolejnym elementem faktycznym w zdarzeniu polegającym na kradzieży rzeczy i wprowadzeniu jej do obrotu.

W podobnym stanie faktycznym, leżącym u podstaw wyroku SN z 14 lipca 2011 r., sąd odwoławczy na skutek apelacji obrońcy oskarżonego uniewinnił oskarżonego od zarzucanych mu czynów, uznając, „że między czynami zarzucanymi i czynami przypisanymi oskarżonemu nie zachodzi tożsamość czynu, która uprawniałaby do dokonywania zmiany opisu i kwalifikacji zarzucanych zachowań”. Kasację od tego wyroku wniósł prokurator na niekorzyść oskarżonego, która została jednak oddalona, zaś SN wskazał, że „Trafnie zatem Sąd odwoławczy podniósł, że w takiej sytuacji nie zachodziła tożsamość ani miejsca, ani czasu czynów zarzucanych oskarżonemu i czynów przypisanych w wyroku, ani wreszcie tożsamość sposobu działania w ramach jednych i drugich czynów”<sup>48</sup>. SN pominął przy tym kwestię tożsamości dobra prawnego i pokrzywdzonego, skupiając się na elementach faktycznych, które sam przez się nie mogą wyznaczyć granic skargi. W głosie do tego orzeczenia Andrzej Zoll wskazał, że „Można oczywiście wyobrazić sobie sytuację, w której zarzut kradzieży z włamaniem dokonanej wspólnie z innymi osobami może być w toku postępowania zmieniony na zarzut paserstwa i przypisanie oskarżonemu popełnienia tego przestępstwa bez naruszenia art. 399 § 1 k.p.k. i art. 14 k.p.k. Jeżeli zarzut współsprawstwa dotyczy osoby, która przyszła razem z innymi osobami pod dom i w czasie, gdy te inne osoby dokonywały włamania oraz zaboru rzeczy, stała przed domem, a następnie przyjęła rzecz pochodzącą z kradzieży, to od rezultatów postępowania dowodowego będzie zależeć ocena prawna zachowania tej osoby. Można bowiem, przy odrzuceniu koncepcji formalno-objektywnej współsprawstwa, uznać, że osoba ta, obserwując dom, wspólnie i w porozumieniu z pozostałymi osobami, dopuściła się kradzieży z włamaniem (art. 279 § 1 k.k.) albo – przy braku dowodów na porozumienie – ocenić to zachowanie jako paserstwo (art. 291 § 1 k.k.). Jest zupełnie oczywiste, że obie kwalifikacje będą odnosić się do tego

---

48 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 lipca 2011 r., IV KK 139/11, LEX nr 951241.

samego czynu<sup>49</sup>. Na podobnym stanowisku, przemawiającym za wąskimi granicami zdarzenia faktycznego, opowiedział się Dariusz Stachurski, wskazując, że muszą to być te same zdarzenia faktyczne<sup>50</sup>.

Zastanowić się trzeba jak daleko sięga to zdarzenie historyczne, które pozwala sądowi w oparciu o art. 399 § 1 k.p.k. dokonać zmiany opisu czynu z kradzieży na paserstwo. Z wypowiedzi Andrzeja Zolla wysnuć można stanowisko, według którego zdarzenie to należy rozumieć wąsko zakładając niemal jednoczesność jak w opisanym wyżej przykładzie. Skutkiem tego, jak postuluje Andrzej Zoll, powinno być uniewinnienie od zarzutu kradzieży i umorzenie przez sąd odwoławczy postępowania co do paserstwa<sup>51</sup>. Tak wąskie jednak postrzeganie tożsamości zdarzenia historycznego wydaje się nieuzasadnione. Kryterium historyczne, a więc zbieżność czasu i miejsca, nie ma bowiem w zakresie wyznaczania granic tożsamości czynu decydującego znaczenia. Dopuszczalność zmiany kwalifikacji czynu z kradzieży na paserstwo w ramach tego zdarzenia historycznego i w ramach tego samego procesu powinna być zachowana w sytuacji, kiedy ostatecznie przypisane paserstwo pozostaje w bezpośrednim związku z dokonaną kradzieżą, choćby między nimi zachodziła różnica w miejscu i czasie. Istotnym jest bowiem, że przedmiotem rozpoznania pozostaje kwestia przestępnego posiadania tej samej rzeczy na szkodę tego samego pokrzywdzonego, zaś to, że oskarżony rzeczy tej nie ukradł w określonej dacie i miejscu, lecz nabył ją od sprawcy kradzieży w późniejszym czasie, nie powinno służyć premiowaniu sprawcy. Wymaga tego także ekonomia procesowa, ponieważ w przeciwnym razie koniecznym byłoby powtórzenie całego procesu, podczas gdy okoliczności faktyczne pozostałyby niezmiennie niż te już ustalone. Granice skargi wyznacza bowiem zdarzenie historyczne, rozumiane jako pewien ciąg zdarzeń, a nie zdarzenie faktyczne, jednostkowe. Znaczenie ma więc zdarzenie, na którym zasadza się akt oskarżenia, w ramach którego sąd jest uprawniony do odmiennego ustalenia miejsca i czasu przy zachowaniu niezmienności podmiotu czynu, jego przedmiotu i osoby pokrzywdzonego<sup>52</sup>. Istotnym argumentem, który za tym przemawia, jest także to, że w przypadku przyjęcia odmiennego stanowiska, sąd musiałby uniewinnić oskarżonego od zarzutu kradzieży, co objęte byłoby

49 Andrzej Zoll, „Prawo karne – tożsamość czynu zarzucanego i przypisanego – kryteria oceny. Glosa do postanowienia SN z dnia 14 lipca 2011 r., IV KK 139/11” *Orzecznictwo Sądów Polskich*, nr 4 (2012), dostęp LEX.

50 Dariusz Stachurski, „Kryteria tożsamości czynu” *Prokuratura i Prawo*, nr 4 (2015): 33-34.

51 Ibidem.

52 Cezary Kulesza, „Zasada skargowości w polskim procesie karnym”, [w:] *Zasady procesu karnego. System Prawa Karnego Procesowego. Tom III. Część 1*, red. Paweł Wiliński (Warszawa: Lexis Nexis, 2014), 611.

powagą rzeczy osądzonej i mogłoby stanowić przeszkodę dla kolejnego procesu o paserstwo, gdyby kolejny sąd nie podzielił jednak takiej oceny<sup>53</sup>.

## 5. Zakończenie

Podsumowując powyższe rozważania opowiedzieć należy się za możliwością zmiany kwalifikacji czynu zarzucanego oskarżonemu z kradzieży na paserstwo. Podstawą dla tego rozwiązania jest to, że granice rozpoznania w postępowaniu jurysdykcyjnym wyznacza zdarzenie historyczne zawarte w akcie oskarżenia wniesionym przez oskarżyciela. Tym zaś zdarzeniem historycznym jest kwestia przestępnego posiadania rzeczy ruchomej przez oskarżonego, zaś rzeczą wtórną jest to, kiedy i jak wszedł on w jej posiadanie, ponieważ okoliczność ta pozostaje w ramach tego samego zdarzenia. Zdarzenie historyczne to bowiem coś innego od zdarzenia faktycznego opisanego w akcie oskarżenia, dlatego istotny jest tutaj ciąg wydarzeń prowadzących do zrealizowania znamion paserstwa przy jednoczesnej niezmienności pokrzywdzonego i przedmiotu czynu. Zarówno w przypadku kradzieży, jak i paserstwa zachowana zostaje tożsamość pokrzywdzonego, zaś czynność wykonawcza obu tych czynów skierowana jest przeciwko temu samemu przedmiotowi. Istotą zaś paserstwa jest to, że jest to czyn wtórny wobec kradzieży, w związku z czym musi być popełniony w innym czasie i nie powinna budzić przeszkód okoliczność, że czas ten jest stosunkowo odległy od dokonanej i zarzuconej w akcie oskarżenia kradzieży. Niezależnie od kwestii tożsamości zdarzenia historycznego, wykluczenie tej możliwości jawi się jako nieuzasadnione premiowanie sprawcy przestępstwa z art. 291 § 1 k.k. W przeciwnym bowiem razie konieczne byłoby wydanie wyroku uniewinniającego od zarzutu kradzieży i powtórzenie całego procesu co do nowego sformułowanego zarzutu z art. 291 § 1 k.k. To z kolei rodzi obawę o możliwe przedawnienie karalności przestępstwa.

## Bibliografia

- Budyn-Kulik Magdalena, *Strona podmiotowa wybranych przestępstw przeciwko mieniu – paserstwo*. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości: Warszawa, 2011.
- Cieślak Marian, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1971.
- Dąbrowska-Kardas Małgorzata, Piotr Kardas, „Komentarz do art. 291 k.k.”, [w:] Włodzimierz Wróbel, Andrzej Zoll, *Kodeks karny. Część szczególna*.

---

53 Zob. w tym względzie: Milena Gawrol, „Tożsamość czynu w prawie karnym materialnym i procesowym (na marginesie wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 12 listopada 2009 r., II Aka 277/09)” *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych*, nr 3 (2018): 163 i n.

- Tom III. *Komentarz do art. 278-363.* 431-454. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.
- Gawrol Milena, „Tożsamość czynu w prawie karnym materialnym i procesowym (na marginesie wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 12 listopada 2009 r., II AKa 277/09)” *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych*, nr 3 (2018): 163-168.
- Hofmański Piotr, Stanisław Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu.* Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.
- Kabat Andrzej, „Tożsamość rodzajowa przestępstw i jej kryteria w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego” *Palestra*, nr 11-12 (1967): 44-53.
- Kulesza Cezary, „Zasada skargowości w polskim procesie karnym”, [w:] *Zasady procesu karnego. System Prawa Karnego Procesowego. Tom III. Część 1*, red. Paweł Wiliński. 600-632. Warszawa: Lexis Nexis, 2014.
- Kurowski Michał, „Komentarz do art. 14 k.p.k.”, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom I. Art. 1-424*, red. Dariusz Świecki. 118-128. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Mucha Dariusz, *Przestępstwo paserstwa w kodeksie karnym z 1997 r. Analiza dogmatyczno-prawna i empiryczna.* Opole: Wydawnictwo Naukowe Scriptorium, 2014.
- Prawo karne*, red. Alicja Grześkowiak. Warszawa: C. H. Beck 2009.
- Proces karny*, red. Jarosław Zagrodnik. Wolters Kluwer: Warszawa, 2019.
- Proces karny*, red. Jerzy Skorupka. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- Referat dr Witolda Zontka na zebraniu Katedry Prawa Karnego Materialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego z dnia 18 października 2019 r. <https://www.facebook.com/KPrKUJ/videos/892940814435512/?v=892940814435512>.
- Satko Jacek „Glosa do wyroku SN z dnia 23 września 1994 r., II KRN 173/94” *Palestra*, nr 7-8 (1995), LEX.
- Skorupka Jerzy, „Komentarz do art. 14 k.p.k.”, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. Jerzy Skorupka. 63-67. Warszawa: C. H. Beck, 2020.
- Stachurski Dariusz, „Kryteria tożsamości czynu” *Prokuratura i Prawo*, nr 4 (2015): 20-39.
- Wilk Leszek, „Komentarz do art. 291 k.k.”, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. III, *Komentarz. Art. 222-316*, red. Michał Królikowski, Robert Zawłocki. 769-778. Warszawa: C. H. Beck, 2017.
- Wróbel Włodzimierz, Andrzej Zoll, *Polskie prawo karne. Część ogólna.* Kraków: Znak, 2013.
- Zgoliński Igor, „Komentarz do art. 291 k.k.”, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. Violetta Konarska-Wrzosek. 1290-1295. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.

Zoll Andrzej, „Prawo karne - tożsamość czynu zarzucanego i przypisanego – kryteria oceny. Głosa do postanowienia SN z dnia 14 lipca 2011 r., IV KK 139/11” *Orzecznictwo Sądów Polskich*, nr 4 (2012), LEX.

Zontek Witold, Adam Wojtaszczyk, „Fikcja zdarzenia historycznego w kontekście zasady skargowości. O kradzieży będącej paserstwem (a może odwrotnie?)” *Forum Prawnicze*, nr 58 (2020): 76-87.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>



# Immunitet jurysdykcyjny konsułów honorowych w Polsce a kontrola drogowa Policji – ujęcie konstruktywne

## Jurisdictional Immunity of Honorary Consuls in Poland and the Police Traffic Control – a Constructive Approach

*International law in force in Poland provides honorary consuls with functional jurisdictional immunity protecting them (in the scope of exercising activities inherent in services within the entrusted consular functions) to the same extent as consuls. In practice, Polish police officers have challenged (in the course of roadside checks) jurisdictional immunity of honorary consuls performing their functions (through intrinsically official activities) inconsistently with binding international law, especially with the Vienna Convention on Consular Relations. It shows the need for standardisation of police activity in the course of roadside checks and for clarification of incidents towards fining or a request for punishment. Especially because the provisions of the Vienna Convention on Consular Relations allow proper enforcement of road traffic rules against the honorary consul (exercising their consular functions and / or invoking immunity from jurisdiction), taking into account their immunity from jurisdiction, furthermore motivating Poland (as a State), the Police, the honorary consular corps (in Poland) and (possibly) countries sending the honorary consul to Poland to make real efforts to improve the legal situation within the subject matter.*

**Maciej Perkowski**

profesor nauk prawnych  
Uniwersytet w Białymstoku

ORCID – 0000-0002-3909-3967

Słowa kluczowe:  
konsul honorowy, immunitet  
jurysdykcyjny, policja, funkcje konsularne,  
czynności urzędowe

Key words:  
honorary consul, jurisdictional immunity,  
police, consular functions, official activities

<https://doi.org/10.36128/priv.vi35.240>

Ostatnie dekady były okresem progresywnego umiędźninarodowienia polskiego obrotu społeczno-gospodarczego, co znajdowało odzwierciedlenie w prawie i praktyce prawnej. Jednym z objawów tego procesu był rozwój ilościowy i znaczeniowy honorowego korpusu konsularnego. Instytucja konsula honorowego upowszechniła się w polskich realiach na tyle znacząco, że obecnie jest uwzględniana nie tylko w kurtuazyjnych zestawieniach uczestników lokalnych uroczystości, ale też w standardach praktycznego funkcjonowania instytucji publicznych. Jednocześnie w opinii publicznej ukształtował się popularny poglądowy schemat, że

osoby, które zostają konsulami honorowymi, wyróżniają się wysokim statusem materialnym, a rolę, jaką pełnią, traktują jako hobby, okazję do zdobycia prestiżu czy ochrony immunitetowej. Bywa, że konsula honorowego określa się stygmatyzującym mianem „półdyplomaty”. Takie ujęcia nie sprzyjają upowszechnieniu społecznej świadomości o prawach i obowiązkach konsułów honorowych, a wręcz ukierunkowują pejoratywne podejście społeczne i opatrzone pojmowanie sytuacji problemowych z udziałem konsułów honorowych<sup>1</sup>. Sytuacja budzi niepokój, gdyż nie ogranicza się do prywatnych stereotypów pojedynczych osób. Poszczególne jednostki współtworzą wszakże państwo i jego instytucje, a ich podejście do różnych spraw faktycznie wpływa na czynności, jakie podejmują występując z ramienia państwa i jego instytucji.

Wydaje się, że w kontekście „pokutowania” mimowolnych stereotypów w postrzeganiu konsułów honorowych na szczególną uwagę zasługuje sytuacja Policji, bynajmniej nie w związku z udziałem (miejscowo właściwych) konsułów honorowych w policyjnych świętach, lecz w związku z powierzeniem Policji zabezpieczenia i egzekwowania zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Rozwój i dostępność indywidualnej motoryzacji ukształtowały bowiem współczesny ruch drogowy, doprowadzając do jego rozrostu, skomplikowania i kolizyjności. Owe skutki zdeterminowały zaś kształt prawa o ruchu drogowym, przedmiotową rolę i praktykę Policji, a także szereg mimowolnych kontrowersji.

Sytuacją kontrowersyjną jest na pewno egzekwowanie (przez Policję) zasad ruchu drogowego wobec konsula honorowego. Problematiczny może być zakres immunitetów konsułów honorowych państw obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w kontekście prowadzonych przez funkcjonariuszy wydziałów ruchu drogowego Policji (w toku i w następstwie kontroli drogowych) czynności: legitymowania, mandatowania oraz działań wyjaśniających w kierunku wniosku o ukaranie. Wyklarowanie i zarekomendowanie odpowiedniego podejścia Policji w sytuacjach z udziałem konsula honorowego wymaga wyjaśnienia istoty statusu tego ostatniego, dokonania dedykowanej wykładni celowościowej funkcji konsula honorowego i reguł ich praktycznej realizacji oraz identyfikacji zasad korzystania przezeń (w Polsce)

---

1 Por.: Piotr Kundzia, Grzegorz Pawełczyk, „Półdyplomaci” *Wprost*, 12 listopada 2000. <https://www.wprost.pl/tygodnik/8445/Poldyplomaci.html>. Piotr Nisztor, „Być konsulem honorowym” *Wprost*, 4 listopada 2014. <https://www.wprost.pl/478335/byc-konsulem-honorowym.html>. Polemicznie: Jan Widacki, „Konsulowie honorowi” *Przegląd*, 10 listopada 2014. <https://www.tygodnikprzeklad.pl/jan-widacki-konsulowie-honorowi/>. Ponadto: Andrzej Szurek, „Biznesmeni konsulami honorowymi” *Rzeczpospolita*, 22 października 2010. <https://www.rp.pl/artukul/552640-Biznesmeni-konsulami-honorowymi.html>.

z przywilejów i immunitetów. Pomoże to (jak najbardziej w interesie publicznym) ustalić i rekomendować rozwiązanie optymalne.

### 1. Istota statusu konsula honorowego z perspektywy Polski

Standard międzynarodowy w zakresie statusu prawnego konsula honorowego wyznacza dziś głównie Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r.<sup>2</sup> oraz umowy dwustronne (w praktyce ograniczoną rolę odgrywa zaś zwyczaj, a funkcjonalną prawo krajowe) i porozumienia w zakresie konkretnego powołania (gdzie także ujmowane są kwestie statusu prawnego konsula honorowego). Status konsula honorowego (obok zawodowego) reguluje *expressis verbis* przede wszystkim Konwencja wiedeńska, która określa zwłaszcza charakter oraz zakres przysługujących mu przywilejów i immunitetów<sup>3</sup>. W świetle jej postanowień charakter tych ostatnich jest funkcyjny<sup>4</sup>, a zalicza się do nich m.in. immunitet jurysdykcyjny<sup>5</sup>. Innymi słowy, w świetle Konwencji wiedeńskiej immunitet jurysdykcyjny przysługuje konsulowi honorowemu w związku z wykonywaniem przezeń funkcji konsularnych.

Pewną trudność interpretacyjną stwarza tu art. 71 Konwencji wiedeńskiej, który stanowi, że urzędnicy konsularni, mający obywatelstwo państwa przyjmującego lub stale w nim zamieszkali, korzystają jedynie z immunitetu

- 2 *Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych*, sporządzona w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r., Dz. U. z dnia 17 maja 1982 r., nr 13, poz. 98 (dalej jako Konwencja wiedeńska).
- 3 Art. 1 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej wskazuje, że istnieją dwie kategorie urzędników konsularnych: zawodowi urzędnicy konsularni i honorowi urzędnicy konsularni. Postanowienia rozdziału II konwencji odnoszą się do urzędów konsularnych kierowanych przez zawodowych urzędników konsularnych; postanowienia rozdziału III odnoszą się do urzędów konsularnych kierowanych przez honorowych urzędników konsularnych. Zgodnie z art. 58 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej artykuł 42 i 43, ustęp 3 artykułu 44, artykuły 45 i 53 oraz ustęp 1 artykułu 55 stosuje się do honorowych urzędników konsularnych. Ponadto ułatwienia, przywileje i immunitety tych urzędników konsularnych są normowane przez artykuły 63, 64, 65, 66 i 67.
- 4 Por. Katarzyna Lechowicz, „Funkcjonalny charakter przywilejów i immunitetów honorowych urzędników konsularnych” *Zarządzanie i Edukacja*, nr 3-4 (2013): 84-86.
- 5 Artykuł 43, ust 1 Konwencji wiedeńskiej stanowi, że urzędnicy konsularni i pracownicy konsularni nie podlegają jurysdykcji władz sądowych i administracyjnych państwa przyjmującego w odniesieniu do czynności dokonanych w wykonaniu funkcji konsularnych. Zgodnie z art. 58 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej artykuł 43 stosuje się do honorowych urzędników konsularnych.

jurysdykcyjnego (oraz nietykalności osobistej) w stosunku do czynności urzędowych dokonanych w toku pełnienia swych funkcji. Rozważając tę kwestię z perspektywy Polski (ale podobnie rzecz się ma w innych państwach praktykujących honorowe stosunki konsularne) należy podkreślić, że skrajna interpretacja literalna prowadziłaby do absurdu, gdyż wobec faktu, że konsulowie honorowi są zasadniczo obywatelami polskimi, uprzednie wyraźne rozciągnięcie pełnego immunitetu jurysdykcyjnego na konsulów honorowych (art. 58 ust. 2 w zw. z art. 43 ust. 1) okazałoby się bezprzedmiotowe. Nie taki zapewne był zamiar twórców konwencji.

Wykładnia funkcjonalna prowadzi z kolei do wniosku, że konsulowie honorowi, realizując w ramach swych funkcji czynności urzędowe, w gruncie rzeczy podejmują złożone działania składające się immanentnie na owe czynności (urzędowe). Przykładowo, na wykonanie konkretnej czynności w określonym miejscu składać się może podróż służbowa (określona np. w delegacji służbowej wystawionej przez konsulata) między siedzibą konsulatu honorowego a miejscem wykonania tejże czynności. Warto zauważyć, iż zakres immunitetu obejmuje nie tylko dojazd do miejsca wykonywania czynności, ale również podróż powrotną, która jest nieodłącznie związana z wykonywaniem czynności urzędowych. Odmienne podejście byłoby bezzasadnie dyskryminujące.

Uszczegółowienia tego statusu mogą być konsekwencją rozwiązań przyjętych w wiążących Polskę dwustronnych konwencjach konsularnych, przy czym zasadniczo nie powinny one ograniczać standardu przewidzianego w Konwencji wiedeńskiej, a raczej ów standard rozwijać<sup>6</sup>. Tak się też w praktyce zdarza<sup>7</sup>. Ów standard ma swoje skutki prawne (nie zawsze

---

6 Artykuł 73 Konwencji wiedeńskiej określający stosunek między nią a innymi umowami międzynarodowymi wskazuje w ust. 2, że: „Żadne z postanowień niniejszej konwencji nie stanowi przeszkody do zawierania przez państwa umów międzynarodowych bądź potwierdzających, uzupełniających lub rozwijających jej postanowienia, bądź rozszerzających zasięg ich stosowania”.

7 Na ten temat interesujący wywód zaprezentował niedawno specjalista w zakresie prawa konsularnego – prof. Paweł Czubik w opracowaniu: Paweł Czubik, „Zakres immunitetu konsula honorowego w świetle niektórych dwustronnych konwencji konsularnych (*case study*)” *Problems of Economics & Law*, nr 3 (2019): 1-14. Autor podnosi (na s. 7), że: „W analizowanym przypadku do głosu doszła jednak zupełnie inna podstawa prawna, która paradoksalnie rozstrzygnęła sprawę na korzyść uznania ochrony immunitetowej. W relacjach pomiędzy państwem wysyłającym a Polską obowiązywała bowiem dwustronna konwencja konsularna. Jej obowiązywanie w omawianym zakresie może jednak budzić pewne wątpliwości. Po pierwsze, konwencja ta nie dokonała podziału urzędników

adekwatne) w prawie krajowym, na różnym poziomie regulacji (ustawy i akty wykonawcze, a także dokumenty niewiążące, wytyczne itd.)<sup>8</sup>.

## 2. Funkcje konsula honorowego i ich realizacja – wykładnia celowościowa

Kluczowym zagadnieniem stosunków konsularnych oraz statusu konsula honorowego (i zawodowego oczywiście też) są funkcje konsularne<sup>9</sup>.

---

konsularnych na zawodowych i honorowych. Mogłoby to być interpretowane przede wszystkim jako zakaz ustanawiania urzędów konsularnych kierowanych przez honorowych urzędników konsularnych, czego niewątpliwie wyraźnym dowodem była przewidziana w konwencji tej regulacja odnosząca się do obywatelstwa urzędników konsularnych (posiadania wyłącznie obywatelstwa państwa wysyłającego). Jednocześnie jednak od lat pomiędzy Polską a państwem kontraktującym rozwijane były stosunki konsularne wykonywane również przy aktywności konsulów honorowych, czego niewątpliwym dowodem był Pan X. Posiadał on przy tym wyłącznie obywatelstwo państwa przyjmującego, tym samym jego postać i jemu podobnych, licznych honorowych urzędników konsularnych tego państwa w Polsce, wskazywała na dość swobodne interpretowanie litery konwencji. Brak jest przy tym traktatowych ustaleń dokonanych w formie pisemnej, wskazujących na ewentualną zmianę treści konwencji konsularnej pomiędzy stronami”. Dalej (na stronie 9) autor stwierdza: „Fakt, że obywatel państwa przyjmującego uzyskał exequatur jako konsul państwa wysyłającego jest bezsporny. Podważanie exequatur, będącego decyzją dyskrecyjną państwa przyjmującego (niekiedy miary politycznej, niepodlegającą ocenie co do legalności, jest niemożliwe. Tym samym, niezależnie od podnoszonych kwestii co do możliwości w ogóle powołania konsulów honorowych w relacjach państwo przyjmujące – państwo wysyłające w świetle konwencji bilateralnej, nie ulega wątpliwości, że Pan X został skutecznie takim konsulem powołany”.

- 8 Przykładowo: Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 729 z późn. zm.; Ustawa z dnia 20 czerwca 1997r. Prawo o ruchu drogowym, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 110 z późn. zm.; Wytyczne nr 1 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 stycznia 2006 r. w sprawie postępowania policjantów wobec uczestników ruchu drogowego korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych lub konsularnych oraz korzystających z immunitetów krajowych, Dz. Urz. KGP z 2006 r, nr 4, poz. 17 (z dn. 30 stycznia 2006r.).
- 9 Artykuł 5 Konwencji wiedeńskiej wymienia funkcje konsularne, wskazując, że polegają one na: „a) ochronie w państwie przyjmującym interesów

państwa wysyłającego oraz jego obywateli, zarówno osób fizycznych, jak i prawnych, w granicach dozwolonych przez prawo międzynarodowe; b) popieraniu rozwoju stosunków handlowych, gospodarczych, kulturalnych i naukowych między państwem wysyłającym a państwem przyjmującym oraz na popieraniu wszelkimi innymi sposobami przyjaznych stosunków między tymi państwami zgodnie z postanowieniami niniejszej konwencji; c) zapoznawaniu się wszelkimi legalnymi sposobami z warunkami i rozwojem życia handlowego, gospodarczego, kulturalnego i naukowego państwa przyjmującego, zdawaniu z tego sprawy rządowi państwa wysyłającego oraz udzielaniu informacji osobom zainteresowanym; d) wydawaniu paszportów i dokumentów podróży obywatelom państwa wysyłającego, jak również wiz lub odpowiednich dokumentów osobom, które pragną udać się do państwa wysyłającego; e) udzielaniu pomocy i opieki obywatelom państwa wysyłającego, zarówno osobom fizycznym, jak i prawnym; f) działaniu w charakterze notariusza i urzędnika stanu cywilnego oraz wykonywaniu podobnych czynności, jak również pewnych funkcji o charakterze administracyjnym, jeżeli nie sprzeciwiają się temu ustawy i inne przepisy państwa przyjmującego; g) ochronie interesów obywateli państwa wysyłającego, zarówno osób fizycznych, jak i prywatnych, w sprawach spadkowych, na terytorium państwa przyjmującego, zgodnie z ustawami i innymi przepisami tego państwa; h) ochronie, w granicach ustalonych przez ustawy i inne przepisy państwa przyjmującego, interesów małoletnich i innych osób nie posiadających pełnej zdolności do czynności prawnych, obywateli państwa wysyłającego, w szczególności gdy zachodzi potrzeba ustanowienia nad nimi opieki lub kurateli; i) z zastrzeżeniem przestrzegania praktyki i procedury obowiązujących w państwie przyjmującym -zastępowaniu lub zapewnianiu odpowiedniego zastępstwa obywateli państwa wysyłającego przed sądami lub innymi władzami państwa przyjmującego w celu uzyskiwania, zgodnie z ustawami i innymi przepisami tego państwa, podjęcia tymczasowych środków dla ochrony praw i interesów tych obywateli, gdy osoby te z powodu nieobecności lub z jakiegokolwiek innej przyczyny nie są w stanie podjąć w odpowiednim czasie obrony swych praw i interesów; j) przesyłaniu sądowych i pozasądowych dokumentów oraz wykonywaniu rekwizycji sądowych zgodnie z obowiązującymi umowami międzynarodowymi lub, w braku takich umów, w sposób zgodny z ustawami i innymi przepisami państwa przyjmującego; k) wykonywaniu przewidzianych przez ustawy i inne przepisy państwa wysyłającego praw nadzoru i inspekcji w odniesieniu do statków morskich i rzecznych posiadających przynależność państwową państwa wysyłającego oraz statków powietrznych zarejestrowanych w tym państwie, jak również w stosunku do ich załóg;

Ich katalog zawarty w Konwencji wiedeńskiej nie jest tu określonym kanonem, a raczej zasobem, z którego państwa czerpią, powierzając poszczególnym konsulom określony zakres funkcji<sup>10</sup>. Konsulom zawodowym z racji ich umocowania i zasad doboru powierza się zwykle całokształt funkcji konsularnych zabezpieczony rozwojowo (granica jest tu dopuszczalność prawna w państwie wysyłającym).

Z kolei konsulom honorowym powierza się na ogół tzw. funkcje ogólne<sup>11</sup>, spośród których kluczowy charakter zyskuje zwłaszcza popieranie funkcjonowania i rozwoju szeroko pojętych przyjaznych stosunków między państwem wysyłającym a państwem przyjmującym oraz wykonywanie powierzonych przez państwo wysyłające wszelkich innych funkcji, których nie zakazują ustawy i inne przepisy państwa przyjmującego lub którym państwo to nie sprzeciwia się, lub też które są przewidziane w umowach międzynarodowych obowiązujących między obydwojoma państwami. Polska stoi zasadniczo na takim stanowisku, skoro sama, korzystając z instytucji konsula honorowego, powierza tu podobny zakres funkcji<sup>12</sup>. Ustaleniu (wskutek *exequatur*)

l) udzielaniu pomocy statkom morskim, rzeczonym i powietrznym wymienionym w punkcie k) niniejszego artykułu, jak również ich załogom, przyjmowaniu oświadczeń dotyczących podróży tych statków, badaniu i wizowaniu ich dokumentów oraz, z zastrzeżeniem uprawnień władz państwa przyjmującego, przeprowadzaniu dochodzenia w sprawie wypadków, które zdarzyły się w czasie podróży, i załatwianiu sporów między kapitanem, oficerami i marynarzami, o ile zezwalają na to ustawy i inne przepisy państwa wysyłającego; m) wykonywaniu powierzonych urzędowi konsularnemu przez państwo wysyłające wszelkich innych funkcji, których nie zakazują ustawy i inne przepisy państwa przyjmującego lub którym państwo to nie sprzeciwia się lub też które są przewidziane w umowach międzynarodowych obowiązujących między państwem wysyłającym a państwem przyjmującym”.

- 10 Taki sam pogląd reprezentuje Czubik, „Zakres immunitetu konsula honorowego w świetle niektórych dwustronnych konwencji konsularnych (*case study*)”, 10. Autor zwraca uwagę, że: „kwestie funkcji zawarte w konwencji stanowić mogą podstawowy zrąb dla zarówno zawodowego jak i honorowego urzędnika konsularnego (ostateczny ich kształt określi i tak partykularne porozumienie obu państw określone w mechanizmach listów komisyjnych i *exequatur*)”.
- 11 Objaśnienie funkcji ogólnych patrz zwłaszcza: Michał Kowalski, „Funkcje konsularne”, [w:] *Leksykon prawa i protokołu dyplomatycznego*, red. Sebastian Sykuna, Jerzy Zajadło (Warszawa: C. H. Beck, 2011), 93.
- 12 Patrz: Dział V Ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne, Dz. U. z 2015, poz. 1274; por.: Tomasz Trafas, „Funkcja konsula honorowego w świetle polskich uregulowań – dylematy teorii i praktyki”.

zakresu funkcji konsula honorowego towarzyszyi jednocześnie zabezpieczenie ich niezakłóconego wykonywania poprzez ochronę immunitetową. Biorąc pod uwagę funkcyjny charakter owej ochrony, należy podkreślić, że wskazane funkcje wypełniają obowiązujący standard prawny i nie podlegają rozważaniu treściowo-celowościowemu instytucji wewnątrz krajowych (np. Policji), które nie mają kompetencji, by ustalać, czy te funkcje są realizowane. Nie jest zatem dopuszczalne bezpośrednie analizowanie przez Policję (w toku kontroli drogowych), czy uczestnicząc w rozmaitych oficjalnych uroczystościach, składając kurtuazyjne wizyty itp. czynności urzędowe konsul honorowy realizuje funkcje konsularne. Jeżeli udaje się tam formalnie jako konsul, z deklarowanym zamiarem realizacji działań (czynności urzędowych) służących: 1) popieraniu funkcjonowania i rozwoju szeroko pojętych przyjaznych stosunków między państwem wysyłającym a Polską albo 2) wykonywaniu powierzonych przez państwo wysyłające wszelkich innych funkcji prawnie dopuszczalnych w Polsce (których nie zakazuje polskie prawo lub którym Polska się nie sprzeciwia lub które są przewidziane w umowach międzynarodowych obowiązujących między obydwoma państwami), to realizuje funkcje konsularne. Takie domniemanie powinno być w każdym razie przyjęte<sup>13</sup>.

Realizacja przez konsula honorowego wskazanych funkcji jest zwykle powiązana z koniecznością przemieszczania się, a państwa strony Konwencji wiedeńskiej powinny umożliwić to konsulom w sposób wszechstronny. Jeżeli konsul honorowy udaje się w celu realizacji czynności urzędowej/funkcji jw. poza miejsce swej siedziby (zwłaszcza przemieszczając się w obrębie swojego okręgu konsularnego) powinno towarzyszyć temu domniemanie, że dotarcie na miejsce i powrót (do siedziby/miejsca zamieszkania) stanowią integralną część realizowanych czynności urzędowych w ramach powierzonych mu funkcji konsularnych. Punktualne dotarcie na miejsce realizacji czynności urzędowych/funkcji konsularnych i/lub powrót stamtąd bywa w praktyce utrudnione nieprzewidzianymi sytuacjami na drodze, co w czysto ludzkim

---

[w:] *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, red. Paweł Czubik, Wojciech Burek (Kraków: Instytut Multimedialny, 2014), 74-75.

- 13 Podobnie Czubik [„Zakres immunitetu konsula honorowego w świetle niektórych dwustronnych konwencji konsularnych (*case study*)”], 11] wywodzi, że: „Teleologiczne uzasadnienie funkcjonowania immunitetów wskazuje a contrario na potrzebę raczej jak najszerszego zabezpieczenia nimi pozycji konsula w państwie przyjmującym. Nie odgrywa przy tym istotnej roli szczegółowy zakres funkcji wykonywanych przez konsula. Ograniczenia zakresu immunitetów wyraźnie wpisywane w tekst traktatów konsularnych stanowią tkankę dodaną. Jako takie powinny stanowić materię w razie wątpliwości, co do ich zakresu, interpretowaną zawężająco”.



rozumieniu znajduje usprawiedliwienie, lecz w aspekcie wizerunkowo-prestiżowym koliduje z pożądanym standardem. Dążąc do zachowania tego ostatniego konsul honorowy jest narażony na kolizje z zasadami ruchu drogowego, co w polskich realiach drogowych nie jest specjalnie trudne<sup>14</sup>. Tego typu sytuacje ujawnia przede wszystkim Policja. Wydaje się, że przewidziane prawem przywileje i immunitety konsula honorowego, w tym jurysdykcyjny, tu właśnie mogą szczególnie chronić prawidłową realizację jego funkcji konsularnych<sup>15</sup>.

### 3. Przywileje i immunitety konsula honorowego w Polsce – zasady (w kontekście tytułowym)

Realizacja przywilejów i immunitetów konsula honorowego w Polsce uległa niefortunnej „stygmatazacji” wskutek dość niefrasobliwego ujmowania tej kwestii doktrynalną klamrą „ograniczonego ich zakresu”<sup>16</sup>. Takie

- 
- 14 Przykładowo – od 1990 roku liczba pojazdów silnikowych wzrosła w naszym kraju blisko trzykrotnie. Jednocześnie systematycznie rośnie wskaźnik liczby samochodów osobowych na 1000 mieszkańców. Patrz: *Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2018 roku*, Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego/Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2019, 28. Patrz też: *Serwis dla kierowców. Lista utrudnień*, GDDKiA. <https://www.gddkia.gov.pl/pl/19/lista-utrudnien>. [dostęp: 12.12.2020].
- 15 Jak nigdzie indziej właśnie w realiach ruchu drogowego konsul honorowy jest narażony na kolizję swych starań o pełną realizację funkcji konsularnych z obowiązującymi przepisami prawa (oraz ujawnienie tego przez Policję) i tu właśnie ochrona realizacji funkcji konsularnych poprzez immunitet jurysdykcyjny ma realny sens. Interpretacja zawężająca, czy to podmiotowo (na rzecz ochrony wyłącznie funkcji konsuli zawodowych), czy przedmiotowo (na rzecz czynności konsularnych *stricto* urzędowych, wyłączwszy zeń dotarcie na miejsce realizacji tychże i powrót stamtąd) prowadzi ostatecznie do absurdu, a na pewno do sprzeczności z celami i przedmiotowi wiążącego Polskę właściwego prawa międzynarodowego. Por.: Andrzej Zdebski, „Praktyczne aspekty sprawowania funkcji konsula honorowego w państwie przyjmującym a Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych”, [w:] *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, red. Paweł Czubik, Wojciech Burek (Kraków: Instytut Multimedialny, 2014), 66.
- 16 Por. przykładowo: Izabela Gawłowicz, *Międzynarodowe prawo dyplomatyczne – wybrane zagadnienia* (Warszawa: C.H. Beck, 2011), 158; Tomasz Grzegorzczak, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, wyd. 5 (Warszawa: WKP, 2012); Stefan Sawicki, *Prawo*

ujęcie (choć treściowo usprawiedliwione) ma tę wadę, że zdaje się sugerować, iż owe przywileje i immunitety są namiastką tych, które przysługują konsulom zawodowym. W istocie zaś ich zakres jest taki, jaki być powinien z uwagi, z jednej strony, na zakres funkcji konsula honorowego oraz, z drugiej, (z zasady) polskie obywatelstwo (konsula honorowego)<sup>17</sup>. Kluczowy w przedmiocie niniejszego opracowania immunitet jurysdykcyjny ma charakter funkcyjny i chroni konsula honorowego (w związku z realizacją przezeń działań składających się na czynności urzędowe w ramach powierzonych mu funkcji konsularnych) tak samo, jak konsula zawodowego przed podległością jurysdykcyjną, która może jego funkcjonowanie (konsularne) unieвозмоwić lub choćby zakłócić. Warto przypomnieć, że w świetle Konwencji wiedeńskiej celem przywilejów i immunitetów nie jest zapewnienie korzyści poszczególnym osobom, lecz zapewnienie skutecznego wykonywania funkcji przez urzędy konsularne w imieniu ich państw<sup>18</sup>. Właściwe podmioty polskie (zwłaszcza Policja) mając to na względzie, gdy występują wobec konsula honorowego deklarującego realizację przezeń czynności urzędowych w ramach powierzonych funkcji konsularnych, poza wąskim zasobem sytuacji realnie niecierpiących zwłoki (np. stan upojenia alkoholowego konsula honorowego jako kierowcy) powinny ograniczyć bezpośredniość swoich działań wobec niego (oczywiście realizując swoje wewnętrzne procedury, lecz bez „gorącego” angażowania konsula honorowego), a jeżeli uznają, że interes publiczny tego wymaga, mogą zainicjować (poprzez Protokół Dyplomatyczny MSZ<sup>19</sup>)

---

*konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe* (Warszawa WP PWN, 1998), 309 i n.; idem, *Przywileje i immunitety konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe* (Wrocław: Ossolineum, 1989), 197. Wojciech Sz. Staszewski, *Konsul honorowy w prawie międzynarodowym i w praktyce polskiej* (Lublin: Wydawnictwo KUL, 2015), 162; Sławomir Steinborn, „Komentarz do art. 584”, [w:] *Komentarz aktualizowany do art. 425-673 Kodeksu postępowania karnego*, red. Lech K. Paprzycki (LEX 2015); Julian Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, wyd. 13 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 615.

- 17 Por. np.: Monika Szymura, *Instytucja konsula honorowego w polskiej polityce zagranicznej XX wieku* (rozprawa doktorska) (Katowice: Uniwersytet Śląski, 2007), 152 i n.
- 18 Piąte założenie w preambule do Konwencji wiedeńskiej.
- 19 W dobrym kierunku zmierzał tu Rozdział 2 Wytycznych nr 1 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 stycznia 2006 r.... op. cit., s. 2-3. Por. też: Zarządzenie Komendanta Głównego Policji z dnia 26 marca 2008 r. w sprawie metodyki wykonywania przez Policję czynności administracyjno-porządkowych w zakresie wykrywania wykroczeń oraz ścigania ich sprawców, Dz. Urz. KGP z 2008 r., nr 9, poz. 48 (zwłaszcza par. 4 i 6). Z kolei niewłaściwy wydaje się nowszy kierunek, prezentowany

starania o zrzeczenie się immunitetu jurysdykcyjnego przez państwo wysyłające jako dysponenta immunitetu (pamiętając o konieczności zabiegania także o zrzeczenie się w kwestii środków wykonania orzeczenia)<sup>20</sup>.

W przypadku funkcjonariuszy Policji podstawowym problemem wydaje się mierzenie się z występującą tu konstrukcją prawną. Zatrzymując konsula honorowego, który faktycznie naruszył zasady ruchu drogowego (i uwzględniając jego immunitet jurysdykcyjny) nie darują oni winy ani nie „przymykają oka” na naruszenie przepisów, lecz, stwierdziwszy, że mają do czynienia z konsulem honorowym, który deklaruje realizację czynności urzędowych w ramach powierzonych mu funkcji konsularnych i/lub powołuje się na immunitet jurysdykcyjny, przejść powinni do szczególnego trybu postępowania (jw.), w którym bezpośrednia uciążliwość (dla konsula honorowego) powinna być zminimalizowana. Policjanci powinni pamiętać też, że konsul honorowy nie jest obowiązany do składania zeznań co do faktów związanych z wykonywaniem jego funkcji ani do przedstawiania urzędowej korespondencji i dokumentów odnoszących się do jego funkcji<sup>21</sup>. Dążenie Policji do bezpośredniej („na gorąco”) weryfikacji zaistniałej sytuacji prawnej prędzej przyniesie więc efekt „błędnego koła”, aniżeli praworządność i może

---

w opracowaniu: Aleksandra Krajewska, Dariusz Baj, Roman Wróblewski, *Immunitet dyplomatyczny. Historia, zakres, obowiązywanie na gruncie prawa karnego i prawa wykroczeń* (Legionowo: Centrum Szkolenia Policji, 2016), 35 i n. Brak pewności prawa wydaje się w praktyce tytułowej problematyki wręcz symptomatyczny (choć stan prawnomiedzynarodowy, wiążący Polskę w tym obszarze nie zmienił się zasadniczo).

20 Artykuł 45 Konwencji wiedeńskiej (Zrzeczenie się przywilejów i immunitetów) stanowi, że: „1. Państwo wysyłające może zrzec się w odniesieniu do członka urzędu konsularnego przywilejów i immunitetów przewidzianych w artykule 41, 43 i 44. 2. Zrzeczenie się powinno być zawsze wyraźne, z zastrzeżeniem postanowień ustępu 3 niniejszego artykułu i zakomunikowane państwu przyjmującemu na piśmie. 3. Wszczęcie przez urzędnika konsularnego lub pracownika konsularnego postępowania w przypadku, w którym mógłby on korzystać z immunitetu jurysdykcyjnego na podstawie artykułu 43, pozbawia go prawa powołania się na immunitet jurysdykcyjny w stosunku do jakiegokolwiek powództwa wzajemnego, bezpośrednio związanego z powództwem głównym. 4. Zrzeczenie się immunitetu jurysdykcyjnego co do postępowania cywilnego lub administracyjnego nie jest uważane za pociągające za sobą zrzeczenie się immunitetu od środków wykonania orzeczenia; w stosunku do takich środków niezbędne jest odrębne zrzeczenie się”. Por.: Czubik, „Zakres immunitetu konsula honorowego”, 13.

21 Patrz: artykuł 44, ust. 3 Konwencji wiedeńskiej (Obowiązek składania zeznań w charakterze świadka).

doprowadzić do naruszenia immunitetu konsula honorowego, a w konsekwencji do naruszenia ciężących na Polsce (jako państwie przyjmującym) względem państwa wysyłającego zobowiązań, co (ostatecznie) rodzi odpowiedzialność prawnomiędzynarodową.

#### 4. Rekomendowany model podejścia Policji w sytuacji egzekwowania zasad ruchu drogowego wobec konsula honorowego

Prawo międzynarodowe nakazuje interpretować umowy międzynarodowe w dobrej wierze, odpowiednim kontekście, zgodnie z ich przedmiotem i celem<sup>22</sup>. W praktyce Policji rodzi to oczywistą trudność, gdyż koliduje z rutynowym i poniekąd władczym dążeniem do ścigania i karania, wymuszając tu samoograniczenie oparte na ekskluzywnej wiedzy<sup>23</sup>. Sytuację pogłębia niefortunne przeobrażenie praktyki policyjnego (nie tylko) ścigania, karania i prewencyjnego piętnowania naruszeń zasad ruchu drogowego

- 
- 22 Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z dnia 2 listopada 1990 r., nr 74, poz. 439), w artykule 31 (Ogólna reguła interpretacji) stanowi, że: „1. Traktat należy interpretować w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście, oraz w świetle jego przedmiotu i celu. 2. Dla celów interpretacji traktatu kontekst obejmuje, oprócz tekstu, łącznie z jego wstępem i załącznikami: a) każde porozumienie dotyczące traktatu, osiągnięte między wszystkimi stronami w związku z zawarciem traktatu; b) każdy dokument sporządzony przez jedną lub więcej stron w związku z zawarciem traktatu, przyjęty przez inne strony jako dokument odnoszący się do traktatu. 3. Łącznie z kontekstem należy brać pod uwagę: a) każde późniejsze porozumienie między stronami, dotyczące interpretacji traktatu lub stosowania jego postanowień; b) każdą późniejszą praktykę stosowania traktatu, ustanawiającą porozumienie stron co do jego interpretacji; c) wszelkie odpowiednie normy prawa międzynarodowego, mające zastosowanie w stosunkach między stronami. 4. Specjalne znaczenie należy przypisywać wyrazowi wówczas, gdy ustalono, że taki był zamiar stron. Z kolei jej artykuł 32 (Uzupełniające środki interpretacji) wskazuje, że: można odwoływać się do uzupełniających środków interpretacji, łącznie z pracami przygotowawczymi do traktatu oraz okolicznościami jego zawarcia, aby potwierdzić znaczenie wynikające z zastosowania artykułu 31 lub aby ustalić znaczenie, gdy interpretacja oparta na artykule 31: a) pozostawia znaczenie dwuznacznym lub niejasnym albo b) prowadzi do rezultatu wyraźnie absurdalnego lub nierozsądnego”.
- 23 Stawia to policjanta w sytuacji braku pewności prawa i wymusza nań ryzyko podjęcia kroków tyleż niewłaściwych, co nieodwracalnych w stosunkach konsularnych Polski.

w kontrowersyjny „proces poboru progresywnych opłat” za ujawnione naruszenia, w okolicznościach służących bardziej skuteczności (ilościowej) ujawnienia naruszenia, niż napiętnowaniu (i prewencji) wynikającego stąd zagrożenia<sup>24</sup>. Abstrahując od tych okoliczności, czynności Policji w związku z kontrolą drogową (jeśli odnoszą się do konsula honorowego) nie mogą odbywać się w oderwaniu lub z naruszeniem wiążącego Polskę prawa międzynarodowego, a zwłaszcza przepisów Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych.

Policja powinna (w świetle wiążącego Polskę prawa międzynarodowego, a zwłaszcza Konwencji wiedeńskiej), adekwatnie uporządkować podejście wobec immunitetu jurysdykcyjnego konsulów honorowych (oczywiście nie tylko) w sytuacji egzekwowania zasad ruchu drogowego. Właściwe jest przyjęcie, że jeżeli konsul honorowy deklaruje wówczas realizację czynności urzędowych w ramach powierzonych mu funkcji konsularnych i/lub powołuje się na immunitet jurysdykcyjny (pomijając sytuacje, gdy dana osoba, będąc konsulem honorowym, nie wskazuje na realizację funkcji konsularnych i/lub nie powołuje się na immunitet jurysdykcyjny<sup>25</sup>), to funkcjonariusze Policji powinni „na gorąco” ograniczyć się do zweryfikowania tożsamości konsula honorowego, poinformowania go o stwierdzeniu naruszenia, związanym z tym zagrożeniem oraz pouczenia go o obowiązującym standardzie w tym zakresie wraz z zaleceniem stosowania się do zasad ruchu drogowego. Takie postępowanie stanowi odpowiednią realizację interesu publicznego i nie narusza prawa międzynarodowego w zakresie immunitetu jurysdykcyjnego chroniącego funkcję (a nie osobę) kontrolowanego konsula honorowego.

- 
- 24 Poglądowo obrazują to serwisy informacyjne. Patrz np.: <https://www.motofakty.pl/artykul/policyjne-wideorejestratory-policja-dokonuje-nieprawidlowych-pomiarow-predkosci.html>; <https://www.infosecurity24.pl/legislacja/policyjne-grupy-speed-w-kazdym-wojewodztwie>; <https://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Nieprawidlowosci-w-gdanskiej-drogowce-n137847.html>; <https://motoryzacja.interia.pl/raporty/raport-fotoradary/polowanie-na-kierowcow/news-policjanci-podpuszczali-kierowce-sad-przyznal-mu-racje,nId,2142136>.
- 25 Tu wskazówką może być (opracowana w związku z art. 5, par. 3 Ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia) Lista państw, w których wystawia się mandaty za popełnione wykroczenia członkom obcych misji dyplomatycznych oraz urzędów konsularnych (lub członkom ich rodzin) i oczekuje się ich opłacenia, wersja 3.0 z 31.10.2019 r., Ministerstwo Spraw Zagranicznych. <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/lista-panstw-w-ktorych-wystawia-sie-mandaty-za-wykroczenia-czlonkom-obcych-misji-dyplomatycznych-oraz-urzedow-konsularnych-lub-czlonkom-ich-rodzin-i-oczekuje-sie-ich-oplacenia>.

Przedmiot i cel Konwencji wiedeńskiej oraz wiążących Polskę dwustronnych konwencji konsularnych wskazują, że zasadniczo stosunki konsularne wzmacniają przyjazne relacje państw, a przewidziane w ich ramach przywileje i immunitety służą prawidłowej realizacji funkcji konsularnych i dlatego zostały ustanowione. Kto realizuje funkcje konsularne – chroniony jest odpowiednim przywilejem i/lub immunitetem (np. immunitetem jurysdykcyjnym). Realizowanie przez państwo obce na terytorium Polski wzajemnych stosunków konsularnych (zakładając związanie tego państwa Konwencją wiedeńską i/lub dwustronną konwencją konsularną) następuje m.in. za pośrednictwem konsulów honorowych, stąd w sytuacji kolizji ich działań (składających się na czynności urzędowe w ramach powierzonych im funkcji) z zasadami ruchu drogowego chronić musi konsulów honorowych immunitet jurysdykcyjny (co wynika z wprost z Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych). Dobrem chronionym jest w tym wypadku prawidłowa realizacja czynności urzędowych/funkcji konsularnych, stąd funkcjonariuszom Policji bezpośrednio „na drodze” prawo międzynarodowe (a zwłaszcza Konwencja wiedeńska) nie pozostawia swobody działania w respektowaniu immunitetu.

Wskazane jest wdrożenie na użytek sytuacji egzekwowania przez Policję zasad ruchu drogowego wobec konsula honorowego (wykonującego czynności urzędowe w ramach powierzonych mu funkcji konsularnych i/lub powołującego się na immunitet jurysdykcyjny) jednolitego standardu realizacji interesu publicznego, który zabezpieczy prawidłową realizację zobowiązań międzynarodowych (w zakresie immunitetu jurysdykcyjnego). Aktualnie praktykowane wewnętrzne regulacje (np. Wytoczne Komendanta Głównego w sprawie postępowania policjantów wobec uczestników ruchu drogowego korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych lub konsularnych oraz korzystających z immunitetów krajowych, czy zasady określone w Zarządzeniu nr 323 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 marca 2008r. w sprawie metodyki wykonywania przez Policję czynności administracyjno-porządkowych w zakresie wykrywania wykroczeń i ścigania sprawców, dotyczące reguł postępowania w przypadku czynności podejmowanych wobec członków personelu dyplomatycznego/konsularnego) są bowiem niezrozumiałe, wywołują wątpliwości interpretacyjne funkcjonariuszy Policji, a nade wszystko wydają się sprzeczne z przepisami Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych. Szanując oparte na pozytywnych przesłankach dążenia Policji do maksymalnie skutecznego egzekwowania zasad ruchu drogowego należy podkreślić wyraźnie, że w odniesieniu do konsulów honorowych podejście to jest nieprawidłowe. W tej sytuacji dążenie Policji do natychmiastowego ukarania mandatem, czy też bezpośrednio kierowanie przez Policję wniosku o ukaranie do sądu, narażają Polskę na odpowiedzialność związaną z niedotrzymaniem zobowiązań międzynarodowych (czego w sposób miarodajny nie jest w stanie zweryfikować policjant „na drodze”) nie

osiągając przy tym niczego, czego nie da się uzyskać poprzez Protokół Dyplomatyczny MSZ (i ewentualnie dalsze działania następcze szanujące zobowiązania międzynarodowe), jeśli Policja uzna, że interes publiczny wymaga konsekwentnego dążenia do wyegzekwowania wobec konsula honorowego skutków naruszenia przezeń zasad ruchu drogowego.

Absolutnie niedopuszczalnie jawi się odbieranie konsulowi honorowemu uprawnień do prowadzenia pojazdów, gdyż byłoby to faktyczne uniemożliwienie realizacji przez konsula honorowego znacznej części jego funkcji konsularnych (a wobec nieodpłatnego wykonywania tychże nieuprawnione jest oczekiwanie ewentualnego zatrudnienia kierowcy w okresie zatrzymania uprawnień do prowadzenia pojazdów lub poruszania się transportem publicznym<sup>26</sup>). Jediną dopuszczalną tu drogą postępowania funkcjonariuszy Policji jest działanie poprzez Protokół Dyplomatyczny MSZ. W aktualnym stanie prawnym istnieje konieczność korzystania z pośrednictwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych w podejmowaniu czynności postępowania administracyjnego w stosunku do osób posiadających immunitety międzynarodowe, których istotą jest wyłączenie określonych osób spod jurysdykcji administracyjnej państwa przyjmującego<sup>27</sup>.

## 5. Konkluzja

Konkludując, warto podkreślić, że konsulowi honorowemu przysługuje immunitet jurysdykcyjny o charakterze funkcyjnym, który chroni go (w zakresie realizacji działań immanentnie składających się na czynności urzędowe w ramach powierzonych mu funkcji konsularnych) w identycznym zakresie jak konsula zawodowego.

Negowanie przez funkcjonariuszy wydziałów ruchu drogowego Policji (w toku kontroli drogowych) immunitetu jurysdykcyjnego konsulów honorowych realizujących swe funkcje (poprzez działania składające się immanentnie na czynności urzędowe) jest sprzeczne z wiążącym Polskę prawem międzynarodowym, a zwłaszcza z Konwencją wiedeńską o stosunkach konsularnych. Wskazuje to na konieczność standaryzacji czynności i zachowań funkcjonariuszy Policji w procesie legitymowania w toku kontroli drogowej i wyjaśniania zdarzeń w kierunku mandatowania lub wniosku o ukaranie, zwłaszcza że przepisy Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych pozwalają odpowiednio wyegzekwować zasady ruchu drogowego wobec konsula honorowego (realizującego swe funkcje konsularne i/lub powołującego się

26 Zwłaszcza, że nie usystematyzowano ewentualnych ulg i zwolnień konsulów honorowych z opłat za takie przejazdy. Por.: Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 1992r., nr 54, poz. 254).

27 Barbara Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (Legalis: 2019).

na immunitet jurysdykcyjny) z uwzględnieniem jego immunitetu jurysdykcyjnego, nadto motywując Polskę (jako państwo), Policję, honorowy korpus konsularny (w Polsce) i (ewentualnie) państwa wysyłające (konsulów honorowych, do Polski) do rzeczywistych zabiegów o doskonalenie sytuacji prawnej tytułowej problematyki<sup>28</sup>. W szczególności należy podkreślić, że Policja nie powinna „na gorąco” weryfikować, czy w danej sytuacji konsul honorowy podlega ochronie i wykonuje czynności urzędowe w ramach powierzonych mu funkcji konsularnych, jeśli ten tak oświadcza. Tylko wówczas, gdy organ ścigania ma wątpliwości (np. nie miały miejsca żadne uroczystości, w których konsul honorowy – według jego deklaracji – miałby uczestniczyć), Policja może wszcząć swoje czynności wyjaśniające (upewniwszy się wcześniej, czy znajdują one podstawy), jednakże poprzez Protokół Dyplomatyczny Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Każdorazowo należy mieć na względzie, że konsulowie honorowi w swojej pracy podejmują złożone działania składające się immanentnie na czynności urzędowe, a takim działaniem jest podróż służbowa, zlecona konsulowi np. w delegacji służbowej i składające się na nią dojazd i powrót z miejsca realizacji czynności urzędowych *sensu stricto*.

Puentując można dodać, że nawet jeśli funkcjonariusze Policji nie znają Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych i niewłaściwie interpretują przepisy wewnętrzne, to oświadczenie państwa widniejące na legitymacji konsula honorowego wydanej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej – „Okaziciel niniejszego dokumentu korzysta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z ułatwień, przywilejów, immunitetów właściwych honorowym urzędnikom konsularnym na podstawie Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 24 kwietnia 1963r.” – sugeruje im odpowiednio ukierunkowaną staranność. Jeśli dołożyć do tego oświadczenie Polski ujęte w akcie powołania – „Uprzejmie prosimy wszystkie

---

28 Por.: Czubik, „Zakres immunitetu konsula honorowego w świetle niektórych dwustronnych konwencji konsularnych (*case study*)”, 12), który stwierdza: „Wydaje się, że niewskazanie w dwustronnej konwencji konsularnej, o której mowa, konsulów honorowych jako odrębnej kategorii konsularnej, przy jednoczesnym wyraźnym zakazie powoływania konsulów honorowych, stanowi kwestię wymagającą uzupełnienia protokołem do konwencji, zaś brak takiej poprawki, należy uznać za błąd. Z drugiej strony stanowi to wyraźny dowód na to, iż konwencja dwustronna, pomimo że *ex lege* powinna stanowić punkt wyjścia dla relacji konsularnych pomiędzy państwami, całkowicie przeciwnie – jest wyraźnie ignorowana, a wzajemne relacje dotyczące powoływania konsulów honorowych, państwa jej strony w praktyce opierają wyłącznie na regulacjach z ich praw wewnętrznych. To zaś nie może być stosowane kontra literze formalnie obowiązującego pomiędzy nimi prawa międzynarodowego”.



zainteresowane strony, w szczególności władze na jego obszarze jurysdykcji do udzielenia jemu (konsulowi honorowemu) wsparcia i zaufania oraz wszelkiej koniecznej pomocy, których on może potrzebować w trakcie pełnienia swoich obowiązków, a także umożliwienia jemu korzystania z wszelkich praw, przywilejów oraz immunitetów związanych z jego funkcją i umocowaniem zgodnie z Konwencją Wiedeńską” – to wszelkie praktyki zmierzające do mandatowania, wniosku o ukaranie czy zatrzymania uprawnień (do prowadzenia pojazdów) prowadzone przez funkcjonariuszy Policji w toku kontroli drogowych wskazują na systemową ambiwalencję, podważając tym samym międzynarodowy autorytet Rzeczypospolitej Polskiej.

### Bibliografia

- Adamiak Barbara, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Legalis 2019.
- Czubik Paweł, „Zakres immunitetu konsula honorowego w świetle niektórych dwustronnych konwencji konsularnych (*case study*)” *Problems of Economics & Law*, nr 3 (2019): 1-14.
- Gawłowicz Izabela, *Międzynarodowe prawo dyplomatyczne – wybrane zagadnienia*. Warszawa: C. H. Beck, 2011.
- Grzegorzczuk Tomasz, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, wyd. 5. Warszawa: WKP, 2012.
- Kowalski Michał, „Funkcje konsularne”, [w:] *Leksykon prawa i protokołu dyplomatycznego*, red. Sebastian Sykuna, Jerzego Zajadło. 92-95. Warszawa: C. H. Beck, 2011.
- Krajewska Aleksandra, Dariusz Baj, Roman Wróblewski. *Immunitet dyplomatyczny. Historia, zakres, obowiązywanie na gruncie prawa karnego i prawa wykroczeń*. Legionowo: Centrum Szkolenia Policji, 2016.
- Kundzia Piotr, Grzegorz Pawełczyk, „Póldyplomaci” *Wprost*, 12 listopada 2000. <https://www.wprost.pl/tygodnik/8445/Poldyplomaci.html>.
- Lechowicz Katarzyna, „Funkcjonalny charakter przywilejów i immunitetów honorowych urzędników konsularnych” *Zarządzanie i Edukacja*, nr 3-4 (2013): 75-90.
- Nisztor Piotr, „Być konsulem honorowym” *Wprost*, 4 listopada 2014. <https://www.wprost.pl/478335/byc-konsulem-honorowym.html>.
- Sawicki Stefan, *Prawo konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe*. Warszawa: PWN, 1998.
- Sawicki Stefan, *Przywileje i immunitety konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe*. Wrocław: Ossolineum, 1989.
- Staszewski, Wojciech Sz., *Konsul honorowy w prawie międzynarodowym i w praktyce polskiej*. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2015.

- Steinborn Sławomir, „Komentarz do art. 584”, [w:] *Komentarz aktualizowany do art. 425-673 Kodeksu postępowania karnego*, red. Lech K. Paprzycki. LEX 2015.
- Sutor Julian, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, wyd. 13. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Szurek Andrzej, „Biznesmeni konsulami honorowymi” *Rzeczpospolita*, 22 października 2010. <https://www.rp.pl/arttykul/552640-Biznesmeni-konsulami-honorowymi.html>.
- Szymura Monika, *Instytucja konsula honorowego w polskiej polityce zagranicznej XX wieku* (rozprawa doktorska). Katowice: Uniwersytet Śląski, 2007.
- Trafas Tomasz, „Funkcja konsula honorowego w świetle polskich uregulowań – dylematy teorii i praktyki”, [w:] *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, red. Paweł Czubik, Wojciech Burek. 70-83. Kraków: Instytut Multimedialny, 2014.
- Widacki Jan, „Konsulowie honorowi” *Przegląd*, 10 listopada 2014. <https://www.tygodnikprzeglad.pl/jan-widacki-konsulowie-honorowi/>.
- Zdebski Andrzej, „Praktyczne aspekty sprawowania funkcji konsula honorowego w państwie przyjmującym a Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych”, [w:] *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, red. Paweł Czubik, Wojciech Burek. 61-69. Kraków: Instytut Multimedialny, 2014.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

## O poglądzie Jerzego Panejki na instytucję samorządu – supplementum

---

### On Jerzy Panejko's View on the Institution of Self-Government – Supplementum

*The article aims to present Jerzy Panejko's view on understanding the essence of self-government. It refers to the study by Adam Ostrowski, entitled 'Jerzy Panejko and His Views on the Institution of the Local Government', which was published in "Prawo i Więź" No 34. The article presents archives concerning J. Panejko together with a bibliography that are the basis of the possible reconstruction of his views on the substance of self-government. Author also describes the method used by J. Panejko, and he refers as to Panejko's definition of self-government. The author also discusses the problem of the public law personality of self-government, he points out the determinants of Panejko's approach to the essence of self-government, and presents the continuators of his thoughts.*

---

#### Jarosław Dobkowski

*doktor habilitowany nauk prawnych  
profesor Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie*

ORCID – 0000-0002-2010-4152

Słowa kluczowe:  
Jerzy Panejko, prawo administracyjne,  
samorząd

Key words:  
Jerzy Panejko, administrative law,  
self-government

<https://doi.org/10.36128/priw.vi35.253>

Z e sporym zainteresowaniem zapoznałem się z artykułem magistra Adama Ostrowskiego z Akademii Pomorskiej w Słupsku, pt. *Jerzy Panejko i jego poglądy na instytucję samorządu* („Prawo i Więź”, nr 4, 2020). Jak na początkowego badacza nauk prawnych jest to opracowanie rozbudowane, stanowiące rozwinięte i kompetentnie opracowane studium historycznoprawne, w którym Autor na podstawie kwerend archiwalnych i literatury przedmiotu dokonuje analizy myśli samorządowej Jerzego Panejki (1886-1973), czyniąc to na tle genezy i rozwoju samorządu terytorialnego oraz ewolucji niektórych form samorządu specjalnego. Nie umniejszając wartości tego opracowania, dla uzyskania pełniejszego obrazu tytułowego zagadnienia warto porządzić kilka uwag uzupełniających,

wynikających z badań Autora w przedmiocie biografii prof. Panejki i jego poglądów.

W kwestii archiwaliów rozważania biograficzne warto opierać nie tylko na źródłach dostępnych Lietuvos Centrinis Valstybės Archyvas w Wilnie, ale także materiałach zgromadzonych w Archiwum Akt Nowych w Warszawie, w którego zasobach znajduje się *Teczka personalna Jerzego Panejki*. Pewne rozporoszone dane znajdują się także w Archiwum Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie oraz Archiwum Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu. Sporo tego typu materiałów znajduje się także w Archiwum, obchodzącego w tym roku 100-lecie istnienia Wolnego Uniwersytetu Ukraińskiego w Monachium.

W kwestii bazy piśmienniczej – choć bibliografia Jerzego Panejki jest bogata<sup>1</sup>, jego pogląd należy rekonstruować nie tylko w oparciu o pierwszą monografię tego autora pt. *Geneza i podstawy samorządu europejskiego* z 1926 roku<sup>2</sup>, ale bardziej wydanie drugie (wileńskie) z 1934 r.<sup>3</sup>, znacząco uzupełnione i poprawione, a przede wszystkim monografię wydaną po wojnie w języku ukraińskim pt. *Teoretyczne podstawy samorządu*<sup>4</sup>, której reprint ukazał się na Ukrainie w 2002 r.<sup>5</sup>

- 
- 1 Jarosław Dobkowski, „Bibliografia prac Profesora Jerzego Karola Panejki (1886-1973)” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 33 (2016): 189-198.
  - 2 Jerzy Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego* (Paryż: Imprimerie de Navarre, 1926) [wznowienie: reprint zawierający *facsimilia*, wydany w ramach I Serii Klasyki Samorządowej Wydawnictwa „Przemiany” w 1990 r.] – recenzja: Janusz Borkowski, *Samorząd Terytorialny*, nr 10 (1991): 50 i n.
  - 3 Jerzy Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, wyd. 2 (Wilno: Skład Główny w Księgarni Św. Wojciecha, 1934) – recenzje i noty: M[arian] T[yrowicz], *Kwartalnik Historyczny*, nr 3 (1935): 244 i n.; Marian Tyrowicz, „Panejko Jerzy, dr prof. Uniwersytetu Stef. Batorego. Geneza i podstawy samorządu europejskiego – Wydanie II, Wilno. Str. 184” *Nowa Książka*, nr 8 (1935): 423 i n.
  - 4 Zynowij Sokoluk, „Profesor Ju. Panejko: Teoretyczni osnovy samowriaduwannia. – Miunchen, 1963. (recenzija)”, [w:] *Naukowi zapysky Ukrajins'koho Wil'noho Uniwersytetu. Wydannia Senatu UWU za uczastiu Filozoficznoho Fakultetu ta Fakultetu Prawa i Suspil'noekonomicznych Nauk*, red. Andrij Biłyns'kyj (Miunchen: Logos, 1963), 147 i n.; idem, „Prof. d-r Jurij Panejko: Teoretyczni osnovy samowriaduwannia, Wydannia Ukrajins'ko Wil'noji Akademiji Nauk w Nimeczczyni, Miunchen 1963, ctop. 194” *Ukrajins'kyj Samostijnyk*, nr 5 (1963): 36-38.
  - 5 Jarosław Dobkowski, „J. Panejko, *Teoretyczne podstawy samorządu*, Lwów 2002” *Samorząd Terytorialny*, nr 9 (2010): 82 i n.

Z pozycji książkowych trzeba nawiązać również do poglądów zawartych w skryptach wykładów jak: *Samorząd porównawczy: wykłady prof. dr. Panejki*<sup>6</sup> czy *Prawo administracyjne (skrypt z wykładów Jerzego Panejki)*<sup>7</sup> oraz wydanym po wojnie w języku ukraińskim podręczniku pt. *Nauka administracji i prawa administracyjnego. Część ogólna*<sup>8</sup>, który został na Ukrainie jakiś czas temu reedytowany<sup>9</sup>.

Pośród szerszych studiów należy wskazać na dwie samoistne części w dziełach prof. Władysława Leopolda Jaworskiego pt. *Ustrój samorządu terytorjalnego w Polsce*<sup>10</sup> oraz *Uwagi o samorządzie*<sup>11</sup>. Ważne jest także istniejące w manuskrypcie *Studium o komunach szwajcarskich*<sup>12</sup>.

Spśród artykułów w czasopiśmie – oprócz analizowanych przez Ostrowskiego – podać można jeszcze takie prace jak: *Samorząd rolniczy*<sup>13</sup>, *Znaczenie samorządu zawodowego w organizacji państwa*<sup>14</sup>, *Zapowiedź wielkiej reformy administracji w Prusiech*<sup>15</sup>, *Z zagadnień nadzoru nad samorządem komunalnym w sprawach opieki społecznej*<sup>16</sup>, *Samorząd instytucyj ubezpieczeń*

- 
- 6 Idem, *Samorząd porównawczy: wykłady prof. dr. Panejki* (Kraków: Polska Szkoła Nauk Politycznych, 1928).
  - 7 Idem, *Prawo administracyjne (skrypt z wykładów Jerzego Panejki)* (Wilno: Uniwersytet Stefana Batorego, 1929).
  - 8 Idem, *Nauka administracji j administratywnoho prawa. Zahal'na czasty-na za wykładamy Ju. Panejka opraciuwaw S. Hałamaj, cz. 1, cz. 2* (Augsburg: Ukrasz's'ka Students'ka Hromada. Serk: Skrypt, 1949).
  - 9 Idem, *Nauka administracji j administratywnoho prawa. Zahal'na czasty-nal za wykładamy profesora Jurija Panejka*, red. W. M. Bewzenko et al. (Kijów: Dakor, 2016).
  - 10 Idem, „Ustrój samorządu terytorjalnego w Polsce”, [w:] Władysław Leopold Jaworski, *Projekt Konstytucji, Załączniki* (Kraków: Skład główny w Księgarni Leona Frommera [Drukarnia Narodowa], 1928): 275 i n.
  - 11 Idem, „Uwagi o samorządzie”, [w:] Władysław Leopold Jaworski, *Projekt Kodeksu agrarnego. Załączniki* (Warszawa Wydawnictwo Ministerstwa Reform Rolnych, 1928): 147 i n.
  - 12 Idem, *Studium o komunach szwajcarskich* (Zurich: manuskrypt: 1925).
  - 13 Idem, „Samorząd rolniczy” *Czas*, nr 83 (1928): 6 i n.
  - 14 Idem, „Znaczenie samorządu zawodowego w organizacji państwa” *Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne*, nr 1-12 (1929): 48 i n.
  - 15 Idem, „Zapowiedź wielkiej reformy administracji w Prusiech” *Czas*, nr 32 (1929): 2.
  - 16 Idem, „Z zagadnień nadzoru nad samorządem komunalnym w sprawach opieki społecznej” *Samorząd Terytorjalny*, z. 1-2 (1931): 1 i n.

społecznych w świetle teorii i prawa pozytywnego<sup>17</sup>, *Czynnik społecznościowy w organizacji samorządu miast niemieckich*<sup>18</sup>, *Spór o charakter prawny instytucji ubezpieczeń społecznych*<sup>19</sup>, a przede wszystkim bardzo istotną programową rozprawę pt. *Założenia metodologiczne w badaniu pozytywno-prawnego pojęcia samorządu*<sup>20</sup>.

Albowiem najważniejszą cechą wyróżniającą twórczość naukową Jerzego Panejki jest swoista droga dochodzenia do sedna problemu. W toku aktywności twórczej prof. Panejko wypracował własny sposób poznania naukowego. Ta oryginalna i stosunkowo rzadko spotykana metoda badania istoty samorządu terytorialnego w kontekście porównawczym stosowana blisko sto lat temu przez Panejkę nosi miano indukcji funkcjonalnej. W ogólnym założeniu takie podejście polega na wysnuwaniu wniosków ogólnych z wielu spostrzeżeń szczegółowych. Pozwoliła ustalić istotę samorządu terytorialnego na podstawie wyróżnienia cech charakterystycznych samorządu terytorialnego państw europejskich i eliminacji właściwości, które nie mają znaczenia<sup>21</sup>.

Jerzy Starościak (1914-1974), który był uczniem Panejki, na temat tego sposobu badania naukowego pisał następująco: „Dla posiadania prawidłowego poglądu na każdą instytucję prawną nie wystarczy opieranie się tylko o samo »istnienie« przepisu. Trzeba znać jego stosowanie, trzeba znać również samo funkcjonowanie instytucji. Jest to metoda pozwalająca uzyskać rzeczywisty, realny obraz badanej instytucji prawnej”<sup>22</sup>.

Z kolei Zenobiusz Sokoluk (1926-1998), inny uczeń Panejki, przywoływał myśl metodologiczną swojego mistrza w sposób następujący: „kiedy wejść w prawo poza metodą indukcyjną, kiedy posługiwać się cechami, których na podstawie doświadczenia nie można znaleźć w materiale prawnym

17 Idem, „Samorząd instytucji ubezpieczeń społecznych w świetle teorii i prawa pozytywnego” *Przegląd Ubezpieczeń Społecznych*, z. 11 (1931): 321 i n.

18 Idem, „Czynnik społecznościowy w organizacji samorządu miast niemieckich” *Samorząd Terytorjalny*, z. 4 (1934): 361 i n.

19 Idem, „Spór o charakter prawny instytucji ubezpieczeń społecznych” *Przegląd Ubezpieczeń Społecznych*, nr 3-4 (1936): 190 i n.

20 Idem, „Założenia metodologiczne w badaniu pozytywno-prawnego pojęcia samorządu” *Samorząd Terytorjalny*, z. 3-4 (1935): 312 i n.

21 Zob. szerzej: Jarosław Dobkowski, „Indukcja funkcjonalna prof. Jerzego Panejki jako metoda badań porównawczych nad samorządem w Europie” *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*, nr 331 (2020): 71-83.

22 Jerzy Starościak, *System organizacyjny administracji polskiej. Nauka administracji i prawo administracyjne (uzupełnienia do wykładów)*, z. 2 (Warszawa: Zakład Wydawniczy Akademii Nauk Politycznych, 1949), 88 i n.

– wtedy zbiega się na płaszczyźnie naukowej część obszaru prawa naturalnego albo niejasnych tendencji politycznych<sup>23</sup>.

Sam Jerzy Panejko nie uważał, żeby obok teoretyczno-prawnego pojęcia mogło istnieć różniące się od niego jakieś pojęcie pozytywno-prawne<sup>24</sup>. W Jego przeświadczeniu o istocie danego pojęcia decydować miała też treść, a nie formalno-prawna nazwa. Uważał również, że dogłębnie analizując prawo pozytywne osiągnie się poszukiwany zakres pojęcia prawnego, które będzie równocześnie określeniem zarówno naukowym, jak i pozytywno-prawnym. Według Niego należy do tego właśnie dążyć.

Na kanwie określenia istoty samorządu uczył: „Ażeby uzyskać teoretyczno-prawne pojęcie samorządu, oparte na realnych podstawach, nie możemy iść ani za wzorem rozmaitych publicystów, wyprowadzających swe teorie w drodze apriorystycznych dowolnie skonstruowanych dedukcji myślowych, nie dających się doświadczalnie sprawdzić, ani tym mniej za tymi, którzy pojęcie i istotę samorządu wyprowadzić chcą z nazwy »samorząd«, a więc z ukutego sztucznie techniczno-prawnego terminu. Naukowe osiągnięcie pojęcia prawnego samorządu, nie może być niczym innym, jak tylko w drodze indukcji osiągniętym uogólnieniem empirycznie zbadanych norm prawa pozytywnego. Gdy wyjdziemy poza metodę indukcyjną, gdy będziemy posługiwać się cechami, które nie dadzą się doświadczalnie wynaleźć w materiale prawnym, wtedy zejdziemy z płaszczyzny naukowej i wejdziemy w dziedzinę prawa naturalnego lub ukrytych tendencji politycznych<sup>25</sup>.

„Gdy postąpimy drogą metody indukcyjnej – pisał dalej – otrzymamy z jednej strony wspólne cechy, z drugiej zaś strony znamiona odróżniające<sup>26</sup>.

Jerzy Panejko, mimo że zdawał sobie sprawę z szerokich uwarunkowań i naleciałości socjologicznych w zakresie samorządu, starał się wydobyć „czyste” jego pojęcie. W swoich dociekaniach Panejko wychodził bowiem z założeń szkoły kelsenowskiej, z jej naczelną zasadą: „państwo jest całością prawa”. Jak pisał w przedmowie do polskiego wydania pracy Hansa Kelsena (1881-1973) *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego*<sup>27</sup>: „Można

23 Zynowij Sokoluk, „Jurij Panejko (3. IV. 1886 – 18. VIII. 1973)” *Suczasnist’*, cz. 9 (1986): 103 i n.; idem, „Jurij Panejko (3.4.1886 – 18.8.1973)” *Zbirnyk na poszanu Jurija Panejka*, Naukowyj zbirnyk, t. XI (1988): 18 i n.

24 Por. Panejko, „Założenia metodologiczne”, 312 i n.

25 Por. idem, *Geneza i podstawy*, wyd. 2, 9 i n.

26 Idem, „Założenia metodologiczne”, 319.

27 Hans Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (o rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, przeł. Tadeusz Przeworski, t. I (Wilno: Wydawnictwo Akademickiego Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego, 1935), 388; t. II (Wilno: Wydawnictwo

zgodzić się lub nie zgodzić z formalizmem i empiryzmem Kelsena, z jego wiarą w użyteczność »czystej teorii prawa«, z jego idealistycznym wyłączeniem z pojęcia państwa momentów socjologicznych i utożsamianiem państwa z normatywnym, na przymusie opartym porządkiem ludzkiego zachowania, z całością norm prawnych, z jego dążeniem do logicznego oddzielenia powinności (*Sollen*) od rzeczywistości (*Sein*), oddzielenia systemu norm od przyczynowo zdeterminowanej rzeczywistości. [...] Bezsporną zasługą Kelsena i jego szkoły jest w każdym razie ściśle odróżnianie metod badania prawa, w szczególności rozgraniczenie metody normatywnej od socjologicznej<sup>28</sup>».

Z uwagi na to, że w rozwoju samorządu europejskiego główna rola przypadła gminie, to środek ciężkości rozważań wyznaczyła Panejce właśnie relacja gminy do władzy państwowej. Z tym że każde państwo znamionują specyficzne cechy indywidualne, zależne od przyjętej konstytucji i panujących stosunków społecznych i politycznych. W związku z tym w każdym kraju występują charakterystyczne formy prawne samorządu. Aby stworzyć jednolite pojęcie samorządu, musiał porównać poszczególne ich elementy w celu ustalenia wspólnych komponentów, a także dla wyeliminowania przypadkowych składowych. Zdaniem Panejki tylko w ten sposób można było dojść do abstrakcyjnego pojęcia samorządu. Nie trzeba było przy tym badać samorządu we wszystkich lub prawie wszystkich państwach. Taka kompleksowa komparatystyka nie miałaby sensu, ponieważ w wielu krajach organizacja samorządu całkowicie lub częściowo opiera się na modelach występujących tylko w niektórych państwach. Te modelowe kraje to Francja, były Prusy i Anglia (i po części Szwajcaria i Stany Zjednoczone). Punktem wyjścia była właśnie analiza przepisów samorządowych i zasad konstrukcyjnych w tych trzech państwach, gdyż tylko tam rozwinęły się charakterystyczne systemy prawne samorządu oparte na własnych ideach samorządności. W tym zakresie Panejko zwrócił uwagę na możliwość badania politycznej strony samorządu przez specjalistów z nauk socjologicznych, co jednak dla zrozumienia pojęcia prawnego nie może mieć znaczenia, a może jedynie prowadzić do synkretyzmu metodologicznego. Podnosi przy tym Panejko znaczącą rolę samorządu w kształtowaniu zasad etycznych, ale zastrzega, że to również nie wpływa na prawne jego postrzeganie. Nie odwoływał się przy tym Panejko do formalno-prawnych nazw poszczególnych instytucji<sup>29</sup>, ale istotę samorządu ustalał na

---

Akademickiego Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego, 1936), 453.

28 Jerzy Panejko, „Przedmowa”, [w:] Hans Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (o rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, przeł. Tadeusz Przeworski, t. I (Wilno: Wydawnictwo Akademickiego Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego, 1935), 5.

29 Zob. także Panejko, „Samorząd instytucyj”, 321 i n., idem., „Spór o charakter prawny”, 190 i n.



podstawie treści organizacyjno-kompetencyjnej, co wymagało także analizy historycznej (samorząd jako suma pewnych zdarzeń i procesów) i *stricte* teoretycznej (samorząd jako wyraz poglądów naukowych). Nie stosował też prostych indukcji w postaci enumeracji wspólnych cech, ale drogą eliminowania alternatyw i „wyobrażeń” dochodził do sedna problemu. W tym kontekście można dodać, że stosowane czasem w ramach metody indukcji funkcjonalnej techniki abstrakcji pozytywnej i abstrakcji negatywnej, polegające na wyodrębnieniu cech w zbiorze desygnatów, które wchodzi w skład jakiegoś pojęcia, mogą być obarczone błędem. Można przecież pominąć cechy istotne, ale można także dołączyć właściwości nieistotne. Wiążące ustalenie treści pojęcia nie musi polegać na eliminacji poszczególnych cech, ale na wyodrębnieniu cech najważniejszych. Chodzi zatem nie tylko o operacje różnicowania, ale przede wszystkim o proces uogólniania. Na potrzeby konkretnego badania wystarczy zatem wskazać i wyróżnić cechy konstytutywne oraz zasygnalizować dystynkcje konsekwentne. Niemniej, wszystkie mogą mieć znaczenie prawne i w pewnych sytuacjach poszczególne z nich mogą mieć znaczenie szczególne – większe niż pozostałe. Po zastosowaniu powyższych założeń metodologicznych Panejko nie stwierdził istotnych różnic między samorządem a administracją rządową. Samorząd jest bowiem także działającą na podstawie ustawy administracją powołaną do wykonywania prawnie określonej części zadań państwowych. Różnicy między tymi dwoma rodzajami władzy należy szukać w formalnej stronie samorządu, tj. w jego ustroju. Z tej perspektywy poddał krytyce problem osobowości publicznoprawnej samorządu, a co za tym idzie – możliwość przypisania mu publicznych praw podmiotowych. Nie neguje przy tym zdolności cywilno-procesowej jednostek samorządowych, ale zastrzega, że dla prawnego pojęcia samorządu nie ma to znaczenia. Według Niego istota samorządu nie leży także w systemie wyborczym. Wszystko to doprowadziło Panejkę do konstatacji, że „samorząd jest opartą na przepisach ustawy, zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez organy lokalne, niepodporządkowane hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego”<sup>30</sup>.

Sformułowane przez Panejkę określenie istoty samorządu wzbudza kontrowersje i czasem uznawane jest za antydemokratyczne. Pojmowanie samorządu tylko przez pryzmat zapewnienia formalnej samodzielności pozwala bowiem przyjąć za samorząd różne ograny i ich systemy, które były charakterystyczne dla państwa innego typu, np. polskie dawne rady narodowe. Ponadto, pod względem metodologicznym z analizy obowiązujących przepisów prawa może wynikać wielość prawnych ujęć samorządu, która nie jest następstwem dowolnie konstruowanych wyobrażeń. W konsekwencji nie będziemy mieli do czynienia z pustymi abstrakcjami, lecz z uogólnieniami

---

30 Idem, *Teoretyczni osnovy*, 136. Por. Hans Kelsen, *Allgemeine Staatslehre* (Berlin: Julius Springer, 1925), 181.

podstawowych określników i sposobów występowania instytucji samorządu w porządku prawnym. W tym zakresie pojęcie samorządu nie stanowi stałej nazwowej, ale należy je uznać za tzw. termin funkcyjny. Przepisy prawa wskazują każdorazowo na różne właściwości znamionujące samorząd. Powstaje zatem problem tej właściwości, którą można uznać za definicyjną. Poszczególne desygnaty prawne nie są do siebie w stosunku wynikania czy w relacji pierwotności – pochodności, a nadto w określonych sytuacjach poszczególne znaczenia wysuwają się na plan pierwszy. Nie da się przez to, takiej pojedynczej właściwości jednoznacznie wyeksponować i wskazać. Ukazuje to pewną niedoskonałość prawa administracyjnego i jego nauki. Wpływa także na jakość prawa administracyjnego w aspekcie jego rozumienia jako procesu komunikowania się. Język prawny w tym zakresie nie stanowi uniwersalnego systemu znaków, gdyż wyrażenie „samorząd” nie posiada jednolitej wartości informacyjnej. Cechą charakterystyczną tak zarysowanej koncepcji wielopostaciowości instytucji samorządu jest jednak to, że wyodrębniane różne ujęcia nie wyłączają się, nie są w stosunku do siebie sprzeczne, lecz się uzupełniają. W ten sposób nie neguje się też potrzeby konstruowania innych ujęć (choćby tymczasowych) odpowiadających potrzebom dalszego rozwoju regulacji prawnej, z tym jednak zastrzeżeniem, że trzeba mieć świadomość fragmentaryczności proponowanych określeń<sup>31</sup>.

Sposób ustalenia przez Panejkę substancji pojęcia samorządu spotkał się z krytyką, m.in. Tadeusza Bigo (1894-1975), który w swojej habilitacji stwierdził, że ustalenie pojęcia samorządu szukać trzeba na innej drodze (nie indukcji) – „mianowicie na drodze logicznej analizy wyobrażeń o cechach samorządu”<sup>32</sup>. Różnica ich poglądów wynikała właśnie z innych „pozycji wyjściowych” i miała znaczenie m.in. w podejściu do problemu osobowości publicznoprawnej samorządu terytorialnego, której piewą był Bigo, a jej znaczenie umniejszał Panejko, co trafnie odnotował Ostrowski. Dyskusja ta jest jednak obecnie w pewien sposób demonizowana. Przekonania Tadeusza Bigo i Jerzego Panejko traktowane *en bloc* za skrajnie sprzeczne, w wielu kwestiach

---

31 Jarosław Dobkowski, „Wielopostaciowość gminy w Polsce”, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?* t. I, *Jakość prawa administracyjnego*, red. Dariusz R. Kijowski, Alina Miruć, Agnieszka Suławko-Karetko (Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2012): 253 i n.

32 Zob. także uwagi krytyczne Tadeusz Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego* (Warszawa: Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego, 1928): 153.

się pokrywały<sup>33</sup> albo też zbieżność poglądów między tymi autorami przycho-  
dziła z czasem<sup>34</sup>.

Panejko posiadał swój jasny pogląd na podmiotowość prawną i pub-  
liczne prawa podmiotowe<sup>35</sup>. Z jednej strony przez podmiotowość prawną ro-  
zumiał zdolność posiadania praw podmiotowych, a przez osobę prawną stwo-  
rzony przez porządek prawny samodzielny byt, do którego ta zdolność może  
być przypisana. Stawiał przy tym znak równości pomiędzy takimi kategoria-  
mi jak podmiot prawa i osoba prawna.

Trzeba od razu zaznaczyć, że Panejko nie kwestionował przyzna-  
nia różnym podmiotom prawnym, choćby korporacjom publicznoprawnym,  
osobowości prawnej w sferze prawa prywatnego (zdolności cywilno-sądowej)).  
Bez zastrzeżeń przyjmował też wypracowane na gruncie nauki prawa pry-  
watnego pojęcie prawa podmiotowego. Stwierdzał, że organy administracji  
publicznej mogą, ale nie muszą, posiadać osobowość prawną. Jest to zupełnie  
obojętne dla problemu sprawowania władzy państwowej, ponieważ każdy,  
kto ją sprawuje, nie robi tego we własnym imieniu, a tylko w imieniu pań-  
stwa. Osobowość prawna ma fundamentalne znaczenie jedynie w procesie  
cywilnym i może przejawiać się tylko w dziedzinie prawa prywatnego. Jest to  
bowiem *facultas agendi* chroniony prawem materialnym<sup>36</sup>.

Na kanwie zagadnienia publicznych praw podmiotowych zauważał,  
że choć wokół tego pojęcia koncentruje się wiele problemów prawa admini-  
stracyjnego, to ono samo jest jednym z najbardziej spornych koncepcji nauki  
tego prawa. Stwierdzał, że wszelką niedokładność i niespójność (niedoskona-  
łość) cywilistycznej definicji publicznych praw podmiotowych można szcze-  
gólnie wyraźnie i silnie zauważyć w konstrukcji publicznego prawa podmio-  
towego jednostek samorządowych jako prawa w stosunku do państwa. Pub-  
liczne prawa podmiotowe mają zupełnie inną strukturę niż prywatne prawa

- 33 Panejko, *Geneza i podstawy*, passim; Bigo. *Związki publiczno-prawne*, passim.
- 34 Panejko, *Geneza i podstawy*, wyd. 2, passim; Tadeusz Bigo, *Z ustrojowych zagadnień samorządu* (Lwów: Wydawnictwa Instytutu Administracyjnego U.J.K., 1933): passim; idem, „Samorząd terytorialny w nowej konstytucji”, [w:] *Księga pamięci ku czci Leona Pinińskiego* (Lwów: nakł. Komitetu Redakcyjnego, 1936): 53 i n.
- 35 Zob. szerzej: Jarosław Dobkowski, „Podmiotowość prawna samorządu terytorialnego w świetle poglądów Jerzego Karola Panejki”, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. Katarzyna Małyssa-Sulińska, Mirosław Stec (Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2020): 293-306.
- 36 Jurij Panejko, *Nauka administracji i administratywno-prawa. Zahał'na czastyna/ za wykładamy profesora Jurija Panejka*, red. W. M. Bewzenko et al. (Kijów: Dakor, 2016), 172 i n.

podmiotowe, a zatem nie można ich wyprowadzić w drodze analogii. Stwierdzał, że samo przyznanie osobowości publicznoprawnej nie jest źródłem publicznych praw podmiotowych. Musi istnieć do tego jeszcze dodatkowa podstawa w prawie materialnym. Ponadto uważał, że osobowość publicznoprawna wynika z faktu, iż prawo uznaje prywatnoprawną osobę i nadaje jej imperium, a nie na odwrót. Wskazywał także na problem ochrony kompetencji społeczności uznanych przez prawo pozytywne. Uważał za rzecz naturalną, że kompetencje te są chronione przez prawo nie przed państwem, ale przed władzami państwowymi. Za błąd uważał takie konstruowanie publicznych praw podmiotowych, gdy pojęcie państwa jest sprowadzane do pojęcia organów zarządzających, a to w istocie stanowi ochronę kompetencji przed organami zarządzającymi. Z tego punktu widzenia publiczne prawo podmiotowe jednostki samorządowej pokrywa się z ochroną kompetencji społeczności. Ochrona ta przejawia się w legitymacji do zaskarżenia do sądu administracyjnego odpowiedniego aktu administracyjnego, który narusza kompetencje organu jednostki samorządowej. Tylko prawo przedmiotowe może nadać tę legitymację, a jeśli tak, wówczas odpowiedni organ samorządowy będzie miał właściwość do działania w konkretnej sprawie przed sądem administracyjnym ze skargi na naruszenie prawa do zabezpieczonych prawnie własnych kompetencji. Stwierdzał też, że jednostka samorządowa nie może mieć żadnego publicznego prawa podmiotowego w stosunku do państwa, ponieważ prawo publiczne podlega samemu państwu, a określona społeczność może korzystać z praw publicznych uznanych tylko w imieniu państwa, to znaczy jako jego organu<sup>37</sup>.

„Osobowość publiczno-prawna – konkludował Panejko – materialnie nie posiada żadnego znaczenia. Gdy osobowość prywatno-prawna powoduje zdolność do wszechstronnego działania opartego na przepisach przedmiotowego prawa, to osobowość publiczno-prawna nie pociąga za sobą ipso facto żadnych uprawnień. Osobowość publiczno-prawna nic nie daje, gdyż nie przyznaje żadnych praw publicznych. Ona jest tylko określeniem, a raczej objaśnieniem, że dana jednostka kolektywna posiadająca przyznaną sobie osobowość wykonuje część administracji w granicach przepisów państwowego prawa. Te czynności jednak dana jednostka będzie mogła wykonywać bez względu na to, czy osobowość będzie jej przysługiwać, czy nie”<sup>38</sup>.

Jak trafnie zauważył Ostrowski, poglądy Panejki nawiązywały do państwowej teorii samorządu. Teoria ta głosi, że na tle faktycznego rozwoju instytucji państwa konstruowanie instytucji samorządu na podstawie przeciwstawności samorządu z jednej, a państwa z drugiej strony straciło wszelkie uzasadnienie, a wraz z nią nie ma już uzasadnienia konstrukcja

37 Ibidem, 219 i n.

38 Idem, *Prawo administracyjne (skrypt z wykładów Jerzego Panejki)* (Wilno: Uniwersytet Stefana Batorego, 1929): 66.

publicznoprawnej osobowości samorządu i że samorząd jest w istocie odmienną formą sprawowania administracji państwowej.

Teoria państwowa samorządu powstała na kanwie krytyki poglądów liberalnych, które postulują państwo ograniczone. To ograniczenie ma się dokonywać przede wszystkim na korzyść jednostki w imię jej wolności, ale także na korzyść mniejszych grup społecznych w obrębie państwa, przede wszystkim na korzyść grup miejscowych, zorganizowanych w samorząd. Trudno było zaprzeczyć, że istnieją potrzeby, których się nie da zaspokoić wysiłkiem jednostek. Zaspokajając je mają organizacje mniejszych grup społecznych, przede wszystkim gmina, ale gmina traktowana jest tak jak jednostka, a więc jako odrębny od państwa indywidualny byt prawny, posiadający odrębne od państwa i państwu przeciwne sprawy i interesy. Takiemu ujęciu ideologicznemu odpowiadały specjalne konstrukcje prawne, w tym ta, że z jednostek samorządu tworzy się korporacyjne „osoby publicznoprawne”, odrębne od państwa, posiadające „własne” sprawy i prawa, odrębne albo nawet przeciwstawne sprawom ogólnopaństwowym<sup>39</sup>.

Teoria państwowa samorządu terytorialnego była jednak w Polsce uznawana za kontrowersyjną. Na ideologii samorządu w Polsce zaciążyła bowiem bardzo wyraźnie pamięć zaborów. W okresie niewoli uważano samorząd za główną polską instytucję publiczną, za instrument walki z obcą państwowością. Pod wpływem tych czynników wytworzył się istotny element koncepcji samorządu w Polsce, opierający się na idei przeciwstawności państwa i społeczeństwa. Doprowadziło to do tego, że – w imię powszechnego przekonania, iż we własnym państwie nie ma pola dla samorządu – były Galicyjski Sejm Krajowy we Lwowie rozwiązał się w 1919 r. własną uchwałą, kiedy w Warszawie zebrał się Sejm Ustawodawczy<sup>40</sup>. Nie bez znaczenia były także prądy skrajnie lewicowe, również przeciwstawiające samorząd państwu<sup>41</sup>. W takich uwarunkowaniach we Lwowie powstawały prace Bigo,

39 Maurycy Jaroszyński, „Samorząd w ustroju kapitalistycznym” *Wiśń*, nr 48 (1947): 3.

40 Jarosław Dobkowski, „Niepublikowane opracowanie Jerzego Stefana Langroda: Uwagi o problemie administracji rządowej i samorządowej w Polsce” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 1 (2019): 73 i n.; idem, „Problem „administratywizacji” samorządu terytorialnego w Polsce”, [w:] *Aktualne problemy prawa i samorządu terytorialnego: 25 lat rozwoju: od Katedry Prawa i Samorządu Terytorialnego Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Olsztynie do Wydziału Prawa i Administracji oraz Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie*, red. Jarosław Dobkowski, Paweł Sobotko, Jakub Goerick (Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 2020): 41-50.

41 Jaroszyński „Samorząd”, 3.

eksponujące jako cechę dystynktywną samorządu osobowość publicznoprawną. Pojęcie to, choć idealizowane, miało stanowić swoiste szranki przeciwko wszechwładzy państwa. Stąd też zarysowana na wstępie polemika między Jerzym Panejko a Tadeuszem Bigo ma także współczesne odniesienia<sup>42</sup>, a problem „osobowości publicznoprawnej” jednostek samorządu terytorialnego cały czas jest żywy, bowiem jest postrzegany – podobnie jak inne konstrukcje teoretycznoprawne tego typu – jako bariera wobec procesów postępującego upaństwowienia samorządu terytorialnego<sup>43</sup>.

Panejko jednak wyjaśniał, że „zrozumienie potrzeby i znaczenia samorządu jest rzeczą bardzo doniosłą. Niestety brakiem zrozumienia samorządu ciągle grzeszy większa część społeczeństwa. Samorząd nie stanowi jeszcze dla nieorientujących się części społeczeństwa zjawiska życia politycznego, nie stanowi wewnętrznej siły wiążącej ściśle społeczeństwo z ideą państwową, nie stanowi wydobycia produkcyjnych sił narodu dla dobra ogółu, lecz stanowi raczej w jej naiwnym mniemaniu czynnik wojujący z państwem, względnie z władzą państwową. Takie zapatrywanie jest oparte na zupełne błędnych podstawach. Celem samorządu ani nie jest walka z państwem, ani z władzą państwową, gdyż samorząd sam jest tylko organem państwowym, podobnie jak jest nim rząd. Celem administracji samorządowej jest uzupełnienie administracji rządowej, względnie zastąpienie jej w tych wszystkich działaniach, w których samodzielność zdecentralizowanej administracji jest wskazana i w których daje ona lepszą gwarancję należytego załatwienia sprawy, aniżeli mechaniczna niejednokrotnie biurokracja rządząca z centrum i niezająca życia lokalnego. Samorząd stanowi szkołę życia politycznego, on winien prowadzić do złączenia interesów jednostki z interesami państwa, do wykuwania jednostki w poczuciu obywatelsko-państwowym<sup>44</sup>. I dalej: „Samorząd posiada cel praktyczny, a nie stanowi celu dla siebie, dlatego nie możemy pytać się, czy dana jednostka zbiorowa posiada prawo do samorządu, lecz jedynie, czy celowe jest utrzymanie samorządu<sup>45</sup>”.

W duchu nowoczesnego państwa widział także funkcjonowanie samorządu nieterytorialnego, zwłaszcza zawodowego i gospodarczego; państwa, w którym byłaby zachowana równowaga wszystkich warstw społecznych

42 Por. Michał Kulesza, *III RP – między Bigo a Panejką. W 20-lecie restytucji samorządu terytorialnego* (wykład na inauguracji roku akademickiego 2010/2011 Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego).

43 Zob. szerzej: Jarosław Dobkowski, „Pojęcia i konstrukcje prawa samorządu terytorialnego ograniczające wszechwładzę państwa” *Samorząd Terytorialny*, nr 7-8 (2020): 36-43.

44 Panejko, *Prawo administracyjne (skrypt z wykładów Jerzego Panejki)*, 75 i n.

45 Ibidem, 77.

i usunięte by były lub przynajmniej osłabione ujemne skutki stosowania w praktycznym życiu idei demokratycznej. Zwraca się ku „nowej” idei stanowej, opierającej się na wspólności interesów zawodowych i gospodarczych. Samorząd zawodowy i gospodarczy przestałby być tylko problemem polityki administracyjnej, a nabrał znaczenia problemu łączącego się z ustrojem państwowym. Tego typu związki samorządowe na zasadach podobnych do samorządu terytorialnego wykonywałyby funkcje władzy państwowej. Ich funkcjonowanie nie tylko powodowałoby zbliżenie poszczególnych osób i ich grup do administracji, ale włączenie w procesy administrowania<sup>46</sup>. Mają bowiem te dwa rodzaje samorządu wspólną zasadniczą cechę, że wykonują w sposób władczy zdecentralizowaną część administracji państwowej<sup>47</sup>.

Ten kontekst dziejowy jest niezwykle istotny w zrozumieniu poglądu Panejki na istotę ogólnie pojętego samorządu. Był on bowiem pozytywnym „państwowcem”. Niemniej ważne jest także i to, że pogląd ten, czy szerzej metoda badania instytucji prawnych, a nawet sposób myślenia o prawie miał naśladowców w Jego uczniach. Śmiem twierdzić, że Panejko stworzył swoją własną szkołę prawa administracyjnego. Do jej grona należy zaliczyć wychowanków z okresu wileńskiego, wspomnianego już wyżej Jerzego Starościaka i Ludwika Bara (1906-1999), którzy zostali znanymi profesorami prawa administracyjnego, ale także doktorów: przede wszystkim Henryka Dembińskiego (1908-1941)<sup>48</sup> a po części Władysława Kawkę (1908-1992)<sup>49</sup>. Zaliczyć też należy powojennych doktorantów Panejki, przede wszystkim przywołanego już Zenobiusza Sokoluka, który 1968 r. został profesorem prawa administracyjnego, a który uprzednio doktoryzował w 1953 r. na podstawie dysertacji pt. *Ідеологічні основи комунального самоврядування у Франції (Ideologiczne podstawy samorządu komunalnego we Francji)*<sup>50</sup> oraz

46 Ibidem, 79 i n.

47 Ibidem, *Geneza i podstawy*, wyd. 2, 166.

48 Zob. szerzej: Jarosław Dobkowski, „Henryk Dembiński (1908-1941) i jego poglądy na istotę samorządu” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 4 (2020): 155-172.

49 Zob. szerzej: Jarosław Dobkowski, „Policja w ujęciu historycznym i współczesnym”, [w:] *Misja publiczna, wspólnota, państwo: studia z prawa i administracji: księga dedykowana pamięci profesora Michała Kuleszy*, red. Arwid Mednis, t. II (Wrocław: Presscom, 2016): 291-300.

50 Zob. szerzej: Jarosław Dobkowski, „Recepcja dorobku Wolnego Uniwersytetu Ukraińskiego w Monachium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego”, [w:] *Funkcjonowanie administracji publicznej: historia i stan obecny*, red. Waclaw Brzęk, Sylwia Ćmiel, Katerina Novikova (Józefów: Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide de Gasperi w Józefowie, 2013): 149-161.

uzyskał docenturę na podstawie habilitacji pt. *Teoria policji*<sup>51</sup>, ale również Romana Goliata (1921-1998), który napisał w 1949 r. pracę doktorską pt. *Ідеологічні переміни самоврядування (Zmiany ideologiczne samorządu)*<sup>52</sup>. Na treści tych prac także odcisnęła się naukowa ręka Panejki, co widać chociażby po samych tytułach.

Mimo że nakładając na obraz zarysowany przez Ostrowskiego niniejsze uwagi jesteśmy bliżsi prawdy o poglądzie Panejki na istotę samorządu, to spuścizna naukowa tego wybitnego znawcy i kontynuatorów jego myśli jeszcze przez wiele lat będzie stanowiła punkt odniesienia w dociekaniach teoretycznych i konstruowaniu definicji, a przede wszystkim poszukiwaniu prawnej i prawniczej istoty samorządu.

### Bibliografia

- Bigo Tadeusz, „Samorząd terytorialny w nowej konstytucji”, [w:] *Księga pamięci ku czci Leona Pinińskiego*. Lwów: nakł. Komitetu Redakcyjnego, 1936.
- Bigo Tadeusz, *Z ustrojowych zagadnień samorządu*. Lwów: Wydawnictwa Instytutu Administracyjnego U.J.K, 1933.
- Bigo Tadeusz, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warszawa: Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego, 1928.
- Borkowski Janusz, „J. Panejko. Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Warszawa, 1990” *Samorząd Terytorialny*, nr 10 (1991): 50-52.
- Dobkowski Jarosław, „Bibliografia prac Profesora Jerzego Karola Panejki (1886-1973)” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 33 (2016): 189-198.
- Dobkowski Jarosław, „Henryk Dembiński (1908-1941) i jego poglądy na istotę samorządu” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 4 (2020): 155-172. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2020.82.4.12>.
- Dobkowski Jarosław, „Indukcja funkcjonalna prof. Jerzego Panejki jako metoda badań porównawczych nad samorządem w Europie” *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*, nr 331 (2020): 71-83. <https://doi.org/10.19195/0524-4544.331.8>.
- Dobkowski Jarosław, „J. Panejko, *Teoretyczne podstawy samorządu*, Lwów 2002” *Samorząd Terytorialny*, nr 9 (2010): 82-88.
- Dobkowski Jarosław, „Jerzy Karol Panejko (1886-1973) – zarys biografii” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 26 (2014): 47-62.

51 Zob. szerzej: Jarosław Dobkowski, „Z. Sokoluk, *Teoria policji*, Hadziac 2005” *Samorząd Terytorialny*, nr 1-2 (2012): 156-163.

52 Zob. szerzej: Jarosław Dobkowski „Jerzy Karol Panejko (1886-1973) – zarys biografii” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 26 (2014): 47-62.



- Dobkowski Jarosław, „Niepublikowane opracowanie Jerzego Stefana Langroda: Uwagi o problemie administracji rządowej i samorządowej w Polsce” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 1 (2019): 73-90. <https://doi.org/10.15804/ppk.2019.01.04>.
- Dobkowski Jarosław, „Podmiotowość prawna samorządu terytorialnego w świetle poglądów Jerzego Karola Panejki”, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec. 293-306. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2020).
- Dobkowski Jarosław, „Pojęcia i konstrukcje prawa samorządu terytorialnego ograniczające wszechwładzę państwa” *Samorząd Terytorialny*, nr 7-8 (2020): 36-43.
- Dobkowski Jarosław, „Policja w ujęciu historycznym i współczesnym”, [w:] *Misja publiczna, wspólnota, państwo: studia z prawa i administracji: księga dedykowana pamięci profesora Michała Kuleszy*, red. Arwid Mednis, t. II. 291-300. Wrocław: Presscom, 2016.
- Dobkowski Jarosław, „Problem „administratywizacji” samorządu terytorialnego w Polsce”, [w:] *Aktualne problemy prawa i samorządu terytorialnego: 25 lat rozwoju: od Katedry Prawa i Samorządu Terytorialnego Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Olsztynie do Wydziału Prawa i Administracji oraz Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie*, red. Jarosław Dobkowski, Paweł Sobotko, Jakub Goerick. 41-50. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 2020.
- Dobkowski Jarosław, „Recepcja dorobku Wolnego Uniwersytetu Ukraińskiego w Monachium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego”, [w:] *Funkcjonowanie administracji publicznej: historia i stan obecny*, red. Waław Brzęk, Sylwia Ćmiel, Katerina Novikova. 149-161. Józefów: Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide de Gasperi w Józefowie, 2013.
- Dobkowski Jarosław, „Wielopostaciowość gminy w Polsce”, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. I, *Jakość prawa administracyjnego*, red. Dariusz R. Kijowski, Alina Miruć, Agnieszka Suławko-Karetko. 253-272. Warszawa: Wolters Kluwer Polska. 2012.
- Dobkowski Jarosław, „Z. Sokoluk, *Teoria policji*, Hadziacz 2005” *Samorząd Terytorialny*, nr 1-2 (2012): 156-163.
- Jaroszyński Maurycy, „Samorząd w ustroju kapitalistycznym” *Wiśń*, nr 48 (1947).
- Kelsen Hans, *Allgemeine Staatslehre*. Berlin: Julius Springer, 1925.
- Kelsen Hans, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (o rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, przeł. Tadeusz Przeworski. Wilno: Wydawnictwo Akademickiego Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego, t. I, 1935, t. II, 1936.

- Panejko Jerzy, „Czynnik społecznościowy w organizacji samorządu miast niemieckich” *Samorząd Terytorjalny*, z. 4 (1934): 361-385.
- Panejko Jerzy, „Przedmowa”, [w:] Hans Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (o rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, przeł. Tadeusz Przeworski. 5-6. Wilno: Wydawnictwo Akademickiego Koła Prawników Studentów Uniwersytetu Stefana Batorego, t. I, 1935, t. II, Wilno 1936.
- Panejko Jerzy, „Samorząd instytucji ubezpieczeń społecznych w świetle teorii i prawa pozytywnego” *Przegląd Ubezpieczeń Społecznych*, z. 11 (1931): 321-323.
- Panejko Jerzy, „Samorząd rolniczy” *Czas*, nr 83 (1928): 6.
- Panejko Jerzy, „Spór o charakter prawny instytucji ubezpieczeń społecznych” *Przegląd Ubezpieczeń Społecznych*, nr 3-4 (1936): 190-193.
- Panejko Jerzy, „Uwagi o samorządzie”, [w:] Władysław Leopold Jaworski, *Projekt Kodeksu agrarnego, Załączniki*. 147-196. Warszawa: Wydawnictwo Ministerstwa Reform Rolnych, 1928.
- Panejko Jerzy, „Z zagadnień nadzoru nad samorządem komunalnym w sprawach opieki społecznej” *Samorząd Terytorjalny*, z. 1-2 (1931): 1-25.
- Panejko Jerzy, „Założenia metodologiczne w badaniu pozytywno-prawnego pojęcia samorządu” *Samorząd Terytorjalny*, z. 3-4 (1935): 312-322.
- Panejko Jerzy, „Zapowiedź wielkiej reformy administracji w Prusiech” *Czas*, nr 32 (1929): 2.
- Panejko Jerzy, „Znaczenie samorządu zawodowego w organizacji państwa” *Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne*, nr 1-12 (1929): 48-61.
- Panejko Jerzy, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego* (Paryż: Imprimerie de Navarre, 1926) [wznowienie: reprint zawierający *facsimilia*, wydany w ramach I Serii Klasyki Samorządowej Wydawnictwa „Przemiany” w 1990 r.].
- Panejko Jerzy, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Wilno: Skład Główny w Księgarni Św. Wojciecha. 1934.
- Panejko Jerzy, *Prawo administracyjne (skrypt z wykładów Jerzego Panejki)*. Wilno: Uniwersytet Stefana Batorego. 1929.
- Panejko Jerzy, *Samorząd porównawczy: wykłady prof. dr. Panejki*. Kraków: Polska Szkoła Nauk Politycznych, 1928.
- Panejko Jerzy, *Studium o komunach szwajcarskich*. Zurich: manuskrypt, 1925.
- Panejko Jerzy, *Ustrój samorządu terytorjalnego w Polsce*, [w:] Władysław Leopold Jaworski, *Projekt Konstytucji, Załączniki*. 275-329. Kraków: Skład główny w Księgarni Leona Frommera [Drukarnia Narodowa], 1928.
- Panejko Jurij, *Nauka administracji j administratywnoho prawa. Zahal'na czastyna. Za wykladamy Ju. Panejka opraciuwaw S. Hałamaj*. Augsburg: Ukrasz's'ka Students'ka Hromada. Serk: Skrypt, 1949, cz. 1, cz. 2.

- Panejko Jurij, *Nauka administracji j administratywnoho prawa. Zahal'na czastynal za wykladamy profesora Jurija Panejka*, red. W. M. Bewzenko et al. Kijów: Dakor, 2016.
- Panejko Jurij, *Teoretyczni osnovy samowriaduwannia*. L'wiv: Litopys, 2002.
- Panejko Jurij, *Teoretyczni osnovy samowriaduwannia*. München: Ukrajins'ka Wil'na Akademiya Nauk w Nimeczczyni, 1963.
- Sokoluk Zynowij, „Jurij Panejko (3.4.1886 – 18.8.1973)” *Zbirnyk na poszanu Jurija Panejka, Naukowyj zbirnyk*, t. XI (1988): 5-22.
- Sokoluk Zynowij, „Jurij Panejko (3. IV. 1886 – 18. VIII. 1973)” *Suczasnist'*, cz. 9 (1986): 98-108.
- Sokoluk Zynowij, „Prof. d-r Jurij Panejko: Teoretyczni osnovy samowriaduwannia, Wydannia Ukrajins'ko Wil'noji Akademiji Nauk w Nimeczczyni, Miunchen 1963, ctop. 194” *Ukrajins'kyj Samostijnyk*, nr 5 (1963): 36-38.
- Sokoluk Zynowij, „Profesor Ju. Panejko: Teoretyczni osnovy samowriaduwannia. – Miunchen, 1963. (recenzija)”, [w:] *Naukowi zapysky Ukrajins'koho Wil'noho Uniwersytetu. Wydannia Senatu UWU za uczastiu Filosoficznoho Fakul'tetu ta Fakul'tetu Prawa i Suspil'noekonomicznych Nauk*, red. Andrij Biłyns'kyj. 147-152. Miunchen: Logos, 1963.
- Starościak Jerzy, *System organizacyjny administracji polskiej. Nauka administracji i prawo administracyjne (uzupełnienia do wykładów)*, z. 2. Warszawa: Zakład Wydawniczy Akademii Nauk Politycznych, 1949.
- Tyrowicz Marian, „J. Panejko. Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Wilno 1934” *Kwartalnik Historyczny*, nr 3 (1935): 244-245.
- Tyrowicz Marian, „Panejko Jerzy, dr prof. Uniwersytetu Stef. Batorego. Geneza i podstawy samorządu europejskiego – Wydanie II, Wilno. Str. 184” *Nowa Książka*, nr 8 (1935): 423-424.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>





# GLOSÝ



# Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 17 lipca 2019 r., II AKa 128/19\*

---

## Judgment of the Court of Appeal in Gdansk of 17 July 2019, case no. II AKa 128/19

*Dilemmas that arise from the thesis put forward by the Court of Appeal in Gdansk in the judgment of 17 July 2019 are the basis of the comment. A starting point for consideration may be the method adopted by the Court to understand the ability to recognize the meaning of an act and the ability to direct a conduct by the perpetrator of a prohibited act, constituting a psychological element of the statutory determination of significantly diminished sanity (Article 31 § 2 of the Penal Code). In the light of the commented judgment, their presentation seems to deserve approval prima facie. However, their determination by the court as 'states', as well as perception of 'relevant circumstances' affecting the punishment rises reasonable doubts. The aim of this study is to show these doubts, as well as to draw conclusions about the legitimacy of this position on the basis of a dogmatic and legal analysis of the issue of diminished sanity.*

---

### Anna Golonka

*doktor habilitowany nauk prawnych  
profesor Uniwersytetu Rzeszowskiego*

ORCID – 0000-0002-0199-2203

Słowa kluczowe:

poczatalność ograniczona, wymiar kary

Key words:

diminished sanity, punishment

<https://doi.org/10.36128/priv.vi35.239>

### Teza

„Ograniczenie w znacznym stopniu zdolności rozpoznania czynu powoduje, że oskarżony w takim właśnie stopniu ma ograniczoną świadomość zarówno faktycznych, jak i prawnych skutków swojego działania. Ograniczenie zaś w znacznym stopniu zdolności pokierowania swoim postępowaniem oznacza, że oskarżony w takim właśnie stopniu ograniczony jest w zdolności do podjęcia w oparciu o intelekt decyzji o zachowaniu zgodnym z obowiązującym prawem w sposób adekwatny do rozpoznanego przez siebie znaczenia czynu”.

---

\* Dokument Lex nr 2749034.

Powołany wyrok zapadł w sprawie D.K. oskarżonego o to, że w dniu 26 stycznia 2018 r., działając umyślnie w zamiarze bezpośrednim spowodował u pokrzywdzonego J. R. obrażenia ciała skutkujące: „(...) krwawieniem z uszkodzonych pourazowo naczyń krwionośnych nosa i błony śluzowej jamy ustnej do dróg oddechowych, które to krwawienie stanowiło ciężki uszczerbek na zdrowiu w postaci choroby realnie zagrażającej życiu, a w konsekwencji doprowadziło do śmierci pokrzywdzonego wskutek uduszenia spowodowanego zatkaniem dróg oddechowych krwią spływającą z uszkodzonych naczyń krwionośnych”, tj. o przestępstwo z art. 156 § 3 k.k. Przy czym, co istotne dla meritum tego opracowania, czynu tego dopuścił się on mając ograniczoną w znacznym stopniu zdolność rozpoznania znaczenia czynu i pokierowania swoim postępowaniem, tj. w warunkach, o których mowa w art. 31 § 2 k.k. Godzi się wskazać także, że wyrok sądu I instancji został zaskarżony przez obrońcę oskarżonego, który w swojej apelacji podniósł m.in. zarzut obrazy przepisów prawa materialnego, polegający na niezastosowaniu wobec oskarżonego nadzwyczajnego złagodzenia kary z uwagi na znaczne ograniczenie poczytalności oskarżonego w chwili popełnienia zarzucanego ma czynu.

Zanim przyjdzie odnieść się w niniejszym opracowaniu do tezy sformułowanej przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z 17.07.2019 r., należałoby przytoczyć również dalszy fragment rzeczonego judykatu. Sąd Apelacyjny w Gdańsku wywiódł, iż ograniczona w znacznym stopniu zdolność rozpoznania znaczenia czynu oraz ograniczona w znacznym stopniu zdolność pokierowania swoim postępowaniem przez oskarżonego stanowią „istotne okoliczności łagodzące”, a nadto, że: „Wprawdzie za okoliczność łagodzącą przy wymiarze kary sąd poczytał działanie w warunkach art. 31 § 2 k.k. ale wydaje się nie uwzględnił, że oskarżony D. K. działał w obu wskazanych wyżej stanach”.

Nad takim stwierdzeniem nie sposób się nie pochylić. Zastanawiające wydają się bowiem uwagi dotyczące „zdolności”, o których mowa w art. 31 § 2 k.k. i ich postrzeganie przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku jako „stanów” uzasadniających zmniejszony stopień zawinienia, jak i te kwestie, które odnoszą do duplikacji ich znaczenia dla wymiaru kary. W tym zakresie natomiast nieodzowne wydaje się odwołanie do wzajemnych zależności, w jakich pozostają zdolność rozpoznania znaczenia czynu oraz zdolność pokierowania swoim postępowaniem, co w konkluzji umożliwi to także odniesienie się do wpływu, jaki mają one na stopień zawinienia sprawcy czynu zbronionego.

W pierwszej kolejności jednak konsekwentnie należałoby przyjrzeć się bliżej ujęciu zdolności rozpoznania znaczenia czynu oraz zdolności pokierowania postępowaniem, jakie zaprezentował Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 17.07.2019 r. Warto zaznaczyć przy tym, że przez ich



pryzmat definiowana bywa także niekiedy poczytalność<sup>1</sup>, której ograniczenie – nawet w stopniu niższym niż znaczny – nie musi pozostawać indyferentne z punktu widzenia prawa karnego<sup>2</sup>.

Jak wynika z tezy glosowanego wyroku, zdolność rozpoznania znaczenia czynu obejmuje: „(...) świadomości zarówno faktycznych, jak i prawnych skutków” zachowania, a jej ograniczenie w znacznym stopniu „powoduje, że oskarżony w takim właśnie stopniu ma ograniczoną świadomość”<sup>3</sup>. Takie podejście, co do zasady, zasługuje na aprobatę. W literaturze przedmiotu podnoszono bowiem, iż zdolność rozpoznania znaczenia czynu odnosi się w istocie do dwóch płaszczyzn bądź – jak to ujął Władysław Wolter – do dwóch „warstw”<sup>4</sup>. Do aspektu „fizycznego”, związanego z możliwością pojmowania czysto faktycznego wymiaru przedsięwziętego zachowania, innymi słowy – uświadomienia sobie tego, co się czyni, a także do aspektu „moralno-społecznego”, a więc wymiaru społecznego i aksjologicznego czynu<sup>5</sup>. Jak pisał Wolter, w tym drugim wypadku sprawca (przy zachowanym wprawdzie rozpoznaniu podstawy faktycznej czynu) nie zdaje sobie jednak sprawy z tego,

- 
- 1 Według Słownika języka polskiego „poczytalność” oznacza: „stan zdolności do rozporządzania pełnią władz umysłowych; zdolności do rozpoznawania znaczenia swoich czynów i do kierowania swoim postępowaniem” – por.: *Słownik języka polskiego*, t. II, L-P, red. Mieczysław Szymczak (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1992), 722. W literaturze przedmiotu niewiele jest definicji pozytywnej poczytalności, o czym zapewne przesądząją względy pragmatyczne – te nieliczne por. np.: Juliusz Makarewicz, *Prawo karne ogólne* (Kraków: Leon Frommer, 1914), 107; Edmund Krzymuski, *System prawa karnego ze stanowiska nauki i trzech kodeksów obowiązujących w Polsce. Część ogólna* (Kraków: Krakowska Spółka Wydawnicza, 1921), 105.
  - 2 W tym względzie por. np. wyrok SN z dnia 24 stycznia 2019 r., IV KK 459/17. Dokument Lex nr 2610278.
  - 3 Wypada zasygnalizować, że poza obszarem tego opracowania pozostaje zagadnienie samej świadomości, która ze swej istoty stanowi wysoce złożoną problematykę o interdyscyplinarnym charakterze (ujęcie psychologiczne, psychopatologiczne, fenomenologiczne), co sprawia, że jej chociażby tylko pobieżna analiza w tym opracowaniu nie jest możliwa.
  - 4 Władysław Wolter, „Zagadnienia psychiatryczne z punktu widzenia prawa karnego materialnego”, [w:] *Psychiatria w procesie karnym*, red. Marian Cieślak, Karol Spett, Władysław Wolter (Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1977), 35- 36.
  - 5 Ibidem.

że jego zachowanie jest złe<sup>6</sup>, w konkluzji zaś przyjmuje, że do tego właśnie aspektu (do tej „warstwy”) sprowadza się ustawowe określenie tego elementu członu psychologicznego niepoczytalności<sup>7</sup>. Takie zapatrywanie wypada podzielić. Tym bardziej że znajduje ono oparcie również w poglądach wysuniętych przez specjalistów w dziedzinie psychiatrii, którzy przyjmują, że zdolność rozpoznania znaczenia czynu to zdolność do: „(...) uświadomienia sobie przez chorego prawnospołeczno-moralnej oceny popełnionego czynu oraz tego, czy i jak bardzo owe zaburzenia psychiczne wpłynęły na jego sferę wolicjonalno-popędową, tj. czy mógł on swoim działaniem właściwie pokierować”<sup>8</sup>. Należałoby jednak zastrzec, że powyższe nie powinno prowadzić do próby oddzielenia od siebie dwóch płaszczyzn lub – jak pisał Wolter – dwóch „warstw” zdolności rozpoznania znaczenia czynu. Wynika to z tego, że sprawca czynu zabronionego wskutek zaburzeń czynności psychiczności ma wprawdzie ograniczoną albo zniesioną zdolność w zakresie moralno-społecznej oceny swojego zachowania, co jest naturalnie relewantne z prawnokarnego punktu widzenia, jednak nie sposób stracić z pola widzenia i tego, że to ograniczenie albo zniesienie zdolności rozpoznania znaczenia czynu ma także swój „wymiar” psychopatologiczny. Zaburzenia psychiczne, leżące u źródeł niepoczytalności albo poczytalności ograniczonej, objawiają się bowiem symptomatologicznie, m.in. w zaburzeniach czynności poznawczych lub zaburzeniach scalania czynności psychicznych<sup>9</sup>. Z kolei czynności poznawczych obejmują złożone procesy pozwalające człowiekowi – w najprostszym,

6 Ibidem. Podobnie: Witold Świda, *Prawo karne. Część ogólna*, t. I (Wrocław: Wydawnictwo UWr, 1975), 212.

7 W doktrynie prawa karnego „zdolność rozpoznania znaczenia czynu” oraz „zdolność pokierowania swoim postępowaniem” przez sprawcę czynu zabronionego, o których mowa w art. 31 § 1 i 2 k.k., zwykło się określać mianem następstw albo „skutku” psychologicznego – tak: Jerzy Lachowski, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. Violetta Konarska-Wrzesek (Warszawa: WKL, 2016), 197-198; członu psychologicznego – tak: Magdalena Budyn-Kulik, [w:] *Prawo karne materialne. Część ogólna*, red. Marek Mozgawa (Warszawa: WKL, 2020), 332; Maciej Tarnawski, *Zmniejszona poczytalność sprawcy przestępstwa* (Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1976), 70; ustawowego kryterium – tak: Tarnawski, *Zmniejszona poczytalność sprawcy przestępstwa*, 46-50, albo elementu psychologicznego metody mieszanej określenia niepoczytalności – Andrzej Zoll, Włodzimierz Wróbel, *Polskie prawo karne* (Kraków: Znak, 2011), 392-392.

8 Janusz Heizman, Inga Markiewicz, „Niepoczytalność- doktryna, praktyka, skuteczność, alternatywa” *Psychiatria po dyplomie*, nr 3 (2012): 2.

9 W kwestii podziału zaburzeń psychicznych: Jacek Wciórka, „Psychopatologia ogólna – objawy i zespoły zaburzeń psychicznych”, [w:]

aczkolwiek fachowym ujęciu – na: „(...) rozpoznanie właściwości i postaci (uwaga, spostrzeżenie), utrwalenie ich (pamięć) i zorganizowanie w spójny i względnie trwałe system indywidualnej wiedzy o świecie (myślenie, język, komunikacja)”<sup>10</sup>. Zaburzenia czynności (procesów) poznawczych, co oczywiście, uwarunkowane jest także fizjologicznie oraz anatomicznie, w szczególności może wiązać się ono z nieprawidłowym funkcjonowaniem układu nerwowego<sup>11</sup>. Stanowią one również podstawę rozpoznania przez biegłych psychiatrów zaburzenia lub zespołu zaburzeń psychicznych. W oparciu o nie biegli wydają zaś opinię w przedmiocie zniesienia albo ograniczenia w znacznym stopniu poczytalności sprawcy czynu zabronionego. Przy takim podejściu nie powinno zatem dziwić, że Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 17.07.2019 r. przyjął, iż zdolność rozpoznania znaczenia czynu to: „świadomość zarówno faktycznych, jak i prawnych skutków swojego działania”.

Inną sprawą pozostaje natomiast wyrażone dalej stanowisko, w którego świetle: „Ograniczenie w znacznym stopniu zdolności rozpoznania czynu powoduje, że oskarżony **w takim właśnie stopniu ma ograniczoną świadomość (...)**” [podkr. AG].

Takiej tezy nie sposób już poprzec. Powodem tego jest fakt, iż świadomości nie da się *de facto* stopniować (dotyczy to zresztą także samej poczytalności<sup>12</sup>), a tym samym w jakikolwiek „mierzalny sposób” określić, iż jej ograniczenie osiągnęło „znaczny stopień”, tym bardziej zaś, na tej podstawie przyjąć, iż ograniczenie w znacznym stopniu zdolności rozpoznania czynu „powoduje”, że oskarżony „w takim właśnie stopniu” ma także ograniczoną świadomość.

Z kolei o zniesieniu albo ograniczeniu w znacznym stopniu zdolności pokierowania swoim postępowaniem pisze się najczęściej w kontekście

---

*Psychiatria. Podręcznik dla studentów medycyny*, red. Adam Bilikiewicz, wyd. 3 (Warszawa: PZWL, 2003), 58-96.

- 10 Ibidem, s. 59; Marek Jarosz, „Psychopatologia ogólna”, [w:] *Podstawy psychiatrii. Podręcznik dla studentów*, red. Marek Jarosz, wyd. 5 (Warszawa: PZWL, 1988), 22.
- 11 Por. Tadeusz Bilikiewicz, *Psychiatria kliniczna* (Warszawa: PZWL, 1973), 1.
- 12 Więcej na temat „stopniowości” – por. Anna Golonka, *Niepoczytalność i poczytalność ograniczona* (Warszawa WKL, 2013), 272- 273.

„deficytu” w sferze woli<sup>13</sup> bądź też pewnej „wadliwości” jej funkcjonowania<sup>14</sup>. Wypada przypomnieć przy tym, że ta „wadliwość” procesów psychicznych odpowiedzialnych za zdolność pokierowania postępowaniem: „(...) nie może być rezultatem normalnych niedostatków ludzkiej psychiki, w szczególności zwykłego błędu (*errare humanum est*) albo ulegania naciskom psychicznym (przymus kompulsywny)”<sup>15</sup>. W piśmiennictwie wskazano także, że pojęcie „postępowanie”, jakim posługuje się ustawodawca w art. 31 k.k., należy interpretować zgodnie ze znaczeniem nadanym temu terminowi w nauce psychologii, gdzie odpowiada ono wyższej organizacyjnie formie zachowania się, jaką jest umiejętność przystosowania się do sytuacji niestereotypowych, zmiennych czy nawet jednorazowych<sup>16</sup>. Przejawia się ona w dążeniu do przekształcenia sytuacji początkowej w końcową bądź zastąpienia sytuacji początkowej końcową<sup>17</sup>. Uzasadnia to zarazem odróżnienie tego pojęcia od „zachowania się” (w znaczeniu nadawanym temu pojęciu w prawie karnym)<sup>18</sup>. Tym samym wypada zaaprobować sposób ujęcia zdolności pokierowania swoim postępowaniem zawarty w tezie wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 17.07.2019 r.

Dalej jednak Sąd ten wywiódł o innych kwestiach, które na aprobatę zasługiwać już nie mogą.

- 
- 13 Marian Cieślak, Władysław Wolter, „Zagadnienia psychiatryczne z punktu widzenia prawa karnego materialnego”, [w:] *Psychiatria w procesie karnym*, red. Marian Cieślak, Karol Spett, Adam Szymusik, Władysław Wolter (Warszawa Wydawnictwo Prawnicze, 1991), 36; M. Tarnawski, „Niepoczytalność i poczytalność zmniejszona – *de lege lata i de lege ferenda*”, [w:] *Materiały VII Międzynarodowej Konferencji Sekcji Psychiatrii Sądowej PTP pt. Teoria i praktyka oceny poczytalności, Cedzyna 9-11.VI.1988*, red. Ryszard Rutkowski, Zdzisław Majchrzyk (Warszawa: PTP, 1988), 33.
  - 14 Odnośnie do deficytu w sferze emocjonalnej i braku narzędzia pozwalającego na zmierzenie zachowania podjętego w afekcie (emocjometru) – por. Kryspin Mioduski, „Zabójstwo pod wpływem silnego wzruszenia” *Wojskowy Przegląd Prawniczy*, nr 1 (1956): 29.
  - 15 Władysław Wolter, [w:] *Kodeks karny z komentarzem*, Igor Andrejew, Witold Świda, Władysław Wolter (Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1973), 135.
  - 16 Por. Golonka, *Niepoczytalność i poczytalność ograniczona*, 179-182.
  - 17 Tadeusz Tomaszewski, „Podstawowe formy organizacji i regulacji zachowania”, [w:] *Psychologia*, red. Tadeusz Tomaszewski, wyd. 5 (Warszawa: PWN, 1982), 503- 504.
  - 18 Por. Golonka, *Niepoczytalność i poczytalność ograniczona*, 179- 182.

Przede wszystkim nazwał on wspomniane zdolności „stanami”, dostrzegając w nich „okoliczności łagodzące”. Tymczasem, jak się podkreśla w psychopatologii ogólnej, „stan” jest przeciwstawiany chorobie i jako taki nie wykazuje on zasadniczo elementów procesualnych, a przy tym ma względnie trwały charakter<sup>19</sup>. Jego względnie trwałe i zasadniczo niewykazujący cech dynamicznych procesu chorobowego charakter wynika z tego, że w niektórych przypadkach możliwe są odstępstwa od tej reguły, jak np. w razie pogłębiania się objawów otepienny czy nasilenia lub kompensacji cech charakteropatycznych<sup>20</sup>. Jako przedmiot opisu klinicznego najczęściej stanowi zejście po przebytej chorobie<sup>21</sup>. Z kolei w nauce psychologii zwraca się uwagę na to, iż termin „stan”, nie należy do kręgu pojęciowego tej nauki, wobec czego postuluje się jego potoczne rozumienie<sup>22</sup>. Jednocześnie zaznacza się, że jako taki oznacza on: „przypadek pośredni pod względem charakterystyki czasowej między stającym się, czyli dziejącym się w czasie procesem i trwałą dyspozycją”<sup>23</sup>.

Powyższe uzasadnia wniosek, iż o stanie (np. zdrowia psychicznego) możemy mówić w kontekście ogółu zjawisk oraz dyspozycji (psychicznej) człowieka<sup>24</sup>, odnosząc to pojęcie także np. do niepoczytalności albo poczytalności w znacznym stopniu ograniczonej (a ściślej oczywiście ich znaczenia wpływającego z brzmienia art. 31 § 1 albo 2 k.k.). Nie sposób zaś, mając na uwadze powyższe, dopatrzeć się „stanów” w samych tylko „zdolnościach”, o których mowa w powołanym artykule k.k.

Spore obiekcje wzbudza także stwierdzenie, jakim posłużył się Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 17.07.2019 r., z którego wynika, iż zdolność rozpoznania znaczenia czynu, a także zdolność pokierowania swoim postępowaniem przez sprawcę czynu zabronionego stanowią „okoliczności” uzasadniające umniejszenie jego winy (przy spełnieniu warunków, o których mowa w art. 31 § 2 k.k.).

W tym miejscu nieodzowne wręcz wydaje się wskazania na warianty, w jakich może pozostawać zdolność rozpoznania znaczenia czynu względem zdolności pokierowania swoim postępowaniem opisywane w literaturze przedmiotu. Ma to bowiem kardynalne znaczenie dla zasygnalizowanego

19 Marek Jarosz, „Psychopatologia ogólna”, [w:] *Podstawy psychiatrii*, 19.

20 Ibidem, s. 20.

21 Marek Jarosz, *Elementy psychologii lekarskiej i psychopatologii ogólnej* (Warszawa: PZWL, 1973), 129.

22 Krzysztof Krzyżewski, [w:] *Słownik psychologii*, red. Jerzy Siuta (Kraków: Zielona Sowa, 2005), 269.

23 Ibidem.

24 W kwestii terminologii dotyczącej dyspozycji i zjawisk psychicznych – por. Bilikiewicz, *Psychiatria kliniczna*, 1-3.

wyżej problemu dotyczącego ich wpływu na stopień winy, a przez to i na wymiar kary jako „okoliczności łagodzących” (oczywiście nawiązując do poczytalności ograniczonej). Analizę takich wariantów (tzw. układów sytuacyjnych) przedstawili Jan Sehn i Karol Spett, wskazując na to, iż w praktyce możliwe są trzy sytuacje<sup>25</sup>. Pierwsza obejmuje przypadki, w których dana osoba wskutek zakłócenia czynności psychicznych ma zniesioną albo ograniczoną w znacznym stopniu zarówno zdolność rozpoznania znaczenia czynu, jak i pokierowania swoim postępowaniem, co jest zresztą przypadkiem najbardziej „klasycznym” (jeśli wolno posłużyć się takim sformułowaniem). W drugiej sytuacji sprawca czynu zabronionego przy zachowaniu zdolności rozpoznania znaczenia ma zniesioną albo – co bardziej prawdopodobne – ograniczoną w znacznym stopniu zdolność pokierowania swoim postępowaniem. W piśmiennictwie prawnokarnym dla zobrazowania tej sytuacji zazwyczaj przywołuje się przykład kradzieży substancji odurzającej przez osobę uzależnioną od niej, gdzie faktorem prowadzącym do ograniczenia w znacznym stopniu zdolności pokierowania swoim postępowaniem jest głód abstynencyjny<sup>26</sup>. Nasunęło to zresztą spostrzeżenie, że teoretycznie do stwierdzenia niepoczytalności: „wystarcza więc brak możliwości kierowania swoim postępowaniem, nawet przy zachowaniu zdolności rozpoznania jego znaczenia (...)”<sup>27</sup>. Zaznaczono jednak, że: „(...) w praktyce oba te elementy występują najczęściej łącznie”<sup>28</sup>. Wreszcie trzeci z opisanych przez Sehna i Spetta i możliwych w praktyce wariantów zakłada zachowaną zarówno zdolność rozpoznania znaczenia czynu, jak i zdolność pokierowania swoim postępowaniem, co uzasadnia jego poczytalność<sup>29</sup>. Wspomniani autorzy wskazali również na czwarty możliwy wariant, który – jak słusznie jednak sami zaznaczyli – ma charakter wyłącznie teoretyczny<sup>30</sup>, a mianowicie przypadek, w którym sprawca miałby zniesioną albo w znacznym stopniu z ograniczoną zdolność rozpoznania znaczenia czynu przy zachowaniu zdolności pokierowania swoim postępowaniem. Sytuację taką uznano za wykluczoną w praktyce również w literaturze z zakresu prawa karnego<sup>31</sup>.

25 Por. także: Jan Sehn, Karol Spett, „Zmniejszona poczytalność” *Państwo i Prawo*, nr 2 (1961): 292.

26 Por. np. Lech Gardocki, *Prawo karne*, wyd. 14 (Warszawa: C. H. Beck, 2008), 136.

27 Por. Marian Filar, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. Marian Filar, wyd. 2 (Warszawa: Lexis Nexis, 2010), 128.

28 Ibidem.

29 Sehn, Spett, *Zmniejszona poczytalność*, 292.

30 Ibidem.

31 Por. Filar, *Kodeks karny. Komentarz*, 128.

Owe cztery warianty, jak wolno przyjąć, stanowią przy tym pewien „modelowy zarys”, aktualny zwłaszcza w kontekście glosowanego wyroku, w którym zdolność w zakresie rozpoznania znaczenia czynu oraz zdolność pokierowania swoim postępowaniem potraktowano jako dwie (osobne) okoliczności uzasadniające niższy stopień zawinienia w przypadku, o którym mowa w art. 31 § 2 k.k. Gdyby bowiem przyjąć, jak to uczynił Sąd Apelacyjny w Gdańsku, iż owe zdolności stanowią dwie „okoliczności” uzasadniające łagodniejsze potraktowanie sprawcy, to oznaczałoby to, iż każdą z nich należy z osobna poddawać ocenie. Takie podejście wydaje się całkowicie chybione. Na taki wniosek pozwala zarówno brzmienie art. 31 § 1 i 2 k.k., gdzie niepoczytalność i poczytalność w znacznym stopniu ograniczona zostały określone w oparciu o obydwa wspomniane elementy członu psychologicznego, jak i okoliczność, iż zmniejszony stopień zawinienia sprawcy, w przypadku, o którym mowa w § 2 art. 31 k.k., wynika z deficytów, których następstwem jest istotne obniżenie zdolności rozpoznania znaczenia czynu lub pokierowania swoim postępowaniem. Sąd przy wymiarze kary jest zobligowany natomiast do uwzględnienia poczytalności zmniejszonej<sup>32</sup> (a ściślej tego, iż prowadzi ona do zmniejszenia stopnia winy) na podstawie art. 53 § 1 k.k. Nie jest jego zadaniem ani ocena prawnokarnego znaczenia, ani tym bardziej stwierdzanie w jakim stopniu każda z tych zdolności „zarzutowała” na stopień zawinienia. Zresztą konkluzja opinii biegłych psychiatrów wydana w przedmiocie ograniczonej w znacznym stopniu poczytalności sprawcy przestępstwa, na której przecież zazwyczaj opiera się także sąd, odnosi się do spełnienia warunków, o których mowa w art. 31 § 2 k.k., nie zaś do oceny każdej ze wskazanych w tym przepisie zdolności i następnie „wyprowadzenia”, w oparciu o jednostkowe oceny, o stanie poczytalności zmniejszonej. Na poparcie tego poglądu warto również przypomnieć, że wspomniane wyżej elementy członu psychologicznego niepoczytalności/ poczytalności zmniejszonej zostały połączone kwantyfikatorem logicznym alternatywy zwykłej („lub”). Jak słusznie wskazano, w tym przypadku jest to jednak „szczególna alternatywa”<sup>33</sup>, co wynika z tego, że pierwszy z elementów, tj. zniesienie/ ograniczenie w znacznym stopniu zdolności rozpoznania znaczenia czynu zazwyczaj pociąga za sobą adekwatne konsekwencje w sferze zdolności pokierowania swoim

32 Na temat nomenklatury odnoszącej się do „poczytalności zmniejszonej” – por. Tarnawski, *Zmniejszona poczytalność*, 3- 4; Golonka, *Niepoczytalność i poczytalność ograniczona*, 235- 239.

33 Por. Władysław Wolter, *Nauka o przestępstwie* (Warszawa: PWN, 1973), 212; podobnie: Bogusław Sygit, „Recenzja książki M. Tarnawskiego pt. »Zmniejszona poczytalność sprawcy przestępstwa«” *Palestra*, nr 12 (1977): 104.

postępowaniem „(...)”, jako że brak świadomości wyłącza automatycznie kierowanie wolą<sup>34</sup>, a przy tym nie jest możliwa sytuacja odwrotna.

Natomiast w pełni należy podzielić zapatrywanie, jakie wyraził Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 17.07.2019 r. w kwestii nadzwyczajnego złagodzenia na podstawie art. 31 § 2 k.k. Stwierdził on, że: „Nie może być (...) skuteczny zarzut obrazy prawa materialnego w sytuacji, gdy sąd ma jedynie możliwość, a nie obowiązek zastosowania określonego przepisu. Z tego względu nie jest trafny zarzut obrazy art. 60 § 1 k.k. w zw. z art. 31 § 2 k.k. poprzez ich niezastosowanie. Stan ograniczonej poczytalności nie nakłada bowiem na sąd orzekający obowiązku zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary (...)”. Dodać można jedynie, iż stanowisko zajęte przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku w rzeczonyj sentencji znajduje oparcie zarówno w brzmieniu art. 31 § 2 k.k., gdzie ustawodawca *expressis verbis* przesądza o tym, że „sąd może” zastosować takie złagodzenie na podstawie powołanego przepisu, jak i w licznych orzeczeniach sądowych, w których podkreślono fakultatywny charakter tej instytucji w omawianym przypadku<sup>35</sup>.

### Bibliografia

- Andrejew Igor, Witold Świda, Władysław Wolter, *Kodeks karny z komentarzem*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1973.
- Bilikiewicz Tadeusz, *Psychiatria kliniczna*. Warszawa: PZWL, 1973.
- Budyn-Kulik Magdalena, [w:] *Prawo karne materialne. Część ogólna*, red. Marek, Mozgawa. 331- 338. Warszawa: WKL, 2020.
- Cieślak Marian, Karol Spett, Adam Szymusik, Władysław Wolter, *Psychiatria w procesie karnym*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1991.
- Cieślak Marian, Karol Spett, Władysław Wolter, *Psychiatria w procesie karnym*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1977.
- Filar Marian, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. Marian Filar, wyd. 2. 126-133. Warszawa: Lexis Nexis, 2010.

34 Wolter, *Nauka o przestępstwie*, 212.

35 Na temat fakultatywnego charakteru orzeczenia o nadzwyczajnym złagodzeniu kary na podstawie art. 31 § 2 k.k. – por. np.: postanowienie SN z dnia 30 stycznia 2018 r., IV KK 500/17, LEX nr 2450265; postanowienie SN z dnia 23 lutego 2010 r., V KK 7/2010, *Krakowskie Zeszyty Sądowe*, z. 6 (2010): 28; wyrok SA w Łodzi z dnia 8 stycznia 2008 r., II AKa 243/2007, *Krakowskie Zeszyty Sądowe*, z. 5 (2009): 54; wyrok SN z dnia z 20 stycznia 1968 r., III KR 196/68, *OSNPG*, nr 5 (1969): 72; wyrok Składu Siedmiu Sędziów SN z dnia 4 kwietnia 1968 r., V KRN 56/68, *OSNKW*, nr 9 (1968): 100.



- Gardocki Lech, *Prawo karne*, wyd. 14. Warszawa: C. H. Beck, 2008.
- Golonka Anna, *Niepoczytalność i poczytalność ograniczona*. Warszawa: WKL, 2013.
- Heizman Janusz, Inga Markiewicz, „Niepoczytalność – doktryna, praktyka, skuteczność, alternatywa” *Psychiatria po dyplomie*, nr 3 (2012): 46-51.
- Jarosz Marek, „Psychopatologia ogólna”, [w:] *Podstawy psychiatrii. Podręcznik dla studentów*, red. Marek Jarosz, wyd. 5. 13-81. Warszawa: PZWL, 1988.
- Jarosz Marek, *Elementy psychologii lekarskiej i psychopatologii ogólnej*. Warszawa: PZWL, 1973.
- Krzymuski Edmund, *System prawa karnego ze stanowiska nauki i trzech kodeksów obowiązujących w Polsce. Część ogólna*. Kraków: Krakowska Spółka Wydawnicza, 1921.
- Krzyżewski Krzysztof, [w:] *Słownik psychologii*, red. Jerzy Siuta. 269. Kraków: Zielona Sowa, 2005.
- Lachowski Jerzy, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. Violetta Konarska-Wrzesek. 195-209. Warszawa: WKL, 2016.
- Makarewicz Juliusz, *Prawo karne ogólne*. Kraków: Leon Frommer, 1914.
- Mioduski Kryspin, „Zabójstwo pod wpływem silnego wzruszenia” *Wojskowy Przegląd Prawniczy*, nr 1 (1956): 27- 36.
- Sehn Jan, Karol Spett, „Zmniejszona poczytalność” *Państwo i Prawo*, nr 2 (1961): 286-294.
- Słownik języka polskiego*, t. II, L-P, red. Mieczysław Szymczak. 722. Warszawa: PWN Naukowe, 1992.
- Sygit Bogusław, „Recenzja książki M. Tarnawskiego pt.: »Zmniejszona poczytalność sprawcy przestępstwa«” *Palestra*, nr 12 (1977): 102-106.
- Świda Witold, *Prawo karne. Część ogólna*, t. I. Wrocław: Wydawnictwo UWr, 1975.
- Tarnawski Maciej, „Niepoczytalność i poczytalność zmniejszona – de lege lata i de lege ferenda”, [w:] *Materiały VII Międzynarodowej Konferencji Sekcji Psychiatrii Sądowej PTP pt. Teoria i praktyka oceny poczytalności, Cedzyna 9-11.VI.1988*, red. Ryszard Rutkowski, Zdzisław Majchrzyk. 31-35. Warszawa: PTP, 1988.
- Tarnawski Maciej, *Zmniejszona poczytalność sprawcy przestępstwa*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1976.
- Tomaszewski Tadeusz, „Podstawowe formy organizacji i regulacji zachowania”, [w:] *Psychologia*, red. Tadeusz Tomaszewski, wyd. 5. 491-533. Warszawa: PWN, 1982.
- Wciórka Jacek, „Psychopatologia ogólna- objawy i zespoły zaburzeń psychicznych”, [w:] *Psychiatria. Podręcznik dla studentów medycyny*, red. Adam Bilikiewicz, wyd. 3. 56-107. Warszawa: PZWL, 2003.
- Wolter Władysław, *Nauka o przestępstwie*. Warszawa: PWN, 1973.

Zoll Andrzej, Włodzimierz Wróbel, *Polskie prawo karne*. Kraków: Znak, 2011.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

# Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 11 lipca 2019 r. III UZP 2/19

---

## Resolution of the Supreme Court of 11 July 2019, file no. III UZP 2/19

*A person conducting business activity is subjected to sickness insurance on a voluntary basis which means that this insurance depends on the request of the concerned person. Lack of sickness insurance deprives a person conducting business activity sickness insurance benefits, related to the inability to work or to the birth of a child. Supreme Court's ruling resolved this legal problem by an affirmative answer to the question: "Does the commencement of receiving maternity benefit by a person running a non-agricultural activity, who had previously been voluntarily covered by sickness insurance, result in the termination of this insurance under Article 14 (2) (3) in connection with Art. 11 (2) of the Act of October 13, 1998 on the social insurance system?"*

---

**Paulina Woś**

*doktor nauk prawnych  
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II*

ORCID – 0000-0002-8578-382X

Słowa kluczowe:  
ubezpieczenie chorobowe, zasiłek macierzyński, zasiłek chorobowy, działalność gospodarcza

Key words:  
sickness insurance, maternity allowance, sickness benefit, business activity

<https://doi.org/10.36128/priw.vi35.165>

1.

W praktyce orzecniczej istnieją istotne rozbieżności dotyczące wykładni przepisów określających zasady podlegania ubezpieczeniu chorobowemu przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność w trakcie oraz po zakończeniu pobierania zasiłku macierzyńskiego, a także zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego. Stąd też na przestrzeni kilku lat zarysowały się aż trzy różne interpretacje przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>1</sup> dokonane przez Sąd Najwyższy, a będące odpowiedzią na pytanie, czy dobrowolne

---

1 Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 266, ze zm.).

ubezpieczenie chorobowe, jakim została objęta – na swój wniosek złożony przed rozpoczęciem korzystania z prawa do zasiłku macierzyńskiego – osoba prowadząca działalność gospodarczą, ustaje w związku z rozpoczęciem pobierania przez tę osobę zasiłku macierzyńskiego, czy też trwa ono w sposób nieprzerwany przez cały okres pobierania zasiłku macierzyńskiego oraz zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego, po czym jest kontynuowane<sup>2</sup>.

Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, wyrażonym w wyroku z dnia 7 grudnia 2016 r. oraz w uzasadnieniu uchwały z dnia 25 października 2015 r., z chwilą nabycia prawa do zasiłku macierzyńskiego dobrowolne ubezpieczenie chorobowe osoby prowadzącej pozarolniczą działalność ustaje i nie istnieje możliwość przystąpienia do tego ubezpieczenia ani z tytułu pobierania zasiłku macierzyńskiego, ani z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej<sup>3</sup>. Według drugiego stanowiska Sądu Najwyższego, wyartykułowanego w wyroku z dnia 9 sierpnia 2018 r., ubezpieczenie chorobowe osoby prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą nie kończy się z chwilą rozpoczęcia pobierania zasiłku macierzyńskiego, ale ustaje dopiero w momencie zaprzestania korzystania z tego świadczenia<sup>4</sup>. Z kolei w wyroku z dnia 13 lutego 2018 r. a następnie w wyroku z dnia 17 kwietnia 2018 r., Sąd Najwyższy zajął najbardziej proprzedsiębiorcze stanowisko, stwierdzając, że dobrowolne ubezpieczenie chorobowe osoby prowadzącej pozarolniczą działalność, zainicjowane wnioskiem złożonym przed rozpoczęciem pobierania zasiłku macierzyńskiego, nie ustaje ani z chwilą rozpoczęcia, ani zakończenia pobierania zasiłku macierzyńskiego, ale trwa w sposób nieprzerwany tak długo aż nie wystąpi którakolwiek z okoliczności wskazanych enumeratywnie w art. 14 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>5</sup>.

W związku z tym, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego funkcjonowała tak skrajna rozbieżność związana z wykładnią przepisów ustawy

- 
- 2 Zob. wniosek I Prezes Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego z dnia 11 marca 2019 r. [http://www.sn.pl/sprawy/SiteAssets/Lists/Zagadnienia\\_prawne/AllItems/Wniosek%20Pierwszego%20Prezesa%20SN.pdf](http://www.sn.pl/sprawy/SiteAssets/Lists/Zagadnienia_prawne/AllItems/Wniosek%20Pierwszego%20Prezesa%20SN.pdf). [dostęp: 25.4.2020].
  - 3 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2016 r., II UK 478/15, Lex nr 2198198 oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2015 r., III UZP 8/18, Lex nr 2558420.
  - 4 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 2018 r., II UK 213/17, Lex nr 2530691.
  - 5 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2018 r., II UK 698/16, Lex nr 2490062 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2018 r., I UK 73/17, Lex nr 2540111.

o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy zasiłkowej<sup>6</sup>, określających zasady podlegania ubezpieczeniu chorobowemu osób prowadzących działalność gospodarczą, Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego skierowała wniosek o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, którego istota sprowadzała się do odpowiedzi na pytanie: „Czy rozpoczęcie pobierania zasiłku macierzyńskiego przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność, która uprzednio została objęta dobrowolnie ubezpieczeniem chorobowym, skutkuje ustaniem tego ubezpieczenia na podstawie art. 14 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych?”<sup>7</sup>.

Rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy w składzie siedmioosobowym problemu prawnego, przedstawionego w *petitum* wniosku, ma fundamentalne znaczenie dla właściwego ukształtowania praktyki orzeczniczej Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych, rozpoznających stosunkowo dużą liczbę spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych o prawo osób prowadzących działalność gospodarczą do świadczeń zasiłkowych finansowanych z ubezpieczenia chorobowego.

Prokurator Prokuratury Krajowej, uczestniczący w posiedzeniu, na którym rozpoznawane było przedmiotowe zagadnienie prawne, wniósł o podjęcie uchwały o treści: „Pobieranie zasiłku macierzyńskiego przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność, która uprzednio została objęta dobrowolnie ubezpieczeniem chorobowym, nie powoduje ustania tego ubezpieczenia”<sup>8</sup>.

Sąd Najwyższy w głosowanej uchwale zajął jednak odmienne stanowisko, uznając, że rozpoczęcie pobierania zasiłku macierzyńskiego przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą, która uprzednio została objęta dobrowolnie ubezpieczeniem chorobowym, powoduje ustanie tego ubezpieczenia, ponieważ z mocy prawa ustaje tytuł do podlegania tym ubezpieczeniom. W konsekwencji ponowne objęcie dobrowolnym ubezpieczeniem chorobowym może nastąpić dopiero po zakończeniu pobierania zasiłku macierzyńskiego, co rodzi po stronie osoby prowadzącej pozarolniczą działalność konieczność ponownego złożenia wniosku o objęcie jej dobrowolnym ubezpieczeniem chorobowym<sup>9</sup>.

Swoje stanowisko Sąd Najwyższy uzasadniał w ten sposób, że osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą jest objęta ubezpieczeniem

6 Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 645, ze zm.), zwana ustawą zasiłkową.

7 Wniosek I Prezes Sądu Najwyższego.

8 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 lipca 2019 r., III UZP 2/19, Lex nr 2694497.

9 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 lipca 2019 r., III UZP 2/19, Lex nr 2694497.

społecznym (emerytalnym i rentowym) – obowiązkowym od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności do dnia jej zaprzestania (chyba że w międzyczasie zawieszono czasowo jej prowadzenie). Ponadto, osoba prowadząca działalność gospodarczą podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu wypadkowemu (art. 12 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), a dodatkowo może podlegać dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu poprzez zgłoszenie w tym zakresie wniosku o objęcie tym ubezpieczeniem w wybranym terminie (art. 11 ust. 2 i art. 36 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). W trakcie pobierania przez osoby prowadzące działalność gospodarczą zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego osoby te podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym z tytułu pobierania tego zasiłku (art. 9 ust. 1c ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Oznacza to, że na czas pobierania zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego ustaje obowiązek ubezpieczenia emerytalnego i rentowego z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności, a zdaniem Sądu Najwyższego ustaje także ubezpieczenie chorobowe, jako od nich zależne.

## 2.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ubezpieczeniu chorobowemu podlegają na zasadzie dobrowolności osoby objęte obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowym, w tym oczywiście prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą<sup>10</sup>. Zdaniem Sądu Najwyższego w glosowanym orzeczeniu brak wskazania w art. 11 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, że okres zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego stanowi tytuł do objęcia ubezpieczeniem chorobowym, oznacza *de facto* brak spełnienia warunku podlegania ubezpieczeniom chorobowym. W konsekwencji, zgodnie ze

---

10 Inetta Jędrasik-Jankowska, „Niektóre regulacje prawne ubezpieczenia chorobowego, rentowego i wypadkowego a konstytucyjna zasada równości i sprawiedliwości” *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska – sectio G Ius*, nr 62 (2015): 82; Karolina Gonet, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych* (Warszawa: C. H. Beck, 2011), 245-249; Zofia Kluszczyńska, [w:] *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, red. Grażyna Szpor, wyd. 8 (Warszawa: Lexis Nexis 2016), 96; Kamil Antonów, „Dobrowolne i kontynuowane ubezpieczenia społeczne” *Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych*, nr 11 (2001): 4; Wojciech Sobczak, „Ubezpieczenie społeczne na wniosek zainteresowanego” *Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych*, nr 3 (1999): 16; Jakub Stelina, „Dobrowolne ubezpieczenie emerytalne”, [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. Teresa Bińczycka-Majewska (Kraków: Zakamycze, 2004), 297.

stanowiskiem Sądu Najwyższego w głosowanej uchwale, oznacza to, że osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą w okresie pobierania zasiłku macierzyńskiego, a także zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego, nie podlega ubezpieczeniu chorobowemu, które to ubezpieczenie traci w momencie rozpoczęcia pobierania zasiłku macierzyńskiego. Takie stanowisko ma daleko idące konsekwencje natury faktycznej i prawnej, gdyż w istocie oznacza, iż w razie powstania niezdolności do pracy w czasie pobierania wskazanych zasiłków, osobie prowadzącej działalność gospodarczą, jako niepodlegającej ubezpieczeniu chorobowemu, nie będą przysługiwały uprawnienia z tym związane, o których mowa w ustawie zasiłkowej.

Powyższe stanowisko Sądu Najwyższego budzi wątpliwości z kilku powodów. Tytułem ubezpieczenia chorobowego osoby prowadzącej działalność gospodarczą jest prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej (art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), którego formy i przejawy w sposób kompleksowy zdefiniowano w art. 8 ust. 6-10 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Z kolei z art. 3 pkt 1 ustawy zasiłkowej wynika, że tytułem ubezpieczenia chorobowego jest zatrudnienie lub inna działalność, których podjęcie rodzi uprawnienie do objęcia tym ubezpieczeniem na zasadzie dobrowolności<sup>11</sup>. Zgodnie z art. 1 ust.1, art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 6 ust. 1 ustawy zasiłkowej, prawo do zasiłku chorobowego przysługuje osobie objętej ubezpieczeniem społecznym w razie choroby i macierzyństwa (ubezpieczeniem chorobowym), legitymującej się – w przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą – 90-dniowym okresem nieprzerwanego ubezpieczenia chorobowego, która stała się niezdolna do pracy w czasie trwania tego ubezpieczenia. O ubezpieczeniu chorobowym osoby prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą decydują więc dwie okoliczności – zgłoszenie się do ubezpieczenia chorobowego (zgłoszenie wniosku o objęcie ubezpieczeniem chorobowymi – art. 11 ust. 2 i 14 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) oraz spełnienie warunków do uzyskania zasiłku chorobowego (upływ okresu karencji, obowiązkowe podleganie ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej – art. 11 ust 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, art. 1 ust.1, art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 6 ust. 1 ustawy zasiłkowej)<sup>12</sup>. W przepisach

- 
- 11 Zob. Łukasz Prasolek, [w:] *Spoleczne ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe. Komentarz*, red. Małgorzata Gersdorf, Beata Gudowska (Warszawa: C. H. Beck, 2012), 475.
  - 12 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2018 r., I UK 73/17, Lex nr 2540111. Dodatkowo, zdaniem Jakuba Litowskiego za istotny element przepisu art. 11 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, formującego warunek przystąpienia do ubezpieczenia chorobowego, należy uznać sam fakt prowadzenia działalności, a nie okoliczność obowiązkowego podlegania ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym –

ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy zasiłkowej brakuje regulacji, z której wynikałby obowiązek ponownego zgłoszenia się do ubezpieczenia chorobowego po okresie pobierania zasiłku macierzyńskiego, czy też zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego.

Z kolei z art. 14 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wynika, że dobrowolne ubezpieczenie chorobowe trwa od dnia wskazanego we wniosku o objęcie ubezpieczeniem chorobowym (ale nie wcześniej niż od dnia, w którym wniosek został zgłoszony) a ustaje przy spełnieniu jednej z trzech okoliczności:

- 1) od dnia wskazanego we wniosku o wyłączenie z tych ubezpieczeń (ale nie wcześniej niż od dnia, w którym wniosek został złożony);
- 2) od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego, za który nie opłacono w terminie składki należnej na to ubezpieczenie;
- 3) od dnia ustania tytułu podlegania ubezpieczeniu chorobowemu<sup>13</sup>.

Z powyższego wynika, że ustanie dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego jest ściśle określone w art. 14 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Co istotne, okres pobierania zasiłku jest traktowany jako okres opłacania składek (tj. okres podlegania ubezpieczeniu chorobowemu), zatem w trakcie pobierania zasiłku kobieta nie może stracić ubezpieczenia wskutek nieopłacenia składki w terminie (art. 14 ust. 3 w zw. z ust. 2 pkt. 2) ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Dalsza analiza omawianej regulacji prowadzi do wniosku, że o ustaniu ubezpieczenia chorobowego osoby pobierającej zasiłek macierzyński lub zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego decyduje wola ubezpieczonego, przez co rozumie się złożenie wniosku o wyrejestrowanie z ubezpieczenia chorobowego terminie (art. 14 ust. 3 w zw. z ust. 2 pkt 1) ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) albo obiektywna sytuacja, jaką najczęściej jest zaprzestanie wykonywania działalności gospodarczej, skutkująca wyrejestrowaniem tej działalności z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (terminie (art. 14 ust. 3 w zw. z ust. 2 pkt 3) ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) w zw. z art. 3 pkt 1

---

Jakub Litowski, „Ubezpieczenie chorobowe osoby prowadzącej działalność gospodarczą w okresie pobierania zasiłku macierzyńskiego – glosa do uchwały Sądu Najwyższego (7) z 11.07.2019 r., III UZP 2/19” *Glosa*, nr 3 (2020): 123-124.

- 13 Zob. Jakub Stelina, [w:] *Leksykon prawa ubezpieczeń społecznych. 100 podstawowych pojęć*, red. Alina Wypych-Żywicka (Warszawa: C. H. Beck, 2009), 291; Zbigniew Myszkowski, „Wniosek o objęcie dobrowolnymi ubezpieczeniami społecznymi” *Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Zdrowotnych*, nr 2 (2002): 24-25; Łukasz Prasolek, [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. Beata Gudowska, Jolanta Strusińska-Żukowska (Warszawa: C.H. Beck, 2014), 309-312.



ustawy zasiłkowej w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 5 i art. 13 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych)<sup>14</sup>. Jeżeli zatem wolą osoby prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą nie jest zaprzestanie tej działalności, stanowiącej pierwotny tytuł podlegania ubezpieczeniom, osoba ta nie złożyła też wniosku o wyrejestrowanie jej z ubezpieczeń, brak jest podstaw prawnych, by wbrew jej woli i na jej niekorzyść pozbawiać ją prawa do ubezpieczenia chorobowego, które nabyła zgodnie z przepisami prawa. Nie sposób zatem zgodzić się ze stanowiskiem Sądu Najwyższego w głosowanym orzeczeniu, by rozpoczęcie pobierania zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego mogło być przyczyną faktyczną lub prawną ustania tytułu ubezpieczenia, skoro dotychczasowy tytuł ubezpieczenia – prowadzenie działalności gospodarczej – nadal istnieje. Okres zasiłkowy nie musi przecież oznaczać zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej. Pobieranie zasiłku macierzyńskiego przez osoby prowadzące działalność gospodarczą nie oznacza urlopu macierzyńskiego, z którym związany jest zakaz wykonywania pracy. Wiele osób prowadzących działalność gospodarczą w trakcie pobierania świadczeń z tytułu urodzenia dziecka nie zawiesza wykonywania działalności a dalej prowadzi własne przedsiębiorstwa. Zasiłek macierzyński lub zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego nie oznacza więc ustania tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym, rozumianego jako świadoma decyzja ubezpieczonego, będąca wyrazem woli lub obiektywnych okoliczności, skutkujących zaprzestaniem wykonywania działalności gospodarczej i tym samym utratą tytułu do podlegania ubezpieczeniu<sup>15</sup>.

Kolejny argument podnoszony w uzasadnieniu stanowiska głosowanej uchwały dotyczy art. 11 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w którym ustawodawca nie przewidział możliwości podlegania ubezpieczeniu chorobowemu przez osoby podlegające ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym w związku z pobieraniem zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego. Zdaniem Sądu Najwyższego takie brzmienie tego przepisu oznacza, że w sytuacji określonej w art. 9 ust. 1c ustawy

- 
- 14 Zob. Andrzej Radziśław, „Komentarz do art. 14 Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych”, [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. Jacek Wantoch-Rekowski, LEX 2014; Piotr Kostorzewa, „Komentarz do art. 14 Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych”, [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, LEX 2014 a także wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 stycznia 2019 r., III AUa 636/18, Legalis nr 1880252.
- 15 Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2018 r., I UK 73/17, Lex nr 2540111 a także wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 12 lipca 2019 r., III AUa 1493/17, Legalis nr 2246645.

o systemie ubezpieczeń społecznych (podleganie ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym z tytułu pobieranego zasiłku) z mocy prawa ustaje tytuł do podlegania dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu, ponieważ nie jest możliwe jednocześnie obowiązkowe podleganie tym ubezpieczeniom z tytułu prowadzonej działalności.

Wprowadzony nowelizacją z 2009 r. ust. 1c, dodany do art. 9 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>16</sup>, przyznający ubezpieczenie emerytalne i rentowe w okresie zasiłku macierzyńskiego miał na celu ułatwić kobietom aktywnym zawodowo w okresie po urodzeniu dziecka prowadzenie działalności gospodarczej, a nie pozbawienie tych osób prawa do ubezpieczenia chorobowego, a co za tym idzie świadczeń z ubezpieczenia chorobowego na wypadek choroby lub macierzyństwa. Wprowadzona regulacja ma służyć polepszeniu sytuacji rodziców i dzieci poprzez wprowadzenie finansowania z budżetu państwa szczególnego okresu składkowego, jakim jest zasiłek macierzyński oraz ułatwienie łączenia macierzyństwa z pracą zawodową w okresie po urodzeniu dziecka<sup>17</sup>. Jeżeli osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą w trakcie pobierania zasiłku macierzyńskiego zgłosiła się wcześniej do dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego, które było warunkiem *sine qua non* nabycia przez nią tego prawa, następnie nie zaprzestała prowadzenia działalności oraz nie zlikwidowała jej i nadal ma zamiar ją kontynuować, brak jest podstaw prawnych do pozbawienia jej prawa do ubezpieczenia chorobowego z uwagi na istniejący tytuł ubezpieczenia, a co więcej brak objęcia takiej sytuacji hipotezą normy art. 14 ust. 2. pkt. 3) ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Na czas pobierania zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego dochodzi jedynie do tymczasowej zmiany tytułów ubezpieczenia (art. 9 ust. 1c ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), a nie do całkowitego ustania podstawowego tytułu do ubezpieczenia chorobowego, jakim jest bez wątpienia fakt prowadzenie działalności<sup>18</sup>. Przecież gdyby nie prowadzona działalność gospodarcza i związana z nią możliwość zgłoszenia się do ubezpieczenia chorobowego, osoba prowadząca działalność gospodarczą nie miałyby prawa skorzystać z uprawnień z nim związanych (m.in. zasiłku macierzyńskiego).

16 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy – Prawo bankowe (Dz. U. z 2009 r. Nr 71, poz. 609).

17 Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy – Prawo bankowe (Dz. U. z 2009r. Nr 71, poz. 609).

18 Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2018 r., II UK 698/16, Lex nr 2490062 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 2018 r., II UK 213/17, Lex nr 2530691.

Należy zgodzić się zatem ze stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w wyroku z dnia 13 lutego 2018 r., w którym stwierdził, że nie można uznać, że zasiłek macierzyński powoduje ustanie dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego na podstawie art. 14 ust. 2 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, gdyż ustanie tytułu podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oraz chorobowemu należy rozumieć jako zaprzestanie działalności gospodarczej<sup>19</sup>.

Sytuacji prawnej, w której dochodzi do pogorszenia sytuacji osoby ubezpieczonej nie można wyinterpretowywać bez wskazania konkretnego przepisu, który wyłączałby w okresie pobierania zasiłku macierzyńskiego ubezpieczenie chorobowe albo powodował przerwę w tym ubezpieczeniu. Taka wykładnia jest zbyt daleko idąca, a także naruszająca zasadę równego traktowania ubezpieczonych w obrębie tego samego systemu (art. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Punktem odniesienia w tego typu okolicznościach faktycznych powinno być ubezpieczenie ze względu na istniejący podstawowy tytuł ubezpieczenia chorobowego, jakim jest wykonywanie działalności gospodarczej, a nie ubezpieczenie z tytułu zasiłku macierzyńskiego. Ani zasiłek macierzyński, ani zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego nie jest podstawowym tytułem do ubezpieczenia, a jedynie staje się nim tymczasowo na mocy szczególnej regulacji art. 9 ust. 1c ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, która ma na celu polepszenie, a nie pogorszenie sytuacji osób prowadzących własne działalności gospodarcze.

Co istotne, konstytucyjna zasada niedyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny, o której mowa w art. 32 ust. 2 Konstytucji<sup>20</sup>, prawo do ochrony rodziny i macierzyństwa (art. 18 Konstytucji), a także prawo do szczególnej pomocy państwa matce po urodzeniu dziecka (art. 71 ust. 2 ustawy zasadniczej) stoi w opozycji stanowisku wyrażonemu w glosowanej uchwale<sup>21</sup>.

### 3.

Podsumowując, o nabyciu uprawnień z dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego osoby prowadzącej działalność gospodarczą decyduje to,

- 
- 19 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2018 r., II UK 698/16, Lex nr 2490062, tak też Jakub Litowski, „Ubezpieczenie chorobowe osoby prowadzącej działalność gospodarczą w okresie pobierania zasiłku macierzyńskiego – glosa do uchwały Sądu Najwyższego (7) z 11.07.2019 r., III UZP 2/19” *Glosa*, nr 3 (2020): 121.
  - 20 Ustawa zasadnicza – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
  - 21 Zob. Jan Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego* (Kraków: Zakamycze, 2006), 31-32; Radosław Pacud, [w:] *System prawa ubezpieczeń społecznych. Część ogólna*, red. Alina Wypych-Żywicka (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 364-370.

czy ta osoba zgłosiła się do ubezpieczenia chorobowego, spełniając warunki do uzyskania świadczeń z tego ubezpieczenia<sup>22</sup>. O ustaniu natomiast przesądza spełnienie jednego z warunków, o których mowa w art. 14 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Przepis art. 14 wspomnianej ustawy ma charakter regulacji zamkniętej. Określa on, kiedy powstaje i kiedy ustaje dobrowolne ubezpieczenie chorobowe. Zatem dobrowolne ubezpieczenie chorobowe rozpoczyna się i kończy w sytuacjach opisanych wyłącznie w art. 14 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>23</sup>. Oznacza to, że rozpoczęcie pobierania zasiłku macierzyńskiego przez osoby prowadzące działalność gospodarczą nie powoduje ustania dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego, jeżeli jednocześnie nie dojdzie do spełnienia jednej z przesłanek ustania tego ubezpieczenia, wymienionych enumeratywnie w art. 14 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Okoliczność ustania ubezpieczenia chorobowego musi mieć oparcie w ustawie, a ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych takiej przesłanki dla ustania ubezpieczenia chorobowego jak rozpoczęcie pobierania zasiłku macierzyńskiego nie przewiduje. Zasiłek macierzyński nie jest przyczyną faktyczną ani prawną ustania tytułu ubezpieczenia, bo nie musi oznaczać zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu art. 13 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W trakcie pobierania zasiłku macierzyńskiego, a także zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego, osoba prowadząca działalność gospodarczą może pobierać zasiłek i jednocześnie prowadzić działalność gospodarczą, kontynuując ją po ukończeniu pobierania świadczeń z tytułu urodzenia dziecka. Tak więc okres zasiłkowy nie oznacza ustania tytułu podlegania ubezpieczeniom a stanowi jedynie czasowe, przedmiotowe przekształcenie tytułu ubezpieczenia<sup>24</sup>.

Dobrodziejstwo regulacji przyznającej ubezpieczenie emerytalne i rentowe w okresie zasiłku macierzyńskiego i zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego nie może pogarszać sytuacji ubezpieczonych kobiet. Wydaje się, że nie takie było *ratio legis* ustawodawcy, by przyznając zasiłek macierzyński, jednocześnie pozbawiać osoby prowadzące działalność gospodarczą ochrony na wypadek powstania niezdolności do pracy w trakcie sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem i pobierania z tego tytułu świadczeń zasiłkowych, zwłaszcza że prowadzenie działalności gospodarczej w trakcie

---

22 Inetta Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie wypadkowe i chorobowe* (Warszawa: Lexis Nexis, 2002), 196-200; idem, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, wyd. 6 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2014), 329-331.

23 Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2018 r., II UK 698/16, Lex nr 2490062.

24 Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 2018 r., II UK 213/17, Lex nr 2530691.

pobierania zasiłku macierzyńskiego zwiększa ryzyko zdarzeń, mogących spowodować powstanie niezdolności do pracy (np. zarażenia, choroby, wypadki).

Mając na uwadze uniwersalne znaczenie norm prawa ubezpieczeń społecznych, które służą zapewnieniu ochrony ubezpieczonemu, zaprezentowana przez Sąd Najwyższy w głosowanej uchwale interpretacja przepisów pozostaje w sprzeczności z wykładnią celowościową ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, a ponadto świadczy o nierównym traktowaniu ubezpieczonych w ramach tego samego systemu ubezpieczeń społecznych. Konsekwencją zastosowania wykładni językowej, jaką przyjął Sąd Najwyższy w głosowanym orzeczeniu, byłoby doprowadzenie do sytuacji, w której osoba prowadząca działalność gospodarczą po zakończeniu pobierania zasiłku macierzyńskiego a także zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego, musiałaby odczekać okres kolejnych 90 dni karencji, by nabyć prawo do ubezpieczenia chorobowego, zgodnie z art. 4 ust 1 pkt 2) ustawy zasiłkowej. Byłoby to rażąco niesprawiedliwe dla tej grupy podmiotów i stanowiło naruszenie zasady równego traktowania ubezpieczonych.

## Bibliografia

- Antonów Kamil, „Dobrowolne i kontynuowane ubezpieczenia społeczne” *Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych*, nr 11 (2001): 3-7.
- Gonet Karolina, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*. Warszawa: C. H. Beck, 2011.
- Jędrasik-Jankowska Inetta, „Niektóre regulacje prawne ubezpieczenia chorobowego, rentowego i wypadkowego a konstytucyjna zasada równości i sprawiedliwości”, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska – sectio G Ius*, nr 62 (2015): 79-92.
- Jędrasik-Jankowska Inetta, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, wyd. 6. Warszawa: Wolters Kluwer, 2014,
- Jędrasik-Jankowska Inetta, *Ubezpieczenie wypadkowe i chorobowe*. Warszawa: Lexis Nexis, 2002.
- Jończyk Jan, *Prawo zabezpieczenia społecznego*. Kraków: Zakamycze, 2006.
- Kluszczyńska Zofia, [w:] *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, red. Grażyna Szpor, wyd. 8. 93-96. Warszawa: Lexis Nexis 2016.
- Kostrzewa Piotr, *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, LEX 2014.
- Litowski Jakub, „Ubezpieczenie chorobowe osoby prowadzącej działalność gospodarczą w okresie pobierania zasiłku macierzyńskiego – glosa do uchwały Sądu Najwyższego (7) z 11.07.2019 r., III UZP 2/19” *Glosa*, nr 3 (2020): 119-127.
- Myszka Zbigniew, „Wniosek o objęcie dobrowolnymi ubezpieczeniami społecznymi” *Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Zdrowotnych*, nr 2 (2002): 22-25.

- Pacud Radosław, [w:] *System prawa ubezpieczeń społecznych. Część ogólna*, red. Alina Wypych-Żywicka. 361-377. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Prasolek Łukasz, [w:] *Spoleczne ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe. Komentarz*, red. Małgorzata Gersdorf, Beata Gudowska. 462- 493. Warszawa: C. H. Beck, 2012.
- Prasolek Łukasz, [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. Beata Gudowska, Jolanta Strusińska-Żukowska. wyd. 2. 290-331. Warszawa: C. H. Beck, 2014.
- Radziszlaw Andrzej, [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. Jacek Wantoch-Rekowski, LEX 2014.
- Sobczak Wojciech, „Ubezpieczenie społeczne na wniosek zainteresowanego” *Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych*, nr 3 (1999): 10-17.
- Stelina Jakub, „Dobrowolne ubezpieczenie emerytalne”, [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. Teresa Bińczycka-Majewska. 283-315. Kraków: Zakamycze, 2004.
- Stelina Jakub, [w:] *Leksykon prawa ubezpieczeń społecznych. 100 podstawowych pojęć*, red. Alina Wypych- Żywicka. 287-293. Warszawa: C. H. Beck, 2009.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>



# AUTORZY





# Noty o autorach

**Weronika Batory** – magister prawa, Polska Akademia Nauk. Adres e-mail: w.batory@doktorant.inp.pan.pl.

**Ewa Katarzyna Czech** – doktor habilitowany nauk prawnych, Uniwersytet w Białymstoku. Adres e-mail: e.czech@uwb.edu.pl.

**Jarosław Dobkowski** – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Adres e-mail: j.dobkowski@uwm.edu.pl.

**Maciej P. Gapski** – doktor nauk prawnych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II. Adres e-mail: mgapski@kul.pl.

**Anna Golonka** – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Rzeszowskiego. Adres e-mail: anna\_golonka@o2.pl.

**Katarzyna Kaczmarczyk-Kłak** – doktor habilitowany nauk prawnych, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy. Sędzia Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie. Adres e-mail: kkkklak@interia.pl.

**Jan Kluza** – magister prawa, Uniwersytet Jagielloński. Adres e-mail: jan.kluza@hotmail.com.

**Eryk Kosiński** – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu. Adres e-mail: erykk@amu.edu.pl.

**Elżbieta Małecka** – doktor nauk prawnych, Akademia Humanistyczno Ekonomiczna w Łodzi. Adres e-mail: elzbieta\_malecka@interia.eu.

**Michał Mariański** – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie. Adres e-mail: michal.marianski@uwm.edu.pl.

**Anna Mikulska** – doktor nauk politycznych, Rice University. Adres e-mail: am75@rice.edu.

**Maciej Perkowski** – profesor nauk prawnych, Uniwersytet w Białymstoku. Adres e-mail: maper@post.pl.

**Ivan Smanio** – magister prawa, absolwent Europejskiej Wyższej Szkoły Prawa i Administracji. Adres e-mail: ivansmanio@gmail.com.

**Robert Stefanicki** – profesor nauk prawnych, Uniwersytet Wrocławski. Adres e-mail: robert.stefanicki@uwr.edu.pl.

**Katarzyna Tkaczyk-Rymanowska** – doktor nauk prawnych, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji – Rzeszowska Szkoła Wyższa. Adres e-mail: k.tkaczyk79@gmail.com.

**Paulina Woś** – doktor nauk prawnych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II. Adres e-mail: wos.paulina@op.pl.

Czytaj PIENIĄDZE I WIĘŹ, kwartalnik naukowy wydawany od 1998 r.

89

57 zł

# PIENIĄDZE i WIĘŹ

KWARTALNIK NAUKOWY ROK XXIII NUMER 4 (89) ZIMA 2020 ROK

ISSN 1588-7913



SPÓŁDZIELCZY INSTYTUT NAUKOWY

[www.p-i-w.edu.pl](http://www.p-i-w.edu.pl) • [www.sin.edu.pl](http://www.sin.edu.pl)

## W najnowszym numerze m.in.:

Currency board system in Hong Kong and market competitiveness from 1984 till today with an overview of different exchange rate systems  
Andrzej Buszko

Modele compliance w sektorze polskiej spółdzielczości finansowej  
Piotr Pałka

Elektronizacja usług spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych  
Andrzej Lanc

Zamów Pieniądze i Więż oraz Prawo i Więż poprzez stronę [www.sin.edu.pl](http://www.sin.edu.pl)

poczta elektroniczną: [sin@sin.edu.pl](mailto:sin@sin.edu.pl)

lub pisząc na adres:

Spółdzielczy Instytut Naukowy

81-743 Sopot

ul. Władysława IV 22



# LECZENIE BEZ KOLEJEK

**Indywidualne Ubezpieczenia Zdrowotne  
w placówkach wybranych Spółdzielczych Kas**

[www.saltus.pl/zdrowotne](http://www.saltus.pl/zdrowotne)

Informacja o charakterze reklamowym i marketingowym

**SALTUS**  
UBEZPIECZENIA