RADCA PRAWNY

Zeszyty Naukowe

nr 1 (34)/2023

KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

RADCA PRAWNY

Zeszyty Naukowe nr 1 (34)/2023

KOLEGIUM REDAKCYJNE

» redaktor naczelny, przewodniczący kolegium redakcyjnego – dr hab. Tomasz Scheffler, radca prawny
» zastępca przewodniczącego kolegium redakcyjnego – prof. dr hab. Małgorzata Szwejkowska, radca prawny
» sekretarz redakcji – dr Aleksander Jakubowski, radca prawny

CZŁONKOWIE KOLEGIUM

» dr hab. prof. UwB Aneta Giedrewicz-Niewińska, radca prawny
» dr Jakub Janeta, radca prawny
» dr Karolina Rokicka-Murszewska, radca prawny

REDAKTORZY NUMERU

» Tomasz Scheffler
» Aleksander Jakubowski

REDAKTOR JĘZYKOWY

» Piotr Brodowski

Kwartalnik „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe" znajduje się w ministerialnym wykazie naukowych czasopism punktowanych.

Punkty MEiN: 40

Opinie wyrażane w opublikowanych materiałach są opiniami ich autorów i nie muszą odzwierciedlać stanowiska Krajowej Rady Radców Prawnych.

RADCA PRAWNY

Zeszyty Naukowe

nr 1 (34)/2023

Kwartalnik naukowy

Warszawa 2023

RADA NAUKOWA

» dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. Uniwersytetu Gdańskiego
» dr hab. Arkadiusz Bereza, prof. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej
» dr hab. Rafał Blicharz, prof. nadzw. Uniwersytetu Śląskiego
» dr hab. Monika Całkiewicz, prof. nadzw. Akademii Leona Koźmińskiego
» prof. Emilio Castorina, Universita degli Studi di Catania, Włochy
» dr hab. Jarosław Dobkowski, prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
» dr hab. Marcin Dyl, prof. nadzw. Uniwersytetu Warszawskiego
» dr hab. Kinga Flaga-Gieruszyńska, prof. nadzw. Uniwersytetu Szczecińskiego
» dr Alicja Jagielska-Burduk, Uniwersytet Opolski
» prof. dr Jiři Jirásek, Palacký University in Olomouc, Czechy
» prof. dr hab. Andrzej Kidyba, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
» dr hab. Eryk Kosiński, prof. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
» prof. dr hab. Grzegorz Łaszczyca, Uniwersytet Śląski w Katowicach
» prof. dr hab. Piotr Machnikowski, Uniwersytet Wrocławski
» dr hab. Vytautas Nekrošius, prof. Uniwersytetu Szczecińskiego, Vilniaus Universiteto, Litwa
» prof. dr hab. Ewa Nowińska, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
» prof. dr hab. Włodzimierz Nykiel, Uniwersytet Łódzki
» dr hab. Mirosław Pawełczyk, prof. nadzw. Uniwersytetu Śląskiego
» prof. Vasco Pereira da Silva, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Portugalia
» prof. dr hab. Bronisław Sitek, SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie
» prof. dr hab. Stanisław Sołtysiński, Polska Akademia Umiejętności
» prof. dr hab. Rafał Stankiewicz, Uniwersytet Warszawski
» dr hab. Piotr Stec, prof. Uniwersytetu Opolskiego
» prof. dr hab. Janusz Strzępka, Uniwersytet Śląski
» prof. Miruna Mihaela Tudoraşcu, Universitatea „1 Decembrie 1918" din Alba Iulia, Rumunia
» prof. dr hab. Marek Wierzbowski, Uniwersytet Warszawski
» prof. María de la Caridad Velarde Queipo de Llano, Universidad de Navarra, Hiszpania
» prof. dr hab. Robert Zawłocki, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

SPIS TREŚCI

Od redakcji 7

ARTYKUŁY

Kamila Zarychta-Romanowska
Radca prawny w postępowaniach prowadzonych przez „nowy" OLAF i EPPO 9

Witold Matejko
Rekompensata za koszty odzyskiwania należności – wybrane zagadnienia 23

Aleksandra Nowosad, Piotr Poniatowski
Prawne aspekty hałasu „sąsiedzkiego" – cz. II (odpowiedzialność cywilna) 41

Jacek Piecha
Skutki uwzględnienia przez wojewódzki sąd administracyjny skargi na sprzeciw Ministra Sprawiedliwości w sprawie wpisu na listę radców prawnych 63

Adam Habuda
Przyroda i jej elementy. Przedmiot ochrony prawnej czy podmioty prawa? 83

Sławomir Czarnow
Próba refleksji nad reakcją państwa na pandemię COVID-19 – uwagi o porządku prawnym czasu epidemii i jego wpływie na prawa i wolności człowieka 99

SPIS TREŚCI

GLOSY

Filip Wolski
Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 25 kwietnia 2018 r., I AGa 109/18 127

INNE

Adam Bodnar
Radca prawny jako obrońca zasady praworządności oraz praw podstawowych 135

Karolina Zapolska
Sprawozdanie z 3. Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pt. „Ochrona praw przedsiębiorcy" (26 kwietnia 2023 r., Białystok) 143

ORZECZNICTWO

Kacper Milkowski
Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego 149

OD REDAKCJI

Z początkiem 2023 r. nie nastąpiła niestety poprawa jakości tworzonego prawa. Wciąż jest ono obarczone osobliwościami i patologiami prawnymi z kończącego się okresu epidemii COVID-19. Można tu mówić o prawniczym *long-covid*. Sytuacji nie poprawia też trwający okres napięć związanych z konfliktem wschodnich sąsiadów Polski. W rezultacie potrzeba refleksji i namysłu nad obowiązującym prawem i praktyką jego stosowania jedynie wzrasta. Odpowiedzią na tę potrzebę są „Zeszyty Naukowe".

Najnowszy numer kwartalnika otwiera artykuł dr Kamili Zarychty-Romanowskiej pt. „Radca prawny w postępowaniach prowadzonych przez »nowy« OLAF i EPPO". Autorka przedstawia prawne wzmocnienie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej, rozwój prawa policyjnego i karnoskarbowego Unii Europejskiej.

Kolejny artykuł, poświęcony problematyce rekompensaty za koszty odzyskiwania należności, wyszedł spod pióra r. pr. Witolda Matejki. Przedmiotem rozważań jest ustanowione w ustawie o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych uprawnienie wierzyciela do żądania od dłużnika zryczałtowanej rekompensaty za koszty odzyskiwania należności. Jak wskazuje, znaczna część wątpliwości wokół rekompensaty – jej relacja do kosztów procesu, wartości przedmiotu sporu, kwestie naliczania odsetek i obrony dłużnika przed roszczeniem – wynika z faktu, że dotycząca rekompensaty regulacja prawna jest jednocześnie bardzo skromna i wysoce autonomiczna.

Kwartalnik kontynuuje cykl artykułów autorstwa dr Aleksandry Nowosad i dr. Piotra Poniatowskiego poświęcony niezwykle ważnym praktycznie, dla codziennego życia, zagadnieniom prawnym tzw. hałasu sąsiedzkiego. W najnowszym numerze są one przedstawiane z perspektywy odpowiedzialności cywilnoprawnej (przypomnijmy: w poprzednim Autorzy rozważali je na gruncie administracyjnoprawnym). Opracowanie to przysłuży się wszystkim, których prawo do odpoczynku zakłócane jest bezprawnym hałasem. Zjawisko hałasu niestety narasta wraz z rozwojem cywilizacyjnym, za którym nie nadążają dotychczas odpowiednia regulacja prawna oraz reakcja judykatury.

Z perspektywy osób zaangażowanych w samorząd radców prawnych pożyteczny będzie artykuł dr. Jacka Piechy, dotyczy on bowiem skutków uwzględnienia przez wojewódzki sąd administracyjny skargi na sprzeciw Ministra Sprawiedliwości w sprawie wpisu na listę radców prawnych. Jak wskazuje Autor, właściwe organy samorządu radców prawnych w przypadku uchylenia sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości zgłoszonego wobec wpisu na listę radców prawnych nie powinny w takim przypadku uznawać wpisu na listę za dokonany, a tym bardziej dopuszczać już wówczas do złożenia ślubowania.

Niesłabnące echa związane z katastrofą ekologiczną na Odrze i związane z tym pytania dotyczące zapewnienia wreszcie skutecznej ochrony prawnej przyrody znalazły odbicie w artykule prof. Adama Habudy pt. „Przyroda i jej elementy. Przedmiot ochrony prawnej czy podmioty prawa?". Autor przedstawia w nim wątpliwości dotyczące idei nadania osobowości prawnej obiektom przyrodniczym w celu zapewnienia poszanowania ich potrzeb.

Wspomniane na wstępie problemy okresu pandemicznego stanowią przedmiot refleksji r. pr. Sławomira Czarnowa w artykule analizującym reakcję państwa na pandemię COVID-19 w kontekście porządku prawnego czasu epidemii i jego wpływu na prawa i wolności człowieka. Naukowy namysł nad patologiami tego okresu jest niezbędny, aby nie powtórzyły się w przyszłości, jak też aby naprawić dotychczasowe błędy. Jak wskazuje Autor, „władze wykonawcze, stosując środki przeciwepidemiczne, nie ustrzegły się aktów bezprawia, zarówno w sferze stosowania, jak i stanowienia prawa".

Nie mniej istotna jest refleksja nad praktyką stosowania prawa przybierającą postać orzecznictwa sądowego. Wyrazem tego jest glosa Filipa Wolskiego do wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 25 kwietnia 2018 r., I AGa 109/18. W orzeczeniu tym stwierdzono, że w przypadku wniesienia powództwa o przyznanie prawa do przejęcia majątku spółki jawnej wspólnikowi, po którego stronie nie zaistniał powód rozwiązania tego podmiotu (art. 66 k.s.h.), niezbędne jest ocenienie przez sąd przyczyn, dla których złożono formalne oświadczenie o wypowiedzeniu umowy spółki jawnej, jak również merytorycznych powodów uzasadniających złożenie takiego oświadczenia. Sąd ten dodał też, że zbędne jest uzasadnianie wypowiedzenia umowy spółki jawnej. Jak wskazuje Glosator, stanowisko sądu umożliwia wykorzystanie instytucji przewidzianej w art. 66 k.s.h. w sposób pełny, nieprowadzący do absurdu poprzez uniemożliwienie wspólnikowi wystąpienia ze spółki jawnej, który nie ze swojej winy dąży do zakończenia jej działalności, z jednoczesną intencją kontynuowania dotychczasowo wykonywanej działalności w innej formie organizacyjnoprawnej.

W części „Inne" odnajdą Państwo wystąpienie byłego Rzecznika Praw Obywatelskich dr. hab. Adama Bodnara, prof. Uniwersytetu SWPS, pod znaczącym i zobowiązującym tytułem „Radca prawny jako obrońca zasady praworządności oraz praw podstawowych". Ponadto mogą się Państwo zapoznać ze sprawozdaniem Karoliny Zapolskiej z 3. Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pt. „Ochrona praw przedsiębiorcy", która miała miejsce 26 kwietnia 2023 r. w Białymstoku.

Numer tradycyjnie zamyka przygotowany przez Kacpra Milkowskiego przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego (za okres styczeń–kwiecień 2023).

Życzymy jak zawsze krytycznej i pobudzającej do polemik lektury!

W imieniu kolegium redakcyjnego
Tomasz Scheffler, *Aleksander Jakubowski*

Kamila Zarychta-Romanowska[1]
Uniwersytet Wrocławski
ORCID ID: 0000–0002–8403–0156

RADCA PRAWNY W POSTĘPOWANIACH
PROWADZONYCH PRZEZ „NOWY" OLAF I EPPO

ABSTRACT

Attorney-at-law in the proceedings conducted by the new OLAF and EPPO

The article extensively discusses the issue of combating broadly understood white-collar crime and crimes affecting the interests of the European Union, per the PIF Directive, as well as the new police and investigative powers of the European Anti-Fraud Office (OLAF) and the European Public Prosecutor's Office (EPPO). The author not only discusses OLAF's policing and investigating powers but also points to the role of an attorney-at-law as a person who serves both advice and ensures that procedural guarantees are observed. By presenting in detail the catalogue of procedural guarantees and the role of the Controller of Procedural Guarantees, the author indicates the mechanisms of ensuring the protection of the person who is subject to EU investigation as well as presenting the necessity for a support of a professional legal representative. The detailed description of procedural guarantees is followed by postulates of strengthening the independence and expansion of the system of protection of procedural guarantees by providing it with an independent back office and establishing Controllers of Procedural Guarantees in countries where OLAF will be the leading institution of European investigations (Poland, Hungary, Sweden, Ireland and Denmark).

1 Doktor, funkcjonariusz instytucji UE, ekspert EU, ICMPD i NATO, arbiter i mediator w WIPO, specjalizujący się w europejskim prawie karnym i postępowaniach przed organami unijnymi, prawie policyjnym, migracyjnym, bezpieczeństwie i prawie hiTech, nowych technologii, Telecom i prawie własności intelektualnej, wykładowca akademicki Uniwersytetu Wrocławskiego.

Keywords: OLAF, EPPO, European Investigation, Fraud PIF directive, Controller of Procedural Guarantees, legal support, EU procedural guarantees, EU criminal law, EU funds, corruption, defense, attorney-at-law, white collar crime

Słowa kluczowe: OLAF, EPPO, Prokuratura Europejska, dyrektywa PIF, kontroler praw procesowych, śledztwo europejskie, przestępstwa, korupcja, radca prawny, europejskie prawo karne, fundusze europejskie, obrona, radca prawny, przestępstwa białych kołnierzyków

Rozbudowa prawa europejskiego i kompetencji organów unijnych sukcesywnie zwiększa potrzebę ochrony i reprezentacji osób objętych postępowaniami europejskimi. W związku z tym Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i Biuro Prokuratora Europejskiego (EPPO) w coraz szerszym zakresie wyposażane są w narzędzia ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej. Śledztwa mogą obecnie obejmować wszystkie kategorie wydatków UE, tj. europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, fundusze rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, bezpośrednie wydatki instytucjonalne, szeroko pojętą pomoc zewnętrzną, prawidłowość odprowadzania ceł i podatku VAT. Poszerzanie kompetencji organów kontrolnych jest związane również z wywołującym niepokój społeczny wzrostem przestępczości tzw. białych kołnierzyków. Oszustwa, przywłaszczenia, malwersacje czy korupcja związana z pełnieniem funkcji/urzędu uznawane są za znamienne dla przestępstw *white collar crime*[2]. Do katalogu tego rodzaju przestępstw zalicza się także przekupstwo, wymuszenia, pranie brudnych pieniędzy (AML), oszustwa, defraudację i – coraz częściej – cyberprzestępczość.

Ten *status quo* wymaga sprawnej reakcji pełnomocników procesowych, tworząc nowe pola reprezentacji prawnej przez m.in. radców prawnych, których zadaniem będzie czuwanie nie tylko nad interesami mandantów, lecz także nad kontrolą praw proceduralnych w postępowaniach quasi-śledczych prowadzonych przez organy unijne.

Celem tego artykułu jest analiza czynności, jakie radcowie prawni mogą podejmować w celu świadczenia w jak najskuteczniejszy sposób pomocy prawnej w sytuacjach asystowania w śledztwach prowadzonych przez OLAF w Polsce czy też reprezentując polskojęzycznych członków instytucji unijnych. Przybliżając instytucję i kompetencję organów śledczych UE, podkreślić chciałabym także rosnącą rolę kontrolera praw procesowych, działającego obok OLAF, którego działanie może skutecznie wspierać radców prawnych zapewniających kompleksową ochronę interesów osób objętych śledztwami unijnymi. Polscy radcowie prawni świadczący pomoc prawną w języku polskim i posiadający kompetencje lingwistyczne mogą stać się także nowoczesną alternatywą, skutecznie świadcząc pomoc prawną w Europie.

2 Por. J. Chen, *White-Collar Crime*, https://www.investopedia.com/terms/w/white-collar-crime.asp [dostęp: 22 maja 2021 r.]; *What is white-collar crime, and how is the FBI combating it?*, https://www.fbi.gov/about/faqs/what-is-white-collar-crime-and-how-is-the-fbi-combating-it [dostęp: 30 czerwca 2023 r.]; *What Is White Collar Crime?– Definition, Statistics & Examples. (2013, November 9)*, https://study.com/academy/lesson/what-is-white-collar-crime-definition-statistics-examples.html [dostęp: 30 czerwca 2023 r.]; M. Hobbes, *The Golden Age of White Collar Crime*, „Huffpost" February 10, 2020.

Przestępstwa przeciwko interesom finansowym i renomie UE niszczą prestiż, reputację i zaufanie do instytucji, które decydują o wydatkowaniu budżetu UE. Jest to szczególnie widoczne w odniesieniu do potencjalnych przestępstw popełnianych przez komisarzy, kadrę zarządzającą instytucjami, europarlamentarzystów czy personel instytucji unijnych – Komisji, Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Europejskiego Banku Centralnego i Trybunału Sprawiedliwości. Także niewłaściwe postępowanie personelu organów UE[3] oraz 33 agencji zdecentralizowanych, sześciu agencji wykonawczych, sześciu wspólnych przedsięwzięć unijnych, trzech agencji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Europejskiej Rady Ochrony Danych, Fusion for Energy może zostać objęte śledztwem OLAF.

Warto ponadto zaznaczyć, że zgodnie z pkt 8 art. 2 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 883/2013 uściślono pojęcie członka instytucji unijnej. Odnosi się ono także do członka Rady Europejskiej, przedstawiciela państwa członkowskiego na szczeblu ministerialnym w radzie w odniesieniu do obowiązków nałożonych prawem Unii w kontekście zadań, które wykonuje w tej roli. Przepis ten wskazuje zatem, że reprezentujący Polskę ministrowie współtworzący legislację europejską na poziomie ministerialnym jako członkowie instytucji UE także mogą być objęci śledztwem europejskim, tym samym mogą potrzebować pomocy prawnej[4].

Nadzór nad działaniami członków i pracowników struktur unijnych został znacząco rozszerzony. Postępowania mogą dotyczyć zamówień publicznych, różnorodnych form korupcji, nielegalnego wpływania na procedury prawodawcze, decyzyjne i rekrutacyjne.

Wyjątkowy mandat do wykonywania tzw. wewnętrznych śledztw w sprawie wszelkich zarzutów dotyczących wykroczeń z udziałem pracowników i członków UE instytucji wzmacnia OLAF i wpływa na lepsze interakcje z krajowymi organami wymiaru sprawiedliwości.

Nowe wyzwania reprezentacyjne

Nowelizacja mandatu OLAF i rozpoczęcie działania Prokuratury Europejskiej uważane są za (r)ewolucję instytucjonalną wymiaru sprawiedliwości UE i niezbędny etap realizacji dyrektywy PIF o zwalczaniu nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pomocą prawa karnego[5].

3 Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, Europejskiego Inspektora Ochrony Danych, Komitetu Regionów, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

4 Temat ten był w przeszłości rozważany m.in. przez M.J.J.P. Luchtmana, *Choice of Forum in Cooperation Against EU Financial Crime: Freedom, Security and Justice and the Protection of Specific EU-interests*, *„Pompe Reeks"* 71 (2013); U. Sieber, *Euro-fraud: Organised fraud against the financial interests of the European Union*, „Crime, Law and Social Change" 30, 1–39 (1998), https://doi.org/10.1023/A:1008312916457 [dostęp: 1 lutego 2021 r.]; czy też M. Hoffman, *OLAF – 20 Years of Protecting the Financial Interests of the EU*, EUCRIM 4/2019 pp 268 – 271, nie odnoszą się jednak one do najnowszego stanu prawnego oraz nowych gwarancji proceduralnych dla osób objętych śledztwem OLAF czy EPPO.

5 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii.

Pełna implementacja dyrektywy jest warunkiem *sine qua non* skutecznej kontroli budżetowej.

Ustanowienie stabilnego i zharmonizowanego systemu zwalczania czynów i przestępczości wpływającej na budżet UE to priorytet instytucji UE. Dbanie o transparentność audytów finansowych, skuteczną ochronę pieniędzy europejskich podatników i interesów finansowych Wspólnoty (obejmujących wszystkie dochody, wydatki i aktywa)[6] bezsprzecznie rzutuje na jej renomę i prestiż.

W art. 3 PIF opisano charakter i zakres nadużyć, które naruszają interesy Unii. Wskazano, że są to przestępstwa umyślne polegające na m.in.: działaniu i/lub zaniechaniu związanymi z kontrolą wydatków publicznych. Wskazano na ich istotę i ciężar gatunkowy:

1. wykorzystywanie lub przedstawianie nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, skutkujące sprzeniewierzeniem lub bezprawnym zatrzymaniem środków finansowych lub aktywów z budżetu Unii lub z budżetów, którymi Unia zarządza, lub którymi zarządza się w jej imieniu;
2. nieujawnienie informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, z tym samym skutkiem;
3. niewłaściwe wykorzystanie środków finansowych lub aktywów do celów innych niż te, na które pierwotnie zostały przyznane[7].

Napiętnowano działania i zaniechania mające na celu uzyskanie przez sprawcę lub inną osobę bezprawnych korzyści w związku z wykorzystywaniem lub przedstawianiem nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, skutkujących szkodą dla interesów finansowych Unii[8].

Oznacza to, że OLAF jest właściwy do badania wszelkiego rodzaju nadużyć finansowych lub innych poważnych nieprawidłowości, które mogą mieć potencjalnie negatywny wpływ na unijne fundusze publiczne: dochody, wydatki, jak i aktywa.

Aktywny udział OLAF-u w dostosowywaniu polityki UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i korupcji, ochrona interesów finansowych uwidaczniają się we współdziałaniu w kształtowaniu polityk i strategii ochrony interesów materialnych i niematerialnych Unii. Stąd też wsparcie urzędu w tworzeniu dyrektywy o sygnalistach[9] czy rozporządzenia o współpracy OLAF-u i Prokuratury Europejskiej oraz zwiększeniu skuteczności działania urzędu[10].

Przeciwdziałanie naruszeń demokratycznych procesów tworzenia prawa wymaga spójnych wewnętrznych i zewnętrznych procedur transparentności, rzetelności budżetowej

6 Stosownie do art. 2 dyrektywy PIF termin ten odnosi się do wszystkich dochodów, wydatków i aktywów objętych budżetami Unii Europejskiej lub też instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii ustanowionych na mocy traktatów. Obejmuje także środki budżetowe bezpośrednio lub pośrednio zarządzane i monitorowane, należne lub uzyskane za pośrednictwem wymienionych podmiotów.

7 Art. 3 dyrektywy PIF.

8 *Ibidem*.

9 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, PE/78/2019/REV/1.

10 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2223 z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 w odniesieniu do współpracy z Prokuraturą Europejską i skuteczności dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych.

oraz profilaktyki i prewencji korupcji jako zjawisk szczególnie rzutujących na zaufanie społeczeństwa do organów UE[11].

Lobbyści

Niezbędne jest wyjaśnienie wątpliwości nad jawnością rejestru lobbystów i ich wpływu na legislację europejską czy przyznawanie dotacji[12]. Rejestr przejrzystości UE ma wskazywać na przejrzystość procesu legislacyjnego i konsultacyjnego, informować o zasobach wydawanych na reprezentowanie grup interesów czy przedsiębiorstw zgodnie z porozumieniem interinstytucjonalnym[13]. Wydaje się zatem, iż pomoc radców prawnych w zakresie prawidłowej rejestracji oraz aktualizacji danych grup interesów, organizacji pozarządowych i przedstawicieli społeczeństwa w rejestrze przejrzystości może nie tylko wspomóc europejskie oddziaływanie polskich grup interesariuszy, ale i zapobiec negatywnym konsekwencjom braku rejestracji, pomóc określić ramy prawne działalności przedstawicielskiej oraz usprawnić sprawozdawczość.

Mimo iż Polska nie jest stroną umowy o ustanowieniu Prokuratury Europejskiej, organ ten jest jednym z kluczowych priorytetów dla unijnego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i unijnej polityki zwalczania nadużyć finansowych. Kierowana przez Laurę Codruţę Kövesi instytucja ma uprawnienia do prowadzenia postępowań przygotowawczych i do wnoszenia aktów oskarżenia w uczestniczących państwach członkowskich w związku z przestępstwami naruszającymi interesy finansowe Unii w rozumieniu dyrektywy (UE) 2017/1371.

Przepisy rozporządzenia (UE) 2017/1939 nakładają na urząd i wszystkie instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz właściwe organy państw członkowskich obowiązek niezwłocznego informowania prokuratury UE o podejrzeniu popełnienia czynu zabronionego, w których instytucja ta jest właściwa. Niewątpliwie kompetencje śledcze i doświadczenie w prowadzeniu dochodzeń administracyjnych Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć sprawiają, iż jest on naturalnym partnerem i wiarygodnym źródłem informacji dla Prokuratury Europejskiej[14].

11 Zob. C. Di Francesco Maesa, *Repercussions of the Establishment of the EPPO via Enhanced Cooperation*, EUCRIM, 2017, 156, 157C; C. Scharf-Kröner, J. Seyderhelm, *OLAF Investigations Outside the European Union Practical and, Legal Aspects*, https://eucrim.eu/articles/olaf-investigations-outside-european-union/ [dostęp 1 lutego 2021 r.].

12 *Transparency Register*, https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do [dostęp: 1 lutego 2022 r.]

13 EUR-Lex-L:2021:207:TOC-PL-EUR-Lex (europa.eu), porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 20 maja 2021 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską w sprawie obowiązkowego rejestru służącego przejrzystości oraz decyzja Rady (UE) 2021/929 z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie uregulowania kontaktów między Sekretariatem Generalnym Rady a przedstawicielami grup interesu.

14 Więcej: K. Zarychta-Romanowska, *Creating an EU Homeland Security: Examining the potential of EBCGA and EPPO Co-Operations in Countering Terrorist and Criminal Financing*, [w:] S.N. Romaniuk, C. Kaunert, A.P.H. Fabe, *Countering Terrorist and Criminal Financing*, CRC Press Routledge, 2023.

Nowy wymiar kooperacji na linii EPPO–OLAF ma polegać na ścisłej współpracy, wymianie informacji, komplementarności i unikania powielania działań, co przyczyni się do ekonomii postępowania i wzmocni wsparcie międzyinstytucjonalne odpowiednich służb i instytucji w państwach członkowskich. OLAF poza prowadzeniem dochodzeń (tak wewnętrznych, jak zewnętrznych) stać się ma również inicjatorem ułatwiającym nawiązywanie kooperacji wewnątrzunijnej, rozwijając polityki UE służące zwalczaniu nadużyć finansowych i korupcji. Dzięki pogłębionej kooperacji naukowo-badawczej służb i wymiany know-how operacyjnego i dobrych praktyk oraz skutecznych rozwiązań proceduralnych OLAF zwiększy swe działania także o aktywność w ramach pracy wspólnych zespołów dochodzeniowych.

W sytuacji braku właściwości terytorialnej EPPO – a więc działań prowadzonych na terytorium Węgier, Irlandii, Polski czy Szwecji, a także korzystającej z opt-outu Danii – to właśnie OLAF prowadził będzie działania śledcze, które mogą opierać się na współpracy z prokuraturą w zakresie wymiany m.in. uzyskanych informacji.

Jako organ uprawniony do prowadzenia kontroli na miejscu i inspekcji urząd ds. nadużyć finansowych może dokonać czynności w pomieszczeniach i sprawdzać dokumentację podmiotów gospodarczych w ramach prowadzonych dochodzeń w sprawie nielegalnych czynów na szkodę interesów finansowych Unii. Prowadzenie kontroli i inspekcji na miejscu odbywa się zgodnie z rozporządzeniem (UE, Euratom) nr 883/2013 oraz z rozporządzeniem (Euratom, WE) nr 2185/96, które w niektórych przypadkach uzależniają możliwość korzystania z tych uprawnień od warunków określonych w prawie krajowym. Gdy czynności śledcze OLAF-u wymagają wsparcia właściwych krajowych organów[15], skuteczność działań prowadzonych może być uzależniona od wsparcia np. właściwych organów administracji i wymiaru sprawiedliwości zgodnie z przepisami krajowego prawa procesowego[16].

Zwłaszcza podmioty gospodarcze powinny mieć możliwość posługiwania się dowolnym językiem urzędowym państwa członkowskiego, w którym ma miejsce kontrola; powinny mieć prawo do obecności wybranej przez siebie osoby służącej radą prawną podczas kontroli na miejscu i inspekcji. Obecność np. radcy prawnego jako osoby służącej radą prawną nie warunkuje jednak ważności kontroli na miejscu czy też inspekcji, może jednak stać się pierwszą linią ochrony prawnej i proceduralnej podmiotu. Ponadto nadzór nad prowadzonymi działaniami i skuteczna weryfikacja zbieranych oświadczeń, dowodów o charakterze materialnym i zeznań pomoże przygotować skuteczną linię obrony interesów mandanta.

15 Np. w przypadku gdy podmiot gospodarczy opiera się kontroli na miejscu i inspekcji.

16 Warto uściślić, iż na mocy nowelizacji art. 2 pkt 4 rozporządzeniu (UE, Euratom) nr 883/2013 za „dochodzenia administracyjne" uważa się wszelkie inspekcje, kontrole lub inne środki podejmowane przez urząd zgodnie z art. 3 i 4, z myślą o osiągnięciu celów określonych w art. 1 oraz – w razie potrzeby – stwierdzeniu nieprawidłowego charakteru działalności objętej dochodzeniem; dochodzenia te nie mają wpływu na uprawnienia Prokuratury Europejskiej lub właściwych organów państw członkowskich do wszczynania i prowadzenia postępowań karnych, zgodnie z art. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2223 z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 w odniesieniu do współpracy z Prokuraturą Europejską i skuteczności dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych.

Skuteczność kontroli na miejscu i inspekcji to także prewencja ryzyka zaginięcia dowodów. OLAF powinien mieć możliwość uzyskania dostępu do wykorzystywanych w celach prowadzenia działalności gospodarczej pomieszczeń, gruntów, środków transportu lub innych nieruchomości bez czekania, aż podmiot gospodarczy skonsultuje się z osobą służącą mu radą prawną. Tylko krótkie, uzasadnione opóźnienie w oczekiwaniu na konsultację z osobą służącą radą prawną przed rozpoczęciem kontroli na miejscu i inspekcji jest dopuszczalnym działaniem, które – jak wskazuje rozporządzenie – powinno być ograniczone do absolutnego minimum. Dlatego też wiedza o unijnych prawach proceduralnych jest orężem, w jakie powinien być wyposażony radca, który zawezwany może zostać do niezwłocznego asystowania osobie objętej śledztwem, np. w Polsce.

Samorządy prawnicze powinny rozważyć przeprowadzenie kampanii informacyjnych o nowych uprawnieniach śledczych, szkoleń w zakresie usług wsparcia prawnego dla osób lub podmiotów, w stosunku do których może być prowadzone śledztwo. Pomoc prawna może być świadczona w ramach wideokonferencji i/lub pilnej konsultacji *in situ*. Na mocy znowelizowanego art. 4 rozporządzenia 883/2013 zmieniono zasady dotyczące prowadzenia dochodzeń. W toku prowadzonych czynności OLAF ma prawo uzyskać natychmiastowy i niezapowiedziany dostęp do wszelkich istotnych informacji i danych (na wszelkiego rodzaju nośnikach), które są związane z przedmiotem dochodzenia, jeśli są one w posiadaniu instytucji, organów, urzędów i agencji lub też w ich pomieszczeniach. Śledczy OLAF-u mają mieć zapewniony dostęp do tych pomieszczeń podczas trwania śledztwa. Także prywatne urządzenia elektroniczne, o ile są wykorzystywane do celów służbowych, mogą zostać poddane inspekcji w ramach prowadzonych przez funkcjonariuszy działań *digital forensic*, na podstawie wewnętrznych przepisów instytucji, także gdy urząd ma uzasadnione podstawy, które wskazują, iż zawartość danego urządzenia potencjalnie może być źródłem informacji istotnych dla dochodzenia.

Śledczy, działając w imieniu OLAF-u, są uprawnieni do kontrolowania ksiąg rachunkowych instytucji, organów, urzędów i agencji, sporządzania kopii i uzyskiwania wyciągów z dowolnych dokumentów lub zawartości dowolnego nośnika danych będących w posiadaniu instytucji, organów, urzędów i agencji. Mogą także: dokonać zajęcia dokumentów i danych, co do których zachodzi obawa, że mogłyby zaginąć, przeszukać pomieszczenia i dokonać innych czynności przewidzianych regulaminem wewnętrznym organów administracji unijnej.

OLAF może również dokonać przesłuchania lub zwrócić się o udzielenie dokładnie udokumentowanych (zgodnie z unijnymi zasadami poufności i ochrony danych) informacji ustnych lub pisemnych do urzędników, innych pracowników, członków instytucji lub organów, szefów urzędów lub agencji czy członków personelu.

Unijne gwarancje proceduralne

Reprezentując szeroko pojętych unijnych urzędników, radcowie prawni powinni przede wszystkim znać uprawnienia osoby, co do której prowadzone jest postępowanie.

Na podstawie nowelizacji art. 9 ust. 2 gwarancje proceduralne, o których mowa w art. 3 ust. 7 i 8, wprowadzono obowiązek przedstawienia pisemnego upoważnienia do przeprowadzenia kontroli na miejscu lub inspekcji (zgodnie z art. 7 ust. 2). Najpóźniej w momencie rozpoczęcia kontroli na miejscu i inspekcji urząd zobowiązany jest przekazać podmiotowi gospodarczemu informacje o procedurze mającej zastosowanie do kontroli na miejscu i inspekcji. Powinien także poinformować o istniejących gwarancjach proceduralnych oraz obowiązku współpracy podmiotu gospodarczego z OLAF-em.

Obecność radcy prawnego może być decydującym czynnikiem ścisłej realizacji gwarancji proceduralnych wynikających z rozporządzeń (UE, Euratom) nr 883/2013 oraz (Euratom, WE) nr 2185/96. Świadczona pomoc prawna może zaważyć na: realizacji prawa do nieskładania zeznań na swoją niekorzyść oraz prawa do obecności wybranej przez osobę objętą śledztwem np. zaufanego radcy prawnego, składaniu oświadczeń w trakcie kontroli na miejscu inspekcji podmiotowi gospodarczemu w dowolnym języku urzędowym państwa członkowskiego, w którym się znajduje.

Mimo iż prawo podmiotu gospodarczego do obecności wybranej przez siebie osoby co do zasady nie wpływa na możliwość uzyskania przez urząd dostępu do pomieszczeń podmiotu gospodarczego i nie może powodować nadmiernego opóźnienia w rozpoczęciu kontroli na miejscu i inspekcji, możliwość uzyskania od osoby zaufanej informacji dotyczącej przysługujących objętemu dochodzeniem podmiotowi lub osobie gwarancji procesowej może przynieść bardzo pozytywny skutek powstrzymania go od pogorszenia sytuacji prawnej i umożliwić przygotowanie wstępnej strategii obrony i reprezentacji.

Gwarancje proceduralne to zgodnie z art. 9 m.in.:

1. Obowiązek gromadzenia dowodów także na korzyść osoby objętej dochodzeniem;
2. Obowiązek prowadzenia dochodzenia w sposób obiektywny i bezstronny, zgodnie z zasadą domniemania niewinności oraz gwarancjami proceduralnymi;
3. Prawo osoby przesłuchiwanej do nieskładania zeznań na swoją niekorzyść;
4. Wyznaczenie przesłuchania osoby objętej dochodzeniem z wyprzedzeniem co najmniej 10 dni roboczych. Termin ten może zostać skrócony jedynie na podstawie wyraźnej zgody osoby objętej dochodzeniem lub w przypadku pilnego charakteru dochodzenia (o ile pilne powody zostaną uzasadnione) do 24 godzin przed przesłuchaniem.

Ponadto:

5. Wezwanie powinno zawierać pełny wykaz praw przysługujących osobie objętej dochodzeniem, zwłaszcza powinna być ona poinformowana o prawie do obecności wybranej przez siebie osoby;
6. Świadkowie winni być wezwani na przesłuchanie co najmniej 24 godziny przed jego terminem. Skrócenie tego terminu może nastąpić za wyraźną zgodą świadka albo w przypadku należycie uzasadnionych powodów świadczących o pilnym charakterze dochodzenia;
7. Osoba przesłuchiwana ma prawo do posługiwania się dowolnym językiem urzędowym instytucji Unii, a więc także językiem polskim. Urzędnicy lub inni pracownicy Unii mogą zostać jednak zobowiązani do posługiwania się językiem urzędowym instytucji Unii, którym biegle władają.

8. Gdy w toku przesłuchania pojawią się dowody lub okoliczności wskazujące na to, iż świadek może zostać objęty dochodzeniem, przesłuchanie powinno zostać zakończone. Świadek w takim przypadku powinien być niezwłocznie poinformowany o swoich prawach jako osoba objęta dochodzeniem. Może on wnioskować o kopię protokołu wszelkich wcześniej przez siebie złożonych oświadczeń;
9. Osoba ma prawo zgłoszenia uwag do wszelkich złożonych przez siebie oświadczeń – w przypadku niezrealizowania tego uprawnienia urząd nie może wykorzystywać tego dokumentu przeciwko osobie kontestującej złożone oświadczenia;
10. Protokół przesłuchania sporządzony przez OLAF musi zostać udostępniony przesłuchiwanemu do zatwierdzenia. Osoba przesłuchiwana ma prawo wnieść o wprowadzenie dodatkowych uwag;
11. Urząd ma obowiązek wydania osobie objętej dochodzeniem kopii protokołu przesłuchania;
12. W przypadku gdy urzędnik, inny pracownik, członek instytucji lub organu, szef urzędu lub agencji lub członek personelu zostanie objęty dochodzeniem, powinien zostać o tym poinformowany, chyba że zagraża to prowadzonemu dochodzeniu lub jakiemukolwiek postępowaniu dochodzeniowemu wynikającemu z zakresu kompetencji krajowego organu sądowego.
13. Po zakończeniu dochodzenia, a przed sformułowaniem wniosków odnoszących się imiennie do osoby objętej dochodzeniem powinna ona mieć możliwość zgłoszenia uwag do faktów, które jej dotyczą, w formie pisemnej albo podczas przesłuchania. Co istotne – wezwanie winno zawierać streszczenie faktów dotyczących osoby objętej dochodzeniem, informacje odnośnie do ochrony danych, zgodnie z art. 11 i 12 rozporządzenia (WE) nr 45/2001, co najmniej 10-dniowy termin na zgłoszenie uwag, licząc od dnia otrzymania wezwania (wyjątki przewidziane są tylko uzasadnionym pilnym charakterem dochodzenia lub wyraźną zgodą osoby, co do której prowadzi się czynności).

Wszystkie zgłoszone uwagi powinny być poruszone w raporcie końcowym z dochodzenia.

W wyjątkowych, należycie uzasadnionych sytuacjach wymagających zachowania poufności dochodzenia, prowadzenia postępowania dochodzeniowego wynikającego z zakresu kompetencji krajowego organu sądowego Dyrektor Generalny OLAF-u może postanowić o odroczeniu wykonania obowiązku polegającego na wezwaniu osoby objętej dochodzeniem do zgłoszenia uwag.

Wszystkie informacje przekazane lub uzyskane w trakcie dochodzeń zewnętrznych i wewnętrznych traktowane są jako poufne. OLAF współpracuje z EPPO, Eurojustem, Europolem i właściwymi organami państw UE, państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. W ramach współpracy z organami krajowymi może zwracać się o udzielenie informacji o rachunkach bankowych oraz, jeżeli jest to bezwzględnie konieczne, na pisemny wniosek uzasadniony co do celowości i proporcjonalności działania może także wnioskować o udzielenie mu informacji o transakcjach na takich samych warunkach jak w przypadku właściwych organów krajowych.

Priorytetowy charakter policyjnej współpracy wewnętrznych organów wymiaru sprawiedliwości UE wydaje się realizować idee nowej strategii unii bezpieczeństwa, narażonej na zagrożenia hybrydowe związane z dezinformacjami, korupcją i przestępczością

zorganizowaną[17]. Zapewnienie transparentności, wysokiej sprawozdawczości i najwyższych standardów etyczno-audytorskich jest bowiem wartościowym działaniem wspierającym kontrolę społeczną także wewnątrz Unii – tym samym zaś emanacją zasad państwa prawa, praw podstawowych wyrażonych w Karcie praw podstawowych i wysokich standardów dobrej administracji wskazanych w europejskim prawie administracyjnym.

Skarga i kontroler praw proceduralnych

Ważnym aspektem przygotowania strategii obrony jest szczegółowe zapoznanie się z raportem przygotowywanym po zakończeniu dochodzenia i przekazywanym zainteresowanym państwom, instytucjom, urzędowi, organowi lub agencji UE. W jego treści muszą się znaleźć:

- podstawa prawna dochodzenia;
- informacja o podjętych krokach proceduralnych, informacja o przestrzeganiu odpowiednich gwarancji;
- przedstawienie ustalonych faktów z określeniem ich wstępnej kwalifikacji prawnej;
- szacowane skutki finansowe;
- wnioski z dochodzenia;
- zalecenia Dyrektora Generalnego OLAF-u odnośnie do działań dyscyplinarnych, administracyjnych, finansowych lub sądowych oraz szacunkowych kwot, jakie należy odzyskać.

Novum szczególnie istotnym dla pracy radców jest wzmocnienie uprawnień osoby, co do której prowadzone jest dochodzenie.

Wysokie standardy proceduralne przeprowadzania kontroli na miejscu czy inspekcji podmiotów gospodarczych wymagają poinformowania o uruchamianych procedurach, gwarancjach proceduralnych, obowiązku współpracy oraz skutkach odmowy kooperacji. Obowiązek śledczych OLAF-u do bezstronnego gromadzenia materiału dowodowego także na korzyść osoby objętej dochodzeniem oraz umożliwienie jej zapoznania się z raportem końcowym (i jej przedstawicielowi) przyczyni się do skuteczniejszego realizowania prawa do obrony.

Nadzór kontrolera gwarancji proceduralnych rozpatrującego skargi osób, co do których prowadzone jest dochodzenie, jest dużą zmianą jakościową. Kontroler, rozpatrując skargę, może wskazać zalecenia co do rozwiązania problemu kwestionowanego przez skarżącego. Jako organ jedynie administracyjnie powiązany z Komitetem Nadzoru OLAF-u kontroler gwarancji procesowych, działając w ramach uprawnień z art. 9a i 9b, po zaopiniowaniu przez Parlament Europejski i Radę został powołany przez Komisję Europejską na okres pięcioletniej kadencji, by pełnić swoją funkcję przy zachowaniu całkowitej niezależności operacyjnej i funkcjonalnej, w tym od OLAF-u i jego Komitetu Nadzoru.

17 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii unii bezpieczeństwa UE, COM/2020/605 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52020DC0605 [dostęp: 5 czerwca 2023 r.].

Monitorowanie przez kontrolera przestrzegania gwarancji proceduralnych wymienionych w art. 9 rozporządzenia o OLAF-ie i przepisów będzie mieć zastosowanie do dochodzeń prowadzonych przez urząd. W ramach obowiązku sprawozdawczego o działalności informuje on Parlament Europejski, Radę, Komisję, Komitet Nadzoru i OLAF. Sygnalizuje także Komitetowi Nadzoru wszelkie zauważone systemowe nieprawidłowości i problemy, jakie wynikają z zaleceń kontrolera.

W ramach rozpatrywania skarg odnośnie do przestrzegania gwarancji proceduralnych lub naruszenia przepisów proceduralnych każda osoba objęta dochodzeniem ma prawo wnieść skargę do kontrolera. Może dotyczyć ona przestrzegania przez urząd gwarancji proceduralnych, naruszenia wymogów proceduralnych i praw podstawowych, zwłaszcza gdy wniesienie skargi nie ma skutku zawieszającego w odniesieniu do toczącego się dochodzenia, które jest przedmiotem skargi.

Skarga może zostać wniesiona w terminie jednego miesiąca od powzięcia przez skarżącego wiadomości o istotnych faktach stanowiących zarzucane naruszenie gwarancji proceduralnych lub przepisów, nie później niż jeden miesiąc od zakończenia dochodzenia.

Skargi dotyczące pilnych działań, odnoszące się do terminu, o którym mowa w art. 9 ust. 2 i 4, wnosi się przed upływem 10 dni od terminu, o którym mowa w tych przepisach.

Prędkość działania strażnika gwarancji praw proceduralnych może przesądzić o skutecznym i szybkim wsparciu prawnym dla osoby objętej postępowaniem. Przede wszystkim kontroler natychmiast informuje szefa OLAF-u o otrzymaniu skargi. W ciągu 10 dni roboczych kontroler ustala, czy dochowany został termin na wniesienie skargi, i wstępnie bada jej zasadność. Gdy kontroler pozytywnie potwierdzi przesłanki wszczęcia przez siebie postępowania, wzywa OLAF do podjęcia działań w celu załatwienia skargi oraz poinformowania kontrolera w odpowiedni sposób w terminie 15 dni roboczych. Jeśli przesłanki niewszczęcia postępowania nie zostały zaobserwowane (a więc m.in. uchybienie terminowi), kontroler zamyka sprawę i niezwłocznie informuje o tym skarżącego.

W celu umożliwienia kontrolerowi pełnego rozpatrzenia zasadności skargi Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych ma obowiązek przekazać wszelkie niezbędne informacje, dzięki którym kontroler będzie mógł ocenić, czy skarga jest uzasadniona, a także informacje przydatne dla załatwienia skargi i umożliwiające wydanie zalecenia.

Postępowanie prowadzone przez kontrolera co do zasady ma być bardzo szybkie, albowiem powinien on wydać zalecenie (uprzednio zasięgając opinii Komitetu Nadzoru) odnośnie do sposobu załatwienia skargi niezwłocznie, nie dłużej niż w terminie dwóch miesięcy od poinformowania kontrolera przez urząd o działaniu podjętym przez urząd w celu załatwienia skargi. Jeśli kontroler nie uzyskał informacji od Dyrektora OLAF-u w terminie 15 dni, musi wydać zalecenie w terminie dwóch miesięcy od upływu tego terminu. Brak wydania zalecenia oznacza oddalenie skargi.

Kontradyktoryjność rozpatrywania skargi mimo braku możliwości bezpośredniej ingerencji kontrolera w przebieg toczącego się dochodzenia jest ważnym wzmocnieniem pozycji osoby, co do której prowadzone jest postępowanie.

Kontroler ma prawo wezwać świadków do przedstawienia pisemnych lub ustnych wyjaśnień, istotnych dla ustalenia faktów. Wydaje się jednak, iż niedopatrzeniem jest brak możliwości zobligowania świadków do udziału w postępowaniu prowadzonym przez kontrolera.

Zdziwienie budzi dopuszczenie sytuacji wydania przez Dyrektora OLAF-u decyzji o niezastosowaniu się do zalecenia kontrolera. O takiej decyzji i jej głównych powodach winni być poinformowani zarówno skarżący, jak i kontroler (o ile nie ma to wpływu na toczące się dochodzenie). Informacje te zawarte muszą zostać także w nocie, która musi być dołączona do raportu końcowego z dochodzenia.

Rozszerzenie uprawnień policyjnych OLAF-u jest ciekawym aspektem rozwijania prawa policyjnego i karnoskarbowego Unii Europejskiej. Wraz z nowym rozporządzeniem aparat śledczy OLAF-u został wzmocniony niepomiernie. Wydaje się jednak, iż dla pełnego monitoringu przestrzegania praw proceduralnych należy rozbudować katalog tych praw, m.in. przez wzmocnienie niezależności instytucji kontrolera i ustanowienie wicekontrolerów dla Polski, Irlandii, Węgier, Szwecji czy Danii, krajów, które nie są częścią współpracy w ramach Europejskiej Prokuratury, a w których działania OLAF-u mogą ulec dużej intensyfikacji.

Konieczne jest także wzmocnienie instytucjonalne kontrolera gwarancji procesowych, zwłaszcza zmiana zasad powoływania go, zapewnienie ciągłości pracy urzędu i jego pełnej niezależności od OLAF-u i Komitetu Nadzoru. Optymalnym rozwiązaniem wydaje się być powołanie niezależnego organizacyjnie i funkcjonalnie urzędu kontrolera gwarancji praw proceduralnych, wyposażonego we własne zaplecze sekretariatu i biura prawnego. W codziennej pracy kontrolera powinni wspierać go eksperci mający specjalistyczną wiedzę dotyczącą prawa narodowego (procedury karnej, prawa karnoskarbowego, administracyjnego i prawa policyjnego), zwłaszcza w krajach, które nie należą do porozumienia o EPPO. Kontrolerzy krajowi mający ekspercką wiedzę o pracy OLAF-u, charakteryzujący się niezależnością, bezstronnością, rzetelnością i uczciwością, wydają się być brakującym elementem w budowanym modelu kompleksowego przestrzegania gwarancji procesowych w Unii Europejskiej. W ramach swojej działalności urząd powinien podjąć szeroką działalność informacyjno-szkoleniową, zwłaszcza w zakresie np. nieodpłatnych szkoleń czy webinariów dostępnych w językach narodowych dla przedstawicieli samorządów prawniczych świadczących pomoc prawną. Warto rozważyć także kwestię zagwarantowania skutecznej realizacji prawa do obrony dla osób, które potrzebują pomocy prawnej w dochodzeniach prowadzonych w sprawach o naruszenie interesów unijnych, ustanawiając specjalny fundusz, który będzie pokrywał koszty zastępstwa procesowego.

Słynna maksyma Seneki *verba docent, exempla trahunt* w kontekście zapewnienia najwyższych standardów państwa prawa i realizacji prawa do obrony w postępowaniu przed organami administracyjnymi UE powinna stać się tzw. złotym standardem.

Radcowie prawni stoją przed nowymi wyzwaniami dotyczącymi reprezentacji podczas tzw. śledztw unijnych z dyrektywy PIF, dlatego ustawiczne dokształcanie się winno obejmować także najnowsze zmiany dotyczące reprezentacji przed organami unijnymi. Pomoc prawna świadczona w Polsce i np. asystowanie podczas czynności w sprawach prowadzonych przez prokuratury innych krajów unijnych może wiązać się z koniecznością kontynuowania obrony interesów klientów także w postępowaniu unijnym według standardów proceduralnych instytucji UE.

Celem tego artykułu jest przybliżenie radcom prawnym narzędzi i omówienie instytucji wewnątrzunijnych, które umożliwią im poznanie wewnątrzunijnych standardów postępowania, praw proceduralnych czy instytucji, by z sukcesem reprezentowali oni swoich klientów w Brukseli.

Bibliografia

Literatura

Chen J., *White-Collar Crime*, https://www.investopedia.com/terms/w/white-collar-crime.asp.

Di Francesco Maesa C., *Repercussions of the Establishment of the EPPO via Enhanced Cooperation*, EUCRIM, 2017,156, 157.

Hobbes M., *What is white-collar crime, and how is the FBI combating it*, https://www.fbi.gov/about/faqs/what-is-white-collar-crime-and-how-is-the-fbi-combating-it.

Hobbes M., *The Golden Age of White Collar Crime*, „Huffpost" 10/2/ 2020.

Hoffman M., *OLAF – 20 Years of Protecting the Financial Interests of the EU*, EUCRIM 4/2019.

Luchtman P., *Choice of Forum in Cooperation Against EU Financial Crime: Freedom, Security and Justice and the Protection of Specific EU-interests*, „Pompe Reeks" 71 (2013).

Scharf-Kröner C., Seyderhelm J., *OLAF Investigations Outside the European Union Practical and, Legal Aspects*, https://eucrim.eu/articles/olaf-investigations-outside-european-union/.

Sieber U., *Euro-fraud: Organised fraud against the financial interests of the European Union*, „Crime, Law and Social Change" 30, 1998.

What Is White Collar Crime? – Definition, Statistics & Examples (2013, November 9). Retrieved from(August 1, 2020), https://study.com/academy/lesson/what-is-white-collar-crime-definition-statistics-examples.html.

Zarychta-Romanowska K., *Creating an EU Homeland Security: Examining the potential of EBCGA and EPPO Co-Operations in Countering Terrorist and Criminal Financing*, [w:] S.N. Romaniuk, C. Kaunert, A.P.H. Fabe, *Countering Terrorist and Criminal Financing*, CRC Press Routledge, 2023.

Akty prawne

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, PE/78/2019/REV/1.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2223 z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 w odniesieniu do współpracy z Prokuraturą Europejską i skuteczności dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych.

Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 20 maja 2021 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską w sprawie obowiązkowego rejestru służącego przejrzystości oraz decyzja Rady (UE) 2021/929 z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie uregulowania kontaktów między Sekretariatem Generalnym Rady a przedstawicielami grup interesu.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii unii bezpieczeństwa, UE COM /2020/605 final, IMMC.COM%282020%29605%20final.POL.xhtml.1_PL_ACT_part1_v2.docxZ (europa.eu).

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH

Witold Matejko[1]
ORCID ID: 0009–0001–5362–244X

REKOMPENSATA ZA KOSZTY ODZYSKIWANIA NALEŻNOŚCI
– WYBRANE ZAGADNIENIA

ABSTRACT

Compensation for recovery costs – selected issues

The subject of consideration is the right of the creditor to demand a flat-rate compensation for recovery costs from the debtor, established in the Act on Prevention of Excessive Delays in Commercial Transactions. Since its introduction into the Polish legal order, this right has given rise to significant interpretative doubts, particularly concerning the prerequisites for rendering the compensation immediately due and payable, the debtor's ability to defend against this claim, and the issue of including the compensation in the costs of the lawsuit or in the value of the subject matter of the dispute in court proceedings. These doubts, in the author's opinion, are largely due to the shortcomings of the legal regulation of compensation, which does not include in its scope many important issues, as well as its highly autonomous nature, which in turn prevents the analogous application of solutions concerning other legal institutions.

Keywords: compensation for recovery costs, commercial transactions, delay, pay period, interest rates for the delay, Act on Prevention of Excessive Delays in Commercial Transactions

1 Radca prawny przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Toruniu.

Słowa kluczowe: rekompensata za koszty odzyskiwania należności, transakcje handlowe, opóźnienie, termin płatności, odsetki za opóźnienie, ustawa o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych

1. Wstęp

Uprawnienie wierzyciela do dochodzenia od dłużnika zryczałtowanej kwoty rekompensaty za koszty odzyskiwania należności w transakcjach handlowych zostało wprowadzone do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 8 marca 2013 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (obecnie: o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, dalej: u.t.h.)[2]. Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.t.h. w pierwotnym brzmieniu wierzycielowi od dnia nabycia uprawnienia do odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych przysługuje od dłużnika, bez wezwania, równowartość kwoty 40 euro, która to kwota stanowi rekompensatę za koszty odzyskiwania należności. Zgodnie z art. 10 ust. 2 u.t.h. oprócz rekompensaty wierzycielowi przysługuje również zwrot, w uzasadnionej wysokości, poniesionych kosztów odzyskiwania należności przewyższających kwotę rekompensaty. Przepis art. 10 u.t.h. stanowi implementację do polskiego porządku prawnego art. 6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych[3].

Przepis art. 10 u.t.h. był dotychczas dwukrotnie nowelizowany. Ustawą z dnia 9 października 2015 r.[4] (dalej: nowelizacja z 2015 r.) dodano ust. 3 precyzujący, że uprawnienie do rekompensaty przysługuje wierzycielowi od jednej transakcji handlowej. Ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych[5] (dalej: u.o.z.p.) wprowadzono w art. 10 ust. 1 u.t.h. uzależnienie wysokości rekompensaty od wysokości należności, w związku z którą jest naliczana – rekompensata odtąd stanowić może równowartość 40, 70 lub 100 euro. Dodano ponadto art. 10 ust. 4, zgodnie z którym roszczenie o zapłatę rekompensaty nie może być zbyte.

Od czasu wprowadzenia roszczenia o zapłatę rekompensaty do polskiego systemu prawnego stało się ono nieodłącznym elementem spraw o zapłatę pomiędzy przedsiębiorcami. Pomimo obowiązywania od niemal dekady przepisy dotyczące rekompensaty nadal budzą jednak wątpliwości interpretacyjne. Problemy stwarzają w szczególności kwestie: czy roszczenie wierzyciela jest uzależnione od faktycznego poniesienia kosztów odzyskiwania należności? Czy i jakie dłużnik posiada możliwości obrony przed żądaniem zapłaty rekompensaty i jakie może przeciwko niemu podnosić zarzuty? Czy rekompensata powinna być zaliczona na poczet kosztów procesu zasądzonych

2 Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 893.

3 Dz.U. UE. L. 2011.48.1.

4 Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r. poz. 1830.

5 Dz.U. z 2019 r. poz. 1649.

w postępowaniu cywilnymi i czy powinna być dodana do wartości przedmiotu sporu? Czy od kwoty rekompensaty wierzyciel może żądać odsetek za opóźnienie? Ponadto wprowadzona na mocy u.o.z.p. zasada niezbywalności rekompensaty rodzi pytanie o ważność umów cesji tego roszczenia. Odpowiedź na postawione powyżej pytania ma istotne znaczenie z punktu widzenia praktyki w postępowaniach o zapłatę. Opracowanie niniejsze ma na celu analizę powyższych zagadnień w oparciu o wykładnię przepisów (w szczególności art. 10 u.t.h.) i rozważenie stanowisk wyrażonych dotychczas w literaturze i orzecznictwie.

2. Represyjna i odszkodowawcza funkcja rekompensaty

W doktrynie i orzecznictwie wyrażono rozbieżne odpowiedzi na pytanie, czy roszczenie wierzyciela o zapłatę rekompensaty uzależnione jest od faktycznego poniesienia przez wierzyciela kosztów odzyskiwania należności. Pytanie to zmierza do określenia charakteru i funkcji rekompensaty – czy jest to roszczenie odszkodowawcze, czy jedynie dodatkowa sankcja mająca stanowić dolegliwość dla niesumiennego dłużnika.

Za tezą o represyjnym charakterze rekompensaty opowiedział się Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 11 grudnia 2015 r., III CZP 94/15, w której wprost określił rekompensatę mianem „sankcji" i stwierdził, że: „rekompensata za koszty odzyskiwania należności w wysokości 40 euro […] przysługuje wierzycielowi bez konieczności wykazania, że koszty te zostały poniesione […]. Przewidziane w art. 10 u.t.z.t.h. uprawnienie wierzyciela jest oderwane od spełnienia przez niego dodatkowych warunków, poza tym że spełnił swoje świadczenie oraz nabył prawo do żądania odsetek. Jest to uprawnienie, które nie zależy od tego, czy wierzyciel poniósł w konkretnej sytuacji jakikolwiek uszczerbek związany ze spełnieniem przez dłużnika jego świadczenia z opóźnieniem. O tym świadczą przynajmniej dwie okoliczności; ustawodawca wyraźnie stwierdza, że chodzi o rekompensatę rozumianą nie jako wyrównanie konkretnego uszczerbku, który wierzyciel musi wykazać, ale jako zryczałtowaną rekompensatę za koszty, które musi on ponosić w związku z odzyskiwaniem należności"[6].

W glosie aprobującej do ww. orzeczenia Sławomir Czarnow stwierdził, że trudno znaleźć argumenty za uznaniem rekompensaty za odszkodowanie z tytułu faktycznie poniesionych kosztów, wierzyciel nie musi więc wykazywać ich poniesienia[7]. Stanowisko takie podziela Jerzy Paweł Naworski: „Poprawna wykładnia unormowania prowadzi do wniosku, że wierzyciela nie obciąża obowiązek wykazania poniesienia konkretnych kosztów odzyskiwania należności ani nawet podjęcia zmierzających w tym kierunku działań. Jedyną przesłanką jego zastosowania jest przysługiwanie wierzycielowi w stosunku do dłużnika uprawnienia do ustawowych odsetek za opóźnienie w transakcjach

6 III CZP 94/15, OSNC 2017/1/5; tak również wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2017 r., V CSK 660/16, LEX nr 2350004.

7 S. Czarnow, *Rekompensata za koszty odzyskiwania należności – odszkodowanie czy sankcja? Glosa do uchwały SN z dnia 11 grudnia 2015 r., III CZP 94/15*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych" 2017, nr 1.

handlowych. Celem instytucji z art. 10 ust. 1 u.t.z. było zwiększenie dolegliwości wobec dłużnika, który nie spełnił świadczenia w terminie"[8]. Również zdaniem Patrycji Dolniak uprawnienie do rekompensaty powstanie automatycznie wraz z popadnięciem dłużnika w opóźnienie[9].

W piśmiennictwie przedstawiono również argumentację wskazującą na odszkodowawczą funkcję rekompensaty. Piotr Fik i Piotr Staszczyk stwierdzili, że „wbrew literalnej wykładni art. 10 ust. 1 u.t.h. wydaje się, że możliwość domagania się kwoty 40 euro za okresy, w których świadczenie stało się wymagalne, jest uwarunkowane od wykazania przez wierzyciela […], że poniósł w istocie jakieś koszty związane z windykacją wierzytelności". Za taką wykładnią przemawiać ma treść pkt 19 motywów dyrektywy 2011/7/UE, w którym mowa o „uczciwej rekompensacie za ponoszone przez wierzycieli koszty odzyskiwania należności", co zdaniem Piotra Fika i Piotra Staszczyka oznacza jej uwarunkowanie od realnego istnienia tych kosztów. Do wniosku tego prowadzić ma również samo użycie słowa „rekompensata", którego zwykłe znaczenie sugeruje kompensacyjny charakter roszczenia[10]. Zdaniem Justyny Kaźmierczak przyznanie wierzycielowi roszczenia mającego charakter sankcji karnej nie znajduje uzasadnienia wykładni celowościowej przepisu art. 10 ust. 1 u.t.h., a tworzenie instytucji mających na celu wyłącznie represję jest sprzeczne z aksjologią prawa cywilnego[11]. Z kolei według Łukasza Kozakiewicza chociaż celem rekompensaty jest dyscyplinowanie dłużników, to warunkiem jej dochodzenia jest podjęcie przez wierzyciela czynności windykacyjnych. Nie jest jednak wymagane poniesienie przez wierzyciela kosztów z tego tytułu lub wykazanie ich poniesienia[12]. Stanowisko to podziela Szymon Gołębiowski: „Z dokumentacji prac nad projektem dyrektywy 2011/7/UE wynika, że autorzy projektu przy ustalaniu stałej kwoty brali pod uwagę minimalne koszty, jakie zwykle wiążą się z odzyskiwaniem zaległej płatności. Wykładnia historyczna wyraźnie zatem wskazuje, że roszczenie to jest zależne od dochodzenia należności przez wierzyciela. Wydaje się zatem, że jest ono należne tylko w przypadku podjęcia przez wierzyciela jakichkolwiek działań w celu odzyskania należności"[13].

W orzecznictwie również wyrażono poparcie dla takiego stanowiska. Sąd Okręgowy w Koszalinie w wyroku z dnia 17 lutego 2015 r. uznał, że jeżeli w konkretnym stanie faktycznym brak było podstaw do podejmowania przez wierzyciela jakichkolwiek

8 J.P. Naworski, *Wykładnia art. 10 ust. 1 ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2019, nr 3, s. 14.

9 P. Dolniak, *Przeciwdziałanie nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 104–105.

10 P. Fik, P. Staszczyk, *Wątpliwości dotyczące możliwości dochodzenia rekompensaty za koszty odzyskiwania należności na podstawie ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych*, „Przegląd Sądowy" 2015, nr 7–8, s. 122.

11 J. Kaźmierczak, *Rekompensata za koszty odzyskiwania należności – uwagi na tle uchwały Sądu Najwyższego z 11.12.2015 r., III CZP 94/15*, „Przegląd Sądowy" 2020, nr 2, s. 84.

12 Ł. Kozakiewicz, *Rekompensata kosztów odzyskiwania należności na podstawie art. 10 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe" 2017, nr 1, s. 88–90.

13 S. Gołębiowski, *Nowe instrumenty zwalczania opóźnień płatności w ustawie o terminach zapłaty w transakcjach handlowych*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2015, nr 1, s. 42.

czynności windykacyjnych, a wierzyciel nie wykazał podjęcia takich czynności, to nie nabywa on prawa do rekompensaty[14]. Podobne poglądy wyraziły Sąd Okręgowy w Szczecinie[15] i Sąd Okręgowy w Łodzi[16].

Argumentacja powyższa, odwołująca się głównie do względów funkcjonalnych i historycznych, jest jednak nieprzekonująca. Rezultatem odwołania się do tych metod wykładni jest obciążenie wierzyciela dodatkowymi obowiązkami, które nie wynikają z ustawy, lub nawet zanegowanie roszczenia, które ustawa wprost wierzycielowi przyznaje. Treść art. 10 ust. 1 u.t.h. nie pozostawia wątpliwości, że jedyną przesłanką nabycia przez wierzyciela prawa do żądania zapłaty rekompensaty jest uzyskanie przez niego prawa do odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych. Uprawnienie do naliczania tych odsetek wierzyciel nabywa, jeżeli spełnił swoje zobowiązanie, a nie otrzymał od dłużnika zapłaty w umówionym terminie (art. 7 ust. 1 i art. 8 ust. 1 u.t.h.). Brak jest w treści przepisów ustawy przesłanek pozwalających na uzależnienie roszczenia wierzyciela o rekompensatę od faktycznego podjęcia przez niego czynności windykacyjnych czy tym bardziej na obciążanie wierzyciela obowiązkiem wykazania poniesienia związanych z tym kosztów.

Ponadto zdaniem Piotra Fika i Piotra Staszczyka za uwarunkowaniem prawa do rekompensaty od podjęcia czynności windykacyjnych przemawia art. 485 § 2a Kodeksu postępowania cywilnego[17] (dalej: k.p.c.) po nowelizacji, która weszła w życie 28 kwietnia 2013 r. (na mocy przepisów zawartych w u.t.h.). Przepis ten stanowi, że sąd wydaje nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym na podstawie załączonej do pozwu umowy, dowodu spełnienia wzajemnego świadczenia niepieniężnego, dowodu doręczenia dłużnikowi faktury lub rachunku, jeżeli powód dochodzi zapłaty świadczenia pieniężnego, odsetek w transakcjach handlowych lub rekompensaty, oraz na podstawie dokumentów potwierdzających poniesienie kosztów odzyskiwania należności, jeżeli powód dochodzi zwrotu kosztów przewyższających rekompensatę, o których mowa w art. 10 ust. 2 u.t.h. Autorzy wywodzą, że skoro sąd może zasądzić na rzecz wierzyciela rekompensatę tylko na podstawie faktury lub rachunku wykazujących koszty poniesione na dochodzenie roszczenia, to dłużnik jest zobowiązany do zapłaty rekompensaty tylko wówczas, gdy wierzyciel takie koszty rzeczywiście poniósł[18].

Rozumowanie powyższe również nie zasługuje na aprobatę. Po pierwsze, przepis art. 485 § 2(1) k.p.c. jest regulacją procesową ustanawiającą przesłanki wydania nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym, a nie materialnoprawne przesłanki zasadności roszczenia dochodzonego w tym postępowaniu – na te ostatnie nie ma on żadnego wpływu, jak również nie ma wpływu na możliwość uznania tego samego żądania powoda w innym trybie postępowania, np. zwykłym lub upominawczym. Po drugie, jak słusznie wskazuje Jerzy Paweł Naworski, rozumowanie Piotra Fika i Piotra Staszczyka

14 Wyrok Sądu Okręgowego w Koszalinie z dnia 17 lutego 2015 r., VI Ga 8/15, LEX nr 1833828.

15 Wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 28 lipca 2015 r., VIII Ga 75/15, LEX nr 1839947.

16 Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 1 czerwca 2017 r., XIII Ga 451/17, LEX nr 2385822.

17 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.; komentowany przepis obecnie oznaczony jest w k.p.c. jako art. 485 § 2(1).

18 P. Fik, P. Staszczyk, *Wątpliwości…*, s. 123.

w tej kwestii jest błędne również z tego powodu, że zgodnie z art. 485 § 2(1) k.p.c. załączenie do pozwu dowodów poniesienia kosztów dochodzenia należności nie jest warunkiem zasądzenia w trybie nakazowym rekompensaty, lecz jedynie zwrotu kosztów przewyższających rekompensatę, o których mowa w art. 10 ust. 2. u.t.h.[19]

Wnioski powyższe nie oznaczają całkowitego zanegowania odszkodowawczej funkcji rekompensaty. Trudno nie zgodzić się z tym, że samo użycie nazwy „rekompensata", jak i wskazanie w przepisie, że przysługuje ona „za koszty odzyskiwania należności", sugeruje, że ma ona stanowić wyrównanie takich kosztów co do zasady leżących po stronie wierzyciela – jakkolwiek w konkretnych okolicznościach koszty te nie muszą faktycznie zostać poniesione. Przepis art. 10 ust. 2 u.t.h. uprawnia wierzyciela do dochodzenia od dłużnika, oprócz rekompensaty, zwrotu kosztów odzyskiwania należności przewyższających jej wysokość. Uprawnienie to ma charakter typowo odszkodowawczy – na zasadach ogólnych na wierzycielu spoczywa ciężar dowodu poniesienia takich kosztów, ich wysokości oraz tego, że były to koszty uzasadnione[20]. W przypadku poniesienia przez wierzyciela kosztów odzyskiwania należności w rozmiarze przewyższającym rekompensatę wierzyciel może więc żądać rekompensaty oraz zwrotu nadwyżki, tj. kosztów przewyższających kwotę rekompensaty.

Można zatem stwierdzić, że rekompensata realizuje cele zbliżone do odszkodowawczych i stanowi niejako zryczałtowane odszkodowanie należne z mocy ustawy niezależnie od faktycznie poniesionych kosztów. Zasadne jest przypisanie rekompensacie mieszanego, represyjno-odszkodowawczego charakteru, choć kształt przyjętej w u.t.h. regulacji nadaje przeważająco represyjny charakter. Wniosek o kompensacyjnej funkcji rekompensaty nie może prowadzić do kreowania nieistniejących w ustawie przesłanek jej dochodzenia przez wierzyciela. Rekompensata przysługuje wierzycielowi bez konieczności wykazania, że jakiekolwiek koszty odzyskiwania należności zostały przez niego poniesione. Wierzyciel musi wykazać poniesienie takich kosztów i ich wysokości tylko wówczas, gdy dochodzi od dłużnika zwrotu kosztów przewyższających kwotę rekompensaty.

3. Rekompensata a kara umowna

Represyjno-odszkodowawczy charakter rekompensaty skłania do porównania jej z karą umowną[21]. Kara umowna przysługuje wierzycielowi w oznaczonej wysokości w razie niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania przez dłużnika, lecz wierzyciel nie musi wykazywać wysokości poniesionej szkody (art. 483 i 484 Kodeksu

19 J.P. Naworski, *Wykładnia…*, s. 12.

20 P. Dzienis, *Motywacyjna funkcja rekompensaty za koszty odzyskiwania należności w wysokości 40 euro w transakcjach handlowych a zasady słuszności – glosa do uchwały SN z 11.12.2015 r., III CZP 95/15*, „Glosa: Prawo Gospodarcze w Orzeczeniach i Komentarzach" 2017, nr 3 (172), s. 66; S. Czarnow, *Rekompensata…*, s. 103; P. Dolniak, *Przeciwdziałanie…*, s. 108–109.

21 Tak również: J. Kaźmierczak, *Rekompensata…*, s. 85; P. Fik, P. Staszczyk, *Wątpliwości…*, s. 125; Ł. Kozakiewicz, *Rekompensata…*, s. 89.

cywilnego[22], dalej: k.c.). Pełni funkcję zarówno sankcji dla dłużnika, jak i zryczałtowanego odszkodowania[23]. Kara umowna podlega ogólnemu reżimowi odpowiedzialności odszkodowawczej. Nie może stanowić wyłącznie sankcji dla dłużnika ani prowadzić do nieuzasadnionego wzbogacenia wierzyciela[24].

Rekompensata z art. 10 ust. 1 u.t.h. również stanowi zryczałtowaną kwotę, jakiej wierzyciel może żądać „za koszty odzyskiwania należności", ale nie musi wykazywać poniesienia tych kosztów, a jedynie sam fakt zaistnienia okoliczności, z którymi ustawa wiąże jego uprawnienie do dochodzenia rekompensaty. Przepis art. 10 ust. 2 u.t.h. nosi natomiast wyraźne podobieństwo do, powszechnie spotykanej w stosunkach umownych, klauzuli pełnego odszkodowania, pozwalającej wierzycielowi na żądanie naprawienia szkody w zakresie przekraczającym wysokość kary umownej. Zapłacona przez dłużnika kara umowna podlega zaliczeniu na pokrycie pełnej wysokości szkody.

Porównanie rekompensaty z karą umowną ma jednak czysto teoretyczny charakter i nie rodzi w praktyce żadnych konsekwencji. Rekompensata niewątpliwie nie jest karą umowną ani też nie istnieje żadna podstawa prawna do stosowania do niej odpowiednio przepisów dotyczących kary umownej. Podstawy takiej nie może stanowić art. 485 k.c. (tzw. kara ustawowa), gdyż mowa w nim o sumie zastrzeżonej na rzecz wierzyciela w ustawie na wypadek niewykonania lub nienależytego wykonania przez dłużnika zobowiązania niepieniężnego – obowiązek zapłaty rekompensaty jest natomiast rezultatem opóźnienia w wykonaniu świadczenia pieniężnego.

4. Obrona dłużnika

Rozważania powyższe skłaniają do pytania, czy dłużnikowi przysługują jakiekolwiek uprawnienia do obrony przed roszczeniem wierzyciela o zapłatę rekompensaty. W przypadku kary umownej dłużnik może bronić się zarzutem jej rażącego wygórowania (art. 484 § 2 k.c., tzw. miarkowanie) lub nieponoszenia winy kontraktowej, na zasadzie art. 471 k.c. *in fine*[25]. Przepisy u.t.h. nie wyposażają jednak dłużnika w jakiekolwiek środki obrony przed roszczeniem o zapłatę rekompensaty. W praktyce nietrudno sobie wyobrazić sytuację, gdy żądanie zapłaty rekompensaty będzie trudne do pogodzenia z zasadami słuszności. W szczególności dotyczy to nieznacznego opóźnienia dłużnika lub istotnej dysproporcji pomiędzy wysokością rekompensaty a wysokością należności z transakcji handlowej, w związku z którą jest naliczana.

W powołanej wcześniej uchwale z dnia 11 grudnia 2015 r. Sąd Najwyższy wskazał, że w okolicznościach konkretnej sprawy sąd orzekający może zbadać, czy żądając zapłaty

22 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.

23 Zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2013 r., I CSK 748/12, OSNC 2014/6/67; R. Tanajewska, kom. do art. 483 k.c., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019, s. 885.

24 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2014 r., V CSK 45/13, OSP 2015/6/56; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 28 września 2010 r., V ACa 267/10, LEX nr 785490; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 12 marca 2020 r., V AGa 117/19, LEX nr 3029854.

25 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2007 r. III CSK 234/07, LEX nr 487539.

rekompensaty, wierzyciel nie nadużywa przyznanego mu prawa (art. 5 k.c.)[26]. Do poglądu takiego przychyla się Patrycja Dolniak, podkreślając jednocześnie, że możliwość uznania roszczenia wierzyciela o zapłatę rekompensaty za nadużycie prawa powinna być ograniczona do wyjątkowych przypadków związanych z minimalnym opóźnieniem lub nagannym zachowaniem wierzyciela. Samoistną przyczyną odstąpienia od przyznania wierzycielowi rekompensaty zdaniem Patrycji Dolniak nie powinna być natomiast okoliczność nieponiesienia przez wierzyciela kosztów odzyskiwania należności[27]. Zdaniem Pawła Dzienisa możliwe jest uznanie, że wierzyciel dopuszcza się nadużycia prawa podmiotowego, gdy nie poniósł kosztów odzyskiwania należności, gdy koszty te są znikome lub gdy opóźnienie w płatności było niewielkie[28].

Sąd Okręgowy w Koszalinie, w przywoływanym już orzeczeniu z 17 lutego 2015 r., uznał, że wierzycielowi nie przysługuje prawo do rekompensaty za koszty odzyskiwania należności w sytuacji, gdy opóźnienie dłużnika wynosiło jeden dzień, brak było podstaw do podjęcia przez wierzyciela jakichkolwiek czynności windykacyjnych, a wierzyciel nie podjął żadnej inicjatywy w celu wykazania ich wyniesienia. W wyroku tym sąd wprost odstąpił od oceny roszczenia wierzyciela przez pryzmat art. 5 k.c. i przyjął, że wierzyciel w ogóle nie nabył prawa do rekompensaty[29]. Sąd Okręgowy w Olsztynie w wyroku z 31 maja 2019 r. uznał z kolei, że naliczenie skumulowanych kwot rekompensaty w kwocie przewyższającej ponad dziesięciokrotnie wysokość należnych wierzycielowi odsetek za opóźnienie wskazuje na istotne zaburzenie równowagi pomiędzy celem wprowadzenia rekompensaty a wagą naruszenia obowiązku terminowego spełnienia świadczenia i związanym z tym uszczerbkiem wierzyciela[30]. Sąd Okręgowy w Szczecinie w wyroku z 13 czerwca 2018 r. stwierdził natomiast, że przyznanie wierzycielowi rekompensaty w wysokości niewspółmiernej do wartości należności byłoby sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego roszczenia[31]. Sąd Rejonowy w Elblągu w wyroku z 18 września 2020 r. ocenił żądanie rekompensaty jako nadużycie prawa w sytuacji, gdy wysokość rekompensaty była zbliżona do należności głównej, a także około 500 razy przekraczała wysokość należnych odsetek za opóźnienie[32].

Z punktu widzenia zasad słuszności należałoby zgodzić się z tym, że wskazywane powyżej okoliczności (minimalne opóźnienie dłużnika, dysproporcja pomiędzy wysokością opóźnionej należności a kwotą rekompensaty) powinny pozwalać dłużnikowi na podjęcie obrony przed roszczeniem o zapłatę rekompensaty. Niezależnie od rozważań

26 III CZP 94/15, OSNC 2017/1/5.

27 P. Dolniak, *Przeciwdziałanie…*, s. 105.

28 P. Dzienis, *Motywacyjna…*, *s.* 70.

29 VI Ga 8/15, LEX nr 1833828.

30 Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 31 maja 2019 r., I C 31/19, LEX nr 2692549.

31 Wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 13 czerwca 2018 r., VIII Ga 205/18, Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych, http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/155515000004027_VIII_Ga_000205_2018_Uz_2018-06-13_001 [dostęp: 15 czerwca 2022 r.].

32 Wyrok Sądu Rejonowego w Elblągu z 18 września 2020 r., V GC 1539/19, za: B. Draniewicz, *Przy serii faktur o niskiej wartości nie powinno się żądać rekompensaty od każdej z nich*, „Dziennik Gazeta Prawna", 8 grudnia 2020 r., https://www.gazetaprawna.pl/firma-i-prawo/artykuly/8044933,faktury-rekompensata-odsetki-transakcje.html [dostęp: 18 czerwca 2022 r.].

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH

nad tym, czy rekompensata pełni funkcję bardziej represyjną, czy kompensacyjną, nie powinno budzić wątpliwości, że jej celem nie jest dodatkowe wzbogacenie wierzyciela. Problemem jest brak podstaw prawnych, które pozwalałyby na oddalenie roszczenia wierzyciela w takich sytuacjach.

Zgodzić należy się ze stanowiskiem przedstawionym w przywołanej powyżej uchwale Sądu Najwyższego, że *de lege lata* jedyną taką podstawą jest art. 5 k.c. Jego stosowanie w praktyce rodzi jednak trudności. Po pierwsze, z uwagi na generalny charakter klauzuli niemożliwe jest określenie katalogu okoliczności prowadzących do pozbawienia wierzyciela prawa do żądania rekompensaty – w każdej indywidualnej sprawie sąd orzekający będzie musiał dokonywać niezależnej oceny, czy żądanie wierzyciela stanowi nadużycie prawa. Po drugie, stosowanie klauzuli z art. 5 k.c. podlega istotnym ograniczeniom. Ugruntowane jest stanowisko, że wymaga ogromnej ostrożności[33] i powinno mieć miejsce niezwykle rzadko, w przypadkach naprawdę wyjątkowych[34]. Po trzecie, przeszkodą dla stosowania art. 5 k.c. do obrony przed roszczeniem o rekompensatę może być wypracowana w praktyce tzw. zasada czystych rąk, zgodnie z którą na naruszenie zasad współżycia społecznego nie może powoływać się ten, kto sam je naruszył. Tymczasem nieregulowanie należności w terminie również stanowi naruszenie tych zasad[35].

Nie ma jednak podstaw do generalnego wykluczenia możliwości powoływania się na art. 5 k.c. z uwagi na zasadę czystych rąk[36]. Niezbędna jest indywidualna ocena zachowań obydwu stron w kontekście zgodności z zasadami współżycia społecznego, a w przypadku ich naruszenia przez obydwie – proporcji i relacji tych naruszeń[37]. Należy również zauważyć, że przesłanką uznania roszczenia za nadużycie prawa na podstawie art. 5 k.c. może być jego sprzeczność z zasadami współżycia społecznego lub społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa, przy czym przesłanki te określono alternatywnie – zaistnienie tylko jednej z nich jest wystarczające do zastosowania art. 5 k.c.[38] Wydaje się, że obrona dłużnika przed żądaniem zapłaty rekompensaty polegać mogłaby raczej właśnie na powołaniu się na jego sprzeczność z przeznaczeniem (celem) tego roszczenia aniżeli z zasadami współżycia społecznego, choć tego drugiego również nie można wykluczyć. Zasada czystych rąk odnosi się tymczasem tylko do naruszenia zasad współżycia społecznego, a nie społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa[39].

Mając powyższe na uwadze, o ile wykładnia celowościowa art. 10 ust. 1 u.t.h. nie może prowadzić do uzależnienia roszczenia wierzyciela o zapłatę rekompensaty od

33 Zob. np. S. Kalus, kom. do art. 5 k.c., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1–125)*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018, s. 39–40 i powoływane tam orzecznictwo.

34 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 1 czerwca 2015 r., I ACa 950/14, LEX nr 1754159.

35 P. Dolniak, *Przeciwdziałanie…*, s. 106; P. Dzienis, *Motywacyjna…*, s. 70; wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 14 października 2016 r., X Ga 421/16, LEX nr 2146683.

36 B. Janiszewska, kom. do art. 5 k.c., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, cz. 1. Art. 1–55(4)*, red. J. Gudowski, Warszawa 2021, s. 131.

37 A. Sylwestrzak, kom. do art. 5 k.c., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2022, s. 23; M. Pyziak-Szafnicka, kom. do art. 5 k.c., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, red. P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka, Warszawa 2014, s. 111; zob. także T. Justyński, *Nadużycie prawa w polskim prawie cywilnym*, Kraków 2000, s. 149–152.

38 B. Janiszewska, kom. do art. 5 k.c., [w:] *Kodeks…*, s. 123.

39 B. Janiszewska…, s. 130–131.

zaistnienia przesłanek innych niż określone w ustawie, o tyle wydaje się, że może ona stanowić punkt wyjścia do rozważenia, czy w konkretnym przypadku żądanie wierzyciela nie jest sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego roszczenia lub zasadami współżycia społecznego. Brak jakichkolwiek określonych w ustawie przesłanek uwolnienia się dłużnika od obowiązku zapłaty rekompensaty stanowi trudną do pogodzenia z zasadami słuszności lukę, a zastosowanie art. 5 k.c. stanowi *de lege lata* jedyny sposób jej wypełnienia. Z uwagi na wyjątkowy charakter tej regulacji wynikająca z tego ochrona dłużnika może się jednak okazać iluzoryczna, dlatego wskazane byłoby wprowadzenie do ustawy norm umożliwiających dłużnikowi obronę przed żądaniem wierzyciela w sytuacji, gdy byłoby ono nieuzasadnione lub nieproporcjonalne. Przykładowym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie wprost w u.t.h. przepisu określającego okoliczności wyłączające obowiązek zapłaty rekompensaty bądź też wprowadzenie w tym zakresie możliwości odpowiedniego zastosowania przepisów o karach umownych.

5. Rekompensata a koszty procesu

Zaliczenie rekompensaty, zgodnie z art. 10 ust. 2 u.t.h., na poczet ogółu rzeczywiście poniesionych przez wierzyciela kosztów odzyskiwania należności prowadzi do pytania, czy za koszty te uznaje się również koszty postępowania sądowego poniesione w sprawie o zapłatę należności, a tym samym, czy rekompensata podlega zaliczeniu na zasądzony w takiej sprawie zwrot kosztów procesu. Przepis art. 10 ust. 2 u.t.h. w pierwotnym brzmieniu wprost odwoływał się do kosztów procesu i stanowił, że w przypadku gdy koszty odzyskiwania należności przekraczają kwotę rekompensaty, wierzycielowi przysługuje zwrot tych kosztów, w tym kosztów postępowania sądowego pomniejszonych o tę kwotę. Nowelizacją z 2015 r. wyeliminowano jednak z tego przepisu odwołanie do kosztów postępowania sądowego. Za składnik kosztów postępowania sądowego kwotę rekompensaty uznali Piotr Fik i Piotr Staszczyk[40], należy jednak mieć na uwadze, że stanowisko to zostało wyrażone przed wejściem w życie wspomnianej nowelizacji.

Na gruncie obecnego brzmienia art. 10 ust. 2 u.t.h. nie ma podstaw do przyjęcia, że rekompensata podlega zaliczeniu na poczet zwrotu kosztów procesu. Koszty procesu podlegają autonomicznej regulacji zawartej w k.p.c. i ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych[41]. Rekompensata została natomiast samoistnie uregulowana w u.t.h. Od czasu wejścia w życie nowelizacji z 2015 r. regulacje tych instytucji nie mają żadnego punktu stycznego i nie odnoszą się do siebie wzajemnie. Brak jest zatem podstawy prawnej do zaliczania kwoty rekompensaty na poczet kosztów postępowania sądowego. Zgodzić należy się z Mateuszem Grochowskim, że zwrot kosztów procesu może być dochodzony przez wierzyciela na zasadach ogólnych, bez względu na inne koszty

40 P. Fik, P. Staszczyk, *Wątpliwości…*, s. 122.

41 Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1125 ze zm.

związane z dochodzeniem wierzytelności, a regulacja z art. 10 ust. 2 u.t.h. dotyczy materialnoprawnych reguł odpowiedzialności odszkodowawczej, a nie prawa procesowego[42].

6. Rekompensata a wartość przedmiotu sporu

W przypadku dochodzenia zapłaty rekompensaty w postępowaniu sądowym wątpliwości wzbudza pytanie, czy kwota rekompensaty (przeliczona na złote) podlega wliczeniu do wartości przedmiotu sporu. Zgodnie z art. 20 k.p.c. do wartości przedmiotu sporu nie wlicza się odsetek, pożytków i kosztów żądanych obok roszczenia głównego. Zdaniem Szymona Gołębiowskiego i Łukasza Kozakiewicza rekompensata stanowi „koszt" w rozumieniu tego przepisu, wobec czego nie podlega ona wliczeniu do wartości przedmiotu sporu[43]. W orzecznictwie do poglądu takiego przychylił się Sąd Rejonowy w Bartoszycach[44].

Stanowisko to nie wydaje się uzasadnione. „Kosztami" w rozumieniu art. 20 k.p.c. są koszty procesu lub koszty związane z realizacją roszczenia materialnoprawnego, np. koszty pokwitowania[45]. Jak słusznie wywodzi Patrycja Dolniak, uprawnienie do rekompensaty powstaje *ex lege* z chwilą opóźnienia dłużnika i jest aktualne również w przypadku, gdy wierzyciel żadnych kosztów nie poniósł, kwota rekompensaty powinna zostać zatem doliczona do wartości przedmiotu sporu[46]. Nie sposób uznać rekompensaty za „koszt", skoro nie jest ona powiązana z faktycznym poniesieniem kosztów. Zasadne wydaje się uznanie, że rekompensata stanowi odrębne roszczenie wierzyciela, które, jakkolwiek jest związane z należnością główną, to nie stanowi żadnej z należności ubocznych, o których mowa w art. 20 k.p.c. Jeżeli rekompensata jest dochodzona jednocześnie z należnością główną, powinna wobec tego być doliczona do wartości przedmiotu sporu zgodnie z art. 21 k.p.c.

7. Kumulacja rekompensat

W przypadku dochodzenia przez wierzyciela od dłużnika zapłaty więcej niż jednej należności – co w praktyce oznacza najczęściej należności objęte więcej niż jedną fakturą – w praktyce często powstaje pytanie, czy wierzycielowi przysługuje prawo żądania

42 M. Grochowski, *Czy koszty dochodzenia należności w transakcjach handlowych obejmują koszty postępowania?*, „Monitor Prawniczy" 2017, nr 3, https://czasopisma.beck.pl/monitor-prawniczy/artykul/czy-koszty-dochodzenia-naleznosci-w-transakcjach-handlowych-obejmuja-koszty-postepowania/ [dostęp: 15 czerwca 2022 r.]; tak również P. Dolniak, *Przeciwdziałanie…*, s. 110–111.

43 S. Gołębiowski, *Nowe instrumenty…*, s. 43. Ł. Kozakiewicz, *Rekompensata…*, s. 93.

44 Postanowienie Sądu Rejonowego w Bartoszycach z dnia 16 lipca 2020 r., I Nc 46/20, LEX 3040447.

45 E. Stefańska, kom. do art. 20 k.p.c., teza 4, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Art. 1–477(16)*, red. M. Manowska, Warszawa 2021.

46 P. Dolniak, *Przeciwdziałanie…*, s. 113.

kwoty rekompensaty osobno od każdej faktury, czy też jednej rekompensaty od sumy dochodzonych należności.

Zgodnie z art. 10 ust. 3 u.t.h., wprowadzonym w nowelizacji z 2015 r., uprawnienie do rekompensaty przysługuje od transakcji handlowej. Transakcją handlową jest zgodnie z definicją z art. 4 pkt 1 u.t.h. umowa, której przedmiotem jest odpłatna dostawa towaru lub odpłatne świadczenie usługi, której stronami są podmioty wskazane w art. 2 u.t.h. Oznacza to, że co do zasady, wierzycielowi przysługuje jedna rekompensata od całości należności wynikających z jednego stosunku prawnego – jednej umowy, niezależnie od tego, iloma fakturami zostały one udokumentowane[47].

Zasada ta doznaje jednak wyłomu w art. 11 ust. 2 pkt 2 u.t.h., zgodnie z którym, jeżeli w umowie ustalono, że świadczenie pieniężne będzie spełniane w częściach, uprawnienie do rekompensaty przysługuje w stosunku do każdej niezapłaconej części. Jeżeli więc strony w umowie zastrzegły płatności częściowe, co dotyczyć może np. płatności w ratach lub świadczeń okresowych, np. czynszu najmu[48], to rekompensata będzie należna osobno od każdej z tych należności[49].

Zdaniem Szymona Gołębiowskiego, jeżeli wierzyciel w jednym postępowaniu sądowym dochodzi kilku roszczeń, zasadne jest przyjęcie możliwości tylko jednorazowego zasądzenia na jego rzecz rekompensaty[50]. Niezależnie od oceny słuszności tego stanowiska według stanu prawnego w czasie jego wyrażenia (w 2015 r.) straciło ono aktualność wobec zmian w u.t.h. wprowadzonych nowelizacją z 2015 r. Skoro rekompensata przysługuje „od transakcji handlowej", to wierzyciel, dochodząc w jednym postępowaniu od tego samego dłużnika kilku należności wynikających z różnych transakcji (np. kilku odrębnych umów sprzedaży), jest uprawniony do żądania rekompensaty od każdej z tych transakcji. Do żądania skumulowanych kwot rekompensaty wierzyciel będzie także uprawniony, dochodząc pozwem kilku należności częściowych z jednej transakcji, zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 2 u.t.h.

8. Niezbywalność roszczenia o rekompensatę

Od 1 stycznia 2020 r. na mocy art. 10 pkt 8 lit. c u.o.z.p. dodano do u.t.h. art. 10 u.t.h. ust. 4 stanowiący, że roszczenie o zapłatę rekompensaty nie może być zbyte. W rezultacie umowa cesji roszczenia o zapłatę rekompensaty będzie dotknięta wadą nieważności na podstawie art. 58 § 1 k.c. jako czynność sprzeczna z ustawą.

Wątpliwości stwarzają intertemporalne zasady stosowania tego zakazu. Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.o.z.p. do transakcji handlowych zawartych przed dniem 1 stycznia 2020 r. stosuje się przepisy dotychczasowe. Zgodnie z art. 20 ust. 3 u.o.z.p. do rekompensaty, która

47 P. Dolniak, *Przeciwdziałanie…*, s. 111.

48 Na temat uznania umowy najmu za transakcję handlową w rozumieniu u.t.h. zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 sierpnia 2015 r., V CSK 668/14, LEX nr 3103249; P. Dolniak, *Przeciwdziałanie…*, s. 39.

49 P. Fik, P. Staszczyk, *Wątpliwości…*, s. 120.

50 S. Gołębiowski, *Nowe instrumenty…*, s. 42–43.

stała się wymagalna po dniu 1 stycznia 2020 r., stosuje się przepisy art. 10 ust. 1 i 1a u.t.h. w brzmieniu znowelizowanym.

Powyższe przepisy pozostawiają jednak lukę w zakresie stosowania art. 10 ust. 4 do roszczenia o rekompensatę, które stało się wymagalne przed 1 stycznia 2020 r., ale którego cesja miała miejsce po tej dacie. Jedynym przepisem intertemporalnym w u.o.z.p. dotyczącym bezpośrednio rekompensaty jest art. 20 ust. 3, ten jednak wyraźnie odwołuje się wyłącznie do znowelizowanych art. 10 ust. 1 i 1a u.t.h. – nie obejmuje zatem swoją dyspozycją art. 10 ust. 4. Z kolei art. 20 ust. 1 u.o.z.p. stanowi, że dotychczasowe przepisy stosuje się do transakcji handlowych zawartych przed 1 stycznia 2020 r. Przepisu tego jednak nie można zastosować do rekompensaty, gdyż stanowi on wyraźnie o „transakcjach handlowych". Termin ten jest wyraźnie zdefiniowany w art. 4 pkt 1 u.t.h. i nie obejmuje on roszczeń będących następstwem transakcji, w tym roszczenia o rekompensatę[51].

Żaden z przepisów przejściowych u.o.z.p. nie reguluje stosowania art. 10 ust. 4 u.t.h. Przepis ten należy więc zastosować na zasadach ogólnych do wszystkich zdarzeń prawnych, które mają miejsce po jego wejściu w życie. Umowa cesji roszczenia o rekompensatę za koszty odzyskiwania należności zawarta po 1 stycznia 2020 r. będzie dotknięta wadą nieważności niezależnie od tego, kiedy miała miejsce transakcja handlowa, z której roszczenie o rekompensatę wynikło i kiedy sama rekompensata stała się wymagalna.

9. Możliwość naliczania odsetek od rekompensaty

Roszczenie o zapłatę rekompensaty staje się wymagalne w pierwszym dniu opóźnienia dłużnika w zapłacie należności[52]. W rezultacie już w kolejnym dniu dłużnik popada w opóźnienie w zapłacie rekompensaty. Powstaje pytanie, czy w związku z tym wierzyciel uprawniony jest do żądania odsetek za opóźnienie od kwoty rekompensaty.

Prima facie możliwość taka wydaje się kłócić z istotą tego roszczenia. Rekompensata sama w sobie jest bowiem następstwem z opóźnienia dłużnika, a roszczenie o jej zapłatę jest immanentnie związane z roszczeniem o zapłatę odsetek za opóźnienie od należności pieniężnej z transakcji handlowej. Umożliwienie wierzycielowi dochodzenia odsetek od rekompensaty kreowałoby więc kolejną dolegliwość dla dłużnika, który byłby zobowiązany do zapłaty odsetek za opóźnienie od należności głównej, rekompensaty oraz odsetek za opóźnienie od rekompensaty.

Sąd Okręgowy w Łodzi w wyroku z 12 stycznia 2018 r.[53] uznał, że nie ma podstaw do zasądzenia odsetek od kwoty rekompensaty, gdyż ma ona charakter zbliżony do kosztów sądowych, co do których naliczanie odsetek jest niedopuszczalne. Pomijając nawet to, że porównanie rekompensaty do kosztów procesu nie ma uzasadnienia (w powołanym

51 P. Dolniak, *Przeciwdziałanie…*, s. 111.

52 P. Dolniak…, s. 104.

53 Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 12 stycznia 2018 r., XIII Ga 649/17, LEX nr 2504175.

orzeczeniu sąd również nie rozwija tego stwierdzenia)[54], to teza ta również straciła na aktualności z powodu wejścia w życie art. 98 § 1(1) k.p.c.[55], który uprawnia do żądania odsetek od kwoty zasądzonej tytułem zwrotu kosztów procesu. W dalszej części uzasadnienia Sąd Okręgowy w Łodzi stwierdza również, że dopuszczenie możliwości naliczania odsetek od rekompensaty prowadzi do nadmiernego obciążenia dłużnika i powstania piramidy roszczeń związanych z opóźnieniem.

Z tym ostatnim twierdzeniem trudno się nie zgodzić na gruncie zasad słuszności, lecz nie znajduje ono odzwierciedlenia w przepisach ustawy. Zgodnie z art. 481 § 1 k.c. jeżeli dłużnik opóźnia się ze świadczeniem pieniężnym, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia i brak jest podstawy pozwalającej na wyłączenie tego przepisu w stosunku do rekompensaty. Wobec powyższego *de lege lata* możliwe jest naliczanie odsetek za opóźnienie od kwoty rekompensaty. Należy się przy tym zgodzić z Patrycją Dolniak, że mogą to być jednak wyłącznie odsetki ustawowe za opóźnienie, o których mowa w art. 481 § 2 k.c., a nie odsetki ustawowe za opóźnienie w transakcjach handlowych przewidziane w art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 u.t.h. Rekompensata nie stanowi bowiem wynagrodzenia za dostawę towaru lub wykonanie usługi w transakcji handlowej, a tylko z takim świadczeniem u.t.h. wiąże obowiązek zapłaty odsetek za opóźnienie w transakcjach handlowych[56].

10. Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, postawić można następujące wnioski.

Wierzyciel jest uprawniony do żądania od dłużnika zapłaty rekompensaty za koszty odzyskiwania należności, jeżeli tylko uzyskał prawo żądania odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych. Dla zasadności tego żądania nie jest istotne, czy wierzyciel podjął jakiekolwiek czynności windykacyjne i czy rzeczywiście poniósł koszty w celu odzyskania należności.

Jeżeli zostały spełnione ustawowe przesłanki uprawniające wierzyciela do żądania rekompensaty, to *de lege lata* jedyną podstawą prawną obrony dłużnika przed takim żądaniem może być zarzut nadużycia prawa z art. 5 k.c. Oznacza to, że żądanie zapłaty rekompensaty może być oddalone jedynie w wyjątkowych sytuacjach, a dłużnik ma w praktyce niewielkie możliwości obrony przed tym roszczeniem. W orzecznictwie przypadki nadużycia prawa uznawano niewspółmierność wysokości rekompensaty do wartości powiązanej z nią należności lub do wysokości należnych wierzycielowi odsetek za opóźnienie. W praktyce w każdej indywidualnej sprawie sąd orzekający musi dokonać oceny, czy zostały spełnione przesłanki nadużycia prawa.

Rekompensata nie podlega zaliczeniu na poczet zwrotu kosztów procesu w postępowaniu sądowym, a zasądzony zwrot kosztów procesu nie powinien być pomniejszany

54 P. Dolniak, *Przeciwdziałanie…*, s. 110.

55 Z dniem 7 listopada 2019 r. na mocy ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2019 r. poz. 1469.

56 P. Dolniak, *Przeciwdziałanie…*, s. 111.

o kwotę rekompensaty. Nie istnieje podstawa prawna do powiązania rekompensaty z kosztami procesu.

Rekompensata stanowi odrębne roszczenie wierzyciela, które jest powiązane z roszczeniem o zapłatę z transakcji handlowej, ale nie stanowi należności ubocznej w rozumieniu art. 20 k.p.c. Kwota rekompensaty powinna więc zostać doliczona do wartości przedmiotu sporu także wówczas, gdy jest dochodzona jednocześnie z należnością główną, na zasadzie art. 21 k.p.c.

Zgodnie z przepisami obowiązującymi od 1 stycznia 2020 r. roszczenie o zapłatę rekompensaty jest niezbywalne, wobec czego cesja tego roszczenia dokonana po tej dacie dotknięta jest wadą nieważności jako sprzeczna z ustawą. Nie ma przy tym znaczenia, kiedy miała miejsce transakcja handlowa, z którą powiązane jest roszczenie o zapłatę rekompensaty, ani kiedy roszczenie to stało się wymagalne.

Wierzyciel jest uprawniony także do żądania odsetek za opóźnienie od kwoty rekompensaty. Brak jest bowiem podstawy prawnej, która wyłączałaby zastosowanie art. 481 § 1 k.c. w stosunku do tego roszczenia.

Na marginesie powyższych rozważań warto stwierdzić, że znaczna część wątpliwości wokół rekompensaty – jej relacja do kosztów procesu, wartości przedmiotu sporu, kwestie naliczania odsetek i obrony dłużnika przed roszczeniem – wynika z faktu, że dotycząca rekompensaty regulacja prawna jest jednocześnie bardzo skromna i wysoce autonomiczna. Przepisy u.t.h. lakonicznie regulują instytucję rekompensaty i przesłanki powstania uprawnienia wierzyciela, podczas gdy w praktyce ich stosowania pojawiają się istotne zagadnienia pozostające całkowicie poza tą regulacją prawną. Autonomiczność tej instytucji oraz to, że jest ona wysoce specyficzna dla regulacji dotyczących opóźnień w transakcjach handlowych, uniemożliwia z kolei analogiczne stosowanie do rekompensaty przepisów dotyczących innych roszczeń i instytucji cywilnoprawnych o dłuższej i lepiej ugruntowanej praktyce ich stosowania.

Bibliografia

Literatura

Czarnow S., *Rekompensata za koszty odzyskiwania należności – odszkodowanie czy sankcja? Glosa do uchwały SN z dnia 11 grudnia 2015 r., III CZP 94/15*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych" 2017, nr 1.

Dolniak P., *Przeciwdziałanie nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych. Komentarz*, Warszawa 2021.

Draniewicz B., *Przy serii faktur o niskiej wartości nie powinno się żądać rekompensaty od każdej z nich*, „Dziennik Gazeta Prawna" z 8 grudnia 2020 r., https://www.gazetaprawna.pl/firma-i-prawo/artykuly/8044933,faktury-rekompensata-odsetki-transakcje.html.

Dzienis P., *Motywacyjna funkcja rekompensaty za koszty odzyskiwania należności w wysokości 40 euro w transakcjach handlowych a zasady słuszności – glosa do uchwały SN z 11.12.2015 r., III CZP 95/15*, „Glosa: Prawo Gospodarcze w Orzeczeniach i Komentarzach" 2017, nr 3.

Fik P., Staszczyk P., *Wątpliwości dotyczące możliwości dochodzenia rekompensaty za koszty odzyskiwania należności na podstawie ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych*, „Przegląd Sądowy" 2015, nr 7–8.

Gołębiowski S., *Nowe instrumenty zwalczania opóźnień płatności w ustawie o terminach zapłaty w transakcjach handlowych*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2015, nr 1.

Grochowski M., *Czy koszty dochodzenia należności w transakcjach handlowych obejmują koszty postępowania?*, „Monitor Prawniczy" 2017, nr 3, https://czasopisma.beck.pl/monitor-prawniczy/artykul/czy-koszty-dochodzenia-naleznosci-w-transakcjach-handlowych-obejmuja-koszty-postepowania/.

Janiszewska B., komentarz do art. 5 k.c., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, cz. 1. Art. 1–55(4)*, red. J. Gudowski, Warszawa 2021.

Justyński T., *Nadużycie prawa w polskim prawie cywilnym*, Kraków 2000.

Kalus S., komentarz do art. 5 k.c., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1–125)*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018.

Kaźmierczak J., *Rekompensata za koszty odzyskiwania należności – uwagi na tle uchwały Sądu Najwyższego z 11.12.2015 r., III CZP 94/15*, „Przegląd Sądowy" 2020, nr 2.

Kozakiewicz Ł., *Rekompensata kosztów odzyskiwania należności na podstawie art. 10 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe" 2017, nr 1.

Naworski J.P., *Wykładnia art. 10 ust. 1 ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2019, nr 3.

Pyziak-Szafnicka M., komentarz do art. 5 k.c., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, red. P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka, Warszawa 2014.

Stefańska E., komentarz do art. 20 k.p.c., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Art. 1–477(16)*, red. M. Manowska, Warszawa 2021.

Sylwestrzak A., komentarz do art. 5 k.c., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2022.

Tanajewska R., komentarz do art. 483 k.c., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019.

Orzecznictwo

Postanowienie Sądu Rejonowego w Bartoszycach z dnia 16 lipca 2020 r., I Nc 46/20, LEX 3040447.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2015 r., III CZP 94/15, OSNC 2017/1/5.
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 12 marca 2020 r., V AGa 117/19, LEX nr 3029854.
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 1 czerwca 2015 r., I ACa 950/14, LEX nr 1754159.
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 28 września 2010 r., V ACa 267/10, LEX nr 785490.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2014 r., V CSK 45/13, OSP 2015/6/56.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2013 r., I CSK 748/12, OSNC 2014/6/67.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 sierpnia 2015 r., V CSK 668/14, LEX nr 3103249.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2017 r., V CSK 660/16, LEX nr 2350004.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2007 r., III CSK 234/07, LEX nr 487539.
Wyrok Sądu Okręgowego w Koszalinie z dnia 17 lutego 2015 r., VI Ga 8/15, LEX nr 1833828.
Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 1 czerwca 2017 r., XIII Ga 451/17, LEX nr 2385822.
Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 12 stycznia 2018 r., XIII Ga 649/17, LEX nr 2504175.
Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 31 maja 2019 r., I C 31/19, LEX nr 2692549.
Wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 14 października 2016 r., X Ga 421/16, LEX nr 2146683.
Wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 13 czerwca 2018 r., VIII Ga 205/18, Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych.
Wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 28 lipca 2015 r., VIII Ga 75/15, LEX nr 1839947.
Wyrok Sądu Rejonowego w Elblągu z dnia 18 września 2020 r., V GC 1539/19.

Aleksandra Nowosad[1]
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
ORCID ID: 0000–0002–9657–680X

Piotr Poniatowski[2]
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
ORCID ID: 0000–0001–9712–0663

PRAWNE ASPEKTY HAŁASU „SĄSIEDZKIEGO" – CZ. II (ODPOWIEDZIALNOŚĆ CYWILNA)

ABSTRACT

Legal aspects of "neighborhood" nuisance – Part Two (civil liability)

The authors analyze civil law protection measures, in particular the claim for the protection of personal rights under Article 23 and Article 24 of the Polish Civil Code, as well as the restitution claim under Article 222 § 2 of the Polish Civil Code due to nuisances, which may be applicable in counteracting "neighborhood" nuisance such as noise.

Keywords: residential noise, legal protection from nuisance, personal rights, inviolability of home

Słowa kluczowe: hałas w miejscu zamieszkania, prawna ochrona przed hałasem, dobra osobiste, nietykalność mieszkania

1 Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Karnego i Kryminologii Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

2 Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Karnego i Kryminologii Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

1. Wprowadzenie

Celem artykułu jest przedstawienie cywilnoprawnych środków ochrony przed hałasem „sąsiedzkim", rozumianym jako uciążliwe dźwięki, które zakłócają spokój w miejscu zamieszkania. Zagadnienie to może być rozpatrywane także na innych płaszczyznach, w tym administracyjnej i karnej, co zostanie przedstawione w odrębnych opracowaniach[3].

2. Odpowiedzialność cywilna za powodowanie hałasu „sąsiedzkiego"

W przypadku hałasu „sąsiedzkiego" rozważyć należy szereg cywilnoprawnych środków ochrony. Jest to przede wszystkim roszczenie o ochronę dóbr osobistych z art. 23 i 24 k.c.[4] oraz roszczenie negatoryjne z art. 222 § 2 k.c. z tytułu immisji. W grę mogą wchodzić także przykładowo roszczenia z: art. 16 ustawy o własności lokali[5], art. 13 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego[6], art. 11 ust. 1^1 i art. 17^{10} ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych[7], art. 323 ustawy – Prawo ochrony środowiska[8], a także roszczenie odszkodowawcze z art. 415 k.c., jeśli wskutek immisji powstała szkoda; środki ochrony prewencyjnej, takie jak roszczenie o wstrzymanie budowy z art. 347 k.c. czy żądanie odwrócenia grożącego niebezpieczeństwa z art. 439 k.c.[9] (np. żądanie usunięcia urządzenia emitującego hałas)[10].

W niniejszym opracowaniu skupimy się na kwestii ochrony dóbr osobistych, które mogą być naruszane hałasem „sąsiedzkim". Kilka uwag poświęcimy też prawnorzeczowym formom ochrony przed immisjami, a także problemowi relacji pomiędzy roszczeniem negatoryjnym z tytułu immisji a ochroną dóbr osobistych. Odniesiemy się również krótko do specyficznych roszczeń, które mogą być realizowane w przypadku uciążliwego hałasowania w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych.

2.1. Dobra osobiste

Przepis art. 23 k.c. przewiduje, że dobra osobiste człowieka pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach. Zgodnie z art. 24

3 Zob. A. Nowosad, P. Poniatowski, *Prawne aspekty hałasu „sąsiedzkiego" – cz. I (odpowiedzialność administracyjna)*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe" 2022/4, s. 61–71.

4 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.).

5 Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1048).

6 Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 725).

7 Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 438).

8 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.).

9 Zob. L. Janowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2022, s. 791.

10 Odnośnie do cywilnoprawnych środków ochrony przed immisjami w ogóle zob. A. Wilk, *Ochrona własności nieruchomości przez immisjami w prawie polskim*. Praca doktorska. Uniwersytet Śląski, Katowice 2015, s. 150–274.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH

k.c. ten, czyje dobro osobiste zostało zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. W razie dokonanego naruszenia może on także żądać, ażeby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków, w szczególności żeby złożyła oświadczenie odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie. Na zasadach przewidzianych w Kodeksie cywilnym można również żądać zadośćuczynienia pieniężnego lub zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny (art. 24 § 1 zd. 3), a w razie wyrządzenia szkody majątkowej – naprawienia jej na zasadach ogólnych (art. 24 § 2).

Pojęcie dóbr osobistych nie zostało zdefiniowane ani w Kodeksie cywilnym, ani w innym akcie prawnym. Sformułowane w doktrynie definicje tego pojęcia można podzielić na oparte na koncepcji subiektywistycznej i obiektywistycznej[11]. Przyjmując kryteria subiektywne, uznaje się, że w rozumieniu dóbr osobistych najważniejsze znaczenie mają indywidualne odczucia i przekonania podmiotu. Przykładem może być definicja sformułowana przez Stefana Grzybowskiego, który uznawał za dobra osobiste „niemajątkowe, indywidualne, wartości świata uczuć, stanu psychicznego człowieka", a za przedmiot ochrony: uczucie ludzkie, niezmącony stan życia psychicznego[12]. Obecnie, zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie zdecydowanie dominuje obiektywne rozumienie tego pojęcia, w którym kluczowe znaczenie mają oceny społeczne. Tytułem przykładu można wskazać definicję Adama Szpunara, zgodnie z którą „dobra osobiste są wartościami niemajątkowymi, wiążącymi się z osobowością człowieka, uznanymi powszechnie w danym społeczeństwie". O istnieniu dobra osobistego decydują zdaniem autora zapatrywania prawne, moralne i obyczajowe panujące w danym społeczeństwie[13]. Według Zbigniewa Radwańskiego dobra osobiste to uznane przez system prawny wartości, obejmujące fizyczną i psychiczną integralność człowieka, jego indywidualność oraz godność i pozycję w społeczeństwie, co stanowi przesłankę samorealizacji osoby ludzkiej[14]. Dobra osobiste przysługują każdemu człowiekowi bez względu na stopień jego rozwoju, stan psychiki, wrażliwość[15].

Jak podkreślił SN w uchwale z dnia 19 listopada 2010 r., „w judykaturze i piśmiennictwie przyjmuje się powszechnie, że dobra osobiste wynikają z tych wartości niemajątkowych, które są ściśle związane z człowiekiem, obejmując jego fizyczną i psychiczną integralność albo będąc przejawem jego twórczej działalności; skupiają niepowtarzalną, pozwalającą na samorealizację indywidualność człowieka, jego godność oraz pozycję wśród innych ludzi. Dobrem osobistym jest wartość immanentnie złączona z istotą człowieczeństwa oraz naturą człowieka, niezależna od jego woli, stała, dająca się skonkretyzować i zobiektywizować"[16].

11 Zob. A. Puchała, [w:] *Dobra osobiste*, Warszawa 2017, red. I. Lewandowska-Malec, s. 26–27.

12 S. Grzybowski, *Ochrona dóbr osobistych według przepisów ogólnych prawa cywilnego*, Warszawa 1957, s. 78.

13 A. Szpunar, *Ochrona dóbr osobistych*, Warszawa 1979, s. 106.

14 Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2013, s. 157.

15 J. Panowicz-Lipska, [w:] *Kodeks Cywilny*, t. 1, *Komentarz. Art. 1–352*, red. M. Gutowski, Warszawa 2021, art. 23, nb 5.

16 Uchwała SN z dnia 19 listopada 2010 r., III CZP 79/10, OSNC 2011, nr 4, poz. 41.

Jeżeli chodzi o katalog dóbr osobistych, to art. 23 k.c. zawiera jedynie przykładowe ich wyliczenie. Wymienia się tam wyraźnie dobro w postaci nietykalności mieszkania. Osobom prawnym także przysługują dobra osobiste[17], w tym nietykalność pomieszczeń, będąca odpowiednikiem nienaruszalności mieszkania osoby fizycznej[18], co obejmuje także ochronę przed hałasem wytwarzanym w sąsiedztwie[19].

2.2. Dobra osobiste naruszane przez hałas „sąsiedzki"

Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie uznaje się, że hałas może godzić w dobra osobiste[20]. Hałas „sąsiedzki" może przede wszystkim naruszać dobra osobiste określane jako nietykalność mieszkania, mir domowy, prawo do spokojnego zamieszkiwania, prawo do spokojnego i niezakłóconego korzystania z nieruchomości, a także spokój jako wolność od hałasu, prawo do spokoju psychicznego, prawo do wypoczynku, do ciszy domowej czy ciszy nocnej.

Niekiedy wyodrębnia się dobro osobiste w postaci prawa do czystego (nieskażonego) środowiska[21], choć kwestia ta wzbudza kontrowersje[22]. Nadmierny poziom dźwięku

17 Zob. art. 43 k.c., a także np. J. Frąckowiak, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2012, s. 1194.

18 Zob. R. Szczepaniak, [w:] *Kodeks Cywilny. Komentarz do art. 1–352*, t. 1, red. M. Gutowski, Warszawa 2021, art. 43, nb 5; M. Pazdan, [w:] *Kodeks cywilny*, t. 1, *Komentarz. Art. 1–449[10]*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020, art. 43, nb 9; K. Michałowska, *Dobre imię osoby prawnej w świetle orzecznictwa*, „Studia Oeconomica Posnaniensia" 2015/3, s. 11; K. Popek, *Ochrona dóbr osobistych osób prawnych*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny" 2010/10, s. 43; S. Grzybowski, *Ochrona…*, s. 110; A. Kubiak-Cyrul, *Dobra osobiste osób prawnych*, Kraków 2005, s. 185–187; wyrok SA w Warszawie z dnia 9 lutego 2007 r., VI ACa 960/06, OSA 2009, nr 5, poz. 16.

19 K. Rataj, [w:] *Dobra osobiste*, red. I. Lewandowska-Malec, Warszawa 2017, s. 105; A. Kubiak-Cyrul, *Dobra…*, s. 187; M. Pazdan, [w:] *Kodeks cywilny*, t. 1…, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020, art. 43, nb 15.

20 Zob. M. Woźniak, *Naruszenie dóbr osobistych hałasem*, „Przegląd Sądowy" 2015/6, s. 33; wyrok SN z dnia 20 października 1976 r., I CR 324/76, LEX nr 2082; wyrok SN z dnia 23 lutego 2001 r., II CKN 394/00, LEX nr 52630; wyrok SN z dnia 17 marca 1988 r., IV CR 64/88, OSPiKA 1989, z. 2, poz. 35; wyrok SA w Katowicach z dnia 6 grudnia 2013 r., I ACa 905/13, LEX nr 1403715; wyrok SA w Krakowie z dnia 11 lutego 2014 r., I ACa 1543/13, LEX nr 1544810; wyrok SA w Gdańsku z dnia 12 listopada 2015 r., I ACa 445/15, LEX nr 1979520; wyrok SA w Poznaniu z dnia 10 kwietnia 2019 r., I ACa 682/18, LEX nr 3044439; wyrok SO w Krakowie z dnia 1 grudnia 2016 r., I C 2230/15, LEX nr 2229586.

21 W. Radecki, *Cywilna* actio popularis *w ochronie środowiska naturalnego*, „Palestra" 1979/11–12, s. 1–16; P. Mazur, *Prawo osobiste do korzystania ze środowiska naturalnego*, „Państwo i Prawo" 1999/11, s. 102–115, A. Skorupka, *Prawo do życia w czystym środowisku. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 28.05.2021 r., III CZP 27/20*, „Przegląd Sądowy" 2022/5, s. 113 i n. Zob. także na ten temat M. Hejbudzki, *Normatywne podstawy wprowadzenia do polskiego porządku prawnego koncepcji prawa podmiotowego do życia w czystym środowisku*, „Studia Prawnoustrojowe" 2019/43, s. 125–130 oraz M. Krystman, *Prawo do oddychania czystym powietrzem jako dobro osobiste. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 28 maja 2021 r., III CZP 27/20*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2022/9, s. 39 i n.

22 Zob. więcej na ten temat M. Woźniak, *Naruszenie…*, s. 34–35. W uchwale SN z dnia 28 maja 2021 r., III CZP 27/20, LEX nr 3180102 przyjęto, że: „1. Prawo do życia w czystym środowisku nie jest dobrem osobistym. 2. Ochronie, jako dobra osobiste (art. 23 k.c. w związku z art. 24 k.c. i art. 448 k.c.), podlegają zdrowie, wolność, prywatność, do naruszenia (zagrożenia) których może prowadzić naruszenie standardów jakości powietrza określonych w przepisach prawa".

może także prowadzić do zagrożenia lub rozstroju zdrowia[23]. Zdaniem Macieja Woźniaka „przedmioty ochrony, takie jak prawo do spokojnego mieszkania, do wypoczynku, ciszy domowej, ciszy nocnej czy prawo do spokoju psychicznego nie występują w orzecznictwie i doktrynie jako dobra osobiste w rozumieniu art. 23 k.c. Co jednak znamienne, wszystkie sytuacje, w których użyte zostały powyższe określenia, łączy fakt, że poszkodowani domagali się zapewnienia niezakłóconego hałasem korzystania z mieszkania. Niewątpliwie więc za przyznaniem ochrony w okolicznościach omawianych spraw przemawiały te same argumenty. Dla takich sytuacji celowe jest więc wyodrębnienie jednolitego przedmiotu ochrony, który może być zdefiniowany jako wolność od hałasu w miejscu zamieszkania"[24]. Autor nie postuluje jednak wyodrębniania takiego dobra osobistego, słusznie zauważając, że mieści się ono w przewidzianym w katalogu art. 23 k.c. dobru osobistym w postaci nietykalności mieszkania, które rozumiane jest szeroko[25].

Odnosząc się do wymienionych wyżej dóbr osobistych powiązanych z nietykalnością mieszkania, zgodzić się trzeba z generalnymi stwierdzeniami, że czasem trudno określić, czy w danej sytuacji występuje szczególna postać ogólnie określonego dobra, czy też odrębne, nowe dobro osobiste[26]. Określone zachowanie może jednocześnie godzić lub zagrażać kilku dobrom osobistym.

2.3. Nietykalność mieszkania jako dobro osobiste

Nietykalność mieszkania stanowi jedno z dóbr osobistych, które znajdują gwarancję w Konstytucji RP (art. 50)[27]. Chroniona jest także przez art. 8 ust. 1 EKPC[28], który przewiduje, że każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji. W świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka hałas może naruszać prawa do poszanowania mieszkania. Trybunał rozpatrywał szereg spraw dotyczących hałasu, w tym również hałasu „sąsiedzkiego"[29], do którego może mieć zastosowanie art. 8 EKPC. Orzecznictwo polskie dotyczące dobra osobistego w postaci nietykalności mieszkania uwzględnia wykładnię art. 8

23 M. Woźniak, *Naruszenie…*, s. 33–34. Autor wskazuje następujące orzeczenia: wyrok SN z dnia 24 lutego 1971 r., II CR 619/70, OSNC 1971, nr 10, poz. 182 oraz wyrok SA w Katowicach z dnia 6 grudnia 2013 r., I ACa 905/13, LEX nr 1403715.

24 M. Woźniak, *Naruszenie…*, s. 37.

25 *Ibidem*, s. 37–38.

26 Zob. przykładowo wyrok SN z dnia 11 października 2007 r., IV CSK 264/07, LEX nr 435631, w którym SN stwierdził, że prawo do odpoczynku oraz poczucie bezpieczeństwa stanowią powszechnie uznane wartości „dopełniające treść prawa osobistego określanego jako nietykalność mieszkania".

27 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

28 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 ze zm.).

29 Zob. np. wyrok ETPC z dnia 25 listopada 2010 r., Mileva i inni przeciwko Bułgarii, skargi nr 43449/02 i nr 21475/04; ze spraw przeciwko Polsce zob. np. wyrok ETPC z dnia 3 maja 2011 r., Apanasewicz przeciwko Polsce, skarga nr 6854/07. Omówienie orzecznictwa ETPC w tym zakresie przekracza ramy niniejszego opracowania.

ust. 1 EKPC przyjętą przez ETPC, rozumiejąc analogicznie treść prawa do nietykalności mieszkania i istotę chronionych wartości[30].

Nietykalność mieszkania jest jednym z przejawów szeroko rozumianego prawa do prywatności[31] i do wolności[32]. Dobro w postaci miru domowego pierwotnie definiowane było w doktrynie prawa karnego, a następnie z tych ustaleń terminologicznych korzystała doktryna prawa cywilnego[33]. Trudno jednoznacznie określić, w jakiej relacji pozostają zakresy terminów „mir domowy" i „nietykalność mieszkania". Czasem używane są w stosunku podporządkowania, a czasem zamiennie[34]. W czasie obowiązywania art. 11 p.o.p.c. z 1950 r.[35] Stefan Grzybowski stwierdził, że określenie „nietykalność mieszkania" jest bardziej konkretne i ma węższy zakres od określenia „mir domowy"[36]. Za szerokim rozumieniem „nietykalności mieszkania", której naruszeniem są działania polegające na niepokojeniu kogoś w obrębie mieszkania, na przykład przez wywoływanie hałasów, niezależnie od intencji naruszyciela opowiedział się Zbigniew Radwański[37].

Dobro osobiste w postaci nietykalności mieszkania należy rozumieć jako zakaz wkraczania w sferę określonego stanu psychicznego i emocjonalnego, jaki daje każdemu człowiekowi poczucie bezpiecznego i niezakłóconego posiadania własnego miejsca, w którym koncentruje swoje istotne sprawy życiowe i chroni swoją prywatność[38].

30 J. Panowicz-Lipska, [w:] *Kodeks cywilny*, t. 1…, red. M. Gutowski, art. 23, nb 17. Zob. także wyrok SN z dnia 17 lipca 2020 r., w którym sąd podkreślił, że „ochrona nietykalności mieszkania obejmuje także pewien stan psychiczny i emocjonalny, jaki daje człowiekowi poczucie bezpiecznego i niezakłóconego korzystania z własnego mieszkania. Taka interpretacja nietykalności mieszkania uwzględnia stanowisko wypracowane przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w oparciu o przepis art. 8 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, uznające za naruszenie tego prawa m.in. hałas", wyrok SN z dnia 17 lipca 2020 r., III CSK 6/18, OSNC 2021/5/35, zob. także np. wyrok SA w Krakowie z dnia 11 grudnia 2018 r., I ACa 347/18, LEX nr 2716754.

31 Zob. P. Księżak, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, red. M. Pyziak-Szafnicka, P. Księżak, Warszawa 2014, s. 298.

32 *Ibidem*, s. 278.

33 J. Chaciński, *Prawa podmiotowe a ochrona dóbr osobistych*, Lublin 2004, s. 121.

34 Zob. np. T. Sokołowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, t. 1, red. A. Kidyba, Warszawa 2012, s. 121–122. Sporadycznie w aktualnym piśmiennictwie podkreśla się różnice między tymi pojęciami. Przykładowo M. Pietraszewski stwierdził, że „wyróżnianie miru domowego jako dobra osobistego w sytuacji, gdy art. 23 k.c. wprost wskazuje na nietykalność mieszkania, jest podyktowane tym, że to drugie pojęcie ma węższy zakres znaczeniowy, ponieważ nie obejmuje wolności od zakłóceń spokoju bez fizycznego wkraczania do cudzego mieszkania […]", zob. M. Pietraszewski, *Immisje sąsiedzkie a ochrona dóbr osobistych*, [w:] *Księga dla naszych kolegów. Prace prawnicze poświęcone pamięci doktora Andrzeja Ciska, doktora Zygmunta Masternaka i doktora Marka Zagrosika*, red. J. Mazurkiewicz, Wrocław 2013, s. 377.

35 Ustawa z dnia 18 lipca 1950 r. – Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz.U. nr 34, poz. 311).

36 S. Grzybowski, *Ochrona dóbr osobistych według przepisów ogólnych prawa cywilnego*, Warszawa 1957, s. 100.

37 Z. Radwański, *Glosa do postanowienia SN z 18 października 1967 r., II CZ 92/67*, OSPiKA 1968/10, poz. 208.

38 Zob. np. wyrok SN z dnia 6 marca 2009 r., II CSK 513/08. Podkreśla się także, że „prawo do zachowania nietykalności mieszkania w rozumieniu art. 23 k.c. musi być pojmowane w aspekcie niematerialnym, jako prawo do ochrony przed bezprawnym wtargnięciem w sferę nie samej »substancji mieszkaniowej«, lecz w sferę określonego stanu psychicznego i emocjonalnego, jaki daje każdemu człowiekowi poczucie bezpiecznego i niezakłóconego posiadania własnego miejsca, w którym koncentruje swoje istotne sprawy życiowe i chroni swoją prywatność", wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 29 grudnia 2000 r., I ACa 910/00, OSA 2002/2/11.

Nietykalność mieszkania oznacza sferę określonego stanu psychicznego i emocjonalnego wynikającego z poczucia bezpieczeństwa i niezakłóconego korzystania z własnego mieszkania[39].

2.4. Pojęcie mieszkania

Przedmiotem dobra osobistego, jakim jest nietykalność mieszkania, nie jest sam obiekt mieszkalny, a spokój domowy, sfera określonego stanu psychicznego i emocjonalnego wynikająca z „bycia u siebie"[40]. W orzecznictwie jednoznacznie przyjmuje się, że „naruszenie dobra osobistego w postaci nietykalności mieszkania musi być rozpatrywane jako bezprawne wtargnięcie nie w sferę samej »substancji mieszkaniowej«, lecz w sferę określonego stanu psychicznego i emocjonalnego, jaki daje każdemu człowiekowi poczucie bezpiecznego i niezakłóconego posiadania własnego mieszkania, stanowiącego centrum aktywności życiowej i zapewniającego prywatność każdej osoby"[41]. Dlatego termin „mieszkanie" zawarty w art. 23 k.c. rozumie się szeroko, uwzględniając różne, nie tylko mieszkalne, obiekty, z których korzystają ludzie, manifestując oddzielenie się od innych[42]. Ochrona obejmuje nie tylko lokale *stricte* mieszkalne, ale także całe obejście, domostwo, w tym pomieszczenia o charakterze niemieszkalnym jak garaże, szklarnie, oranżerie, składy, drewutnie, ogrody otaczające dom[43]. Odwołując się do doktryny z zakresu prawa karnego, uzasadnia się w nauce prawa cywilnego objęcie pojęciem mieszkania takich miejsc jak komórka czy magazyn[44].

Pojęcie mieszkania oznacza nieruchomość zabudowaną budynkiem mieszkalnym, jak i lokal stanowiący odrębną własność, a także lokal wykorzystywany na cele mieszkaniowe, niezależnie od tytułu korzystania z niego. Ochrona przysługuje niezależnie od kryteriów formalnych, od zameldowania pod adresem, gdzie mieści się lokal[45]. Nietykalność mieszkania podlega ochronie także w przypadku czasowego pobytu w określonym miejscu, np. w pokoju hotelowym[46].

39 Wyrok SN z dnia 25 lutego 2010 r., V CSK 290/09, LEX nr 585904, tak samo wyrok SN z dnia 21 kwietnia 2010 r., V CSK 352/09, „Palestra" 2010, nr 5–6, s. 236.

40 J. Sadomski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), Warszawa 2022, art. 23, teza 115, zob. także wyrok SA w Gdańsku z dnia 29 grudnia 2000 r., I ACa 910/00, OSA 2002, nr 2, poz. 11; wyrok SN z dnia 6 marca 2009 r., II CSK 513/08, LEX nr 738100; wyrok SN z dnia 25 lutego 2010 r., V CSK 290/09, LEX nr 585904; wyrok SN z dnia 21 kwietnia 2010 r., V CSK 352/09, „Palestra" 2010/5–6.

41 Wyrok SA w Łodzi z dnia 2 czerwca 2017 r., I ACa 1561/16, Legalis; sąd powołał wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2009 r., II CSK 513/08.

42 J. Panowicz-Lipska, [w:] *Kodeks cywilny*, t. 1…, red. M. Gutowski, art. 23, nb 17; M. Pazdan, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2012, s. 1256; P. Księżak, [w:] *Kodeks cywilny…*, red. M. Pyziak-Szafnicka, P. Księżak, s. 297–298.

43 P. Szczepanek, [w:] *Dobra osobiste*, red. I. Lewandowska-Malec, Warszawa 2017, s. 69.

44 P. Księżak, [w:] *Kodeks cywilny…*, red. M. Pyziak-Szafnicka, P. Księżak, s. 298.

45 S. Kalus, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, *Część ogólna* (*art. 1–125)*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018, s. 122–123.

46 P. Księżak, [w:] *Kodeks cywilny…*, red. M. Pyziak-Szafnicka, P. Księżak, s. 298.

Jeżeli zatem chodzi ogólnie o dobro osobiste w postaci nietykalności mieszkania, to pojęcie mieszkania rozumie się szeroko. Dodać jednak należy, że odnośnie do immisji pośrednich, takich jak hałas, potrzebna będzie analiza konkretnego przypadku. Inaczej można oceniać zachowanie polegające na fizycznym wtargnięciu np. do czyjegoś garażu, który znajduje się w granicach nieruchomości, a inaczej zachowanie polegające na wytwarzaniu hałasu, który jest dokuczliwy jedynie w przestrzeni, w której ktoś ma garaż, ale nie w przestrzeni domu.

Ochrona dobra osobistego w postaci nietykalności mieszkania nie obejmuje nieogrodzonych posesji, gruntów rolnych, łąk, pastwisk czy lasów należących do właściciela domu lub stanowiących składnik jego przedsiębiorstwa[47].

2.5. Formy naruszenia nietykalności mieszkania

Naruszenie nietykalności mieszkania polega na „bezprawnym wtargnięciu takich osób w sferę określonego stanu psychicznego i emocjonalnego, jaki daje człowiekowi poczucie bezpiecznego i niezakłóconego korzystania z własnego mieszkania, stanowiącego centrum aktywności życiowej, z którą związana jest prywatność każdej osoby"[48]. Prawo do zachowania nietykalności mieszkania rozumiane jest w aspekcie niematerialnym, jako prawo do ochrony przed bezprawnym wtargnięciem w sferę nie samej „substancji mieszkaniowej", lecz w sferę określonego stanu psychicznego i emocjonalnego, jaki daje każdemu człowiekowi poczucie bezpiecznego i niezakłóconego posiadania własnego miejsca, w którym koncentruje swoje istotne sprawy życiowe i chroni swoją prywatność[49].

Naruszenie dobra osobistego w postaci nietykalności mieszkania może oczywiście polegać na wdarciu się do cudzego domu lub odmowie jego opuszczenia wbrew żądaniu osoby uprawnionej[50], ale także na podglądaniu osoby, zainstalowaniu ukrytych lub jawnych kamer, podsłuchu[51], natarczywym telefonowaniu, wysyłaniu niechcianej korespondencji, bezprawnym wtargnięciu poprzez działanie organów władzy publicznej w sferę określonego stanu psychicznego i emocjonalnego, jaki daje człowiekowi poczucie bezpiecznego i niezakłóconego korzystania z własnego mieszkania, przykładowo przez wszczęcie bezprawnej egzekucji grożącej utratą jedynego mieszkania[52], czy wydaniu wadliwej decyzji administracyjnej nakazującej rozbiórkę[53], zamiarze zameldowania

47 P. Szczepanek, [w:] *Dobra osobiste…*, s. 69.

48 Por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2009 r., II CSK 513/08, LEX nr 738100 i z dnia 21 kwietnia 2010 r., V CSK 352/09, „Palestra" 2010/5–6.

49 Wyrok SA w Gdańsku z dnia 29 grudnia 2000 r., I ACa 910/00, OSA 2002, z. 2, poz. 11.

50 S. Kalus, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, *Część ogólna (art. 1–125)*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018, s. 122; postanowienie SN z dnia 18 października 1967 r., II CZ 92/67, OSP 1970, z. 2, poz. 36.

51 M. Pazdan, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 1, s. 1256; zob. na ten temat M. Chrabkowski, *Zgodność z prawem instalacji urządzeń podsłuchowych w mieszkaniu*, „Palestra" 2013/3–4.

52 Wyrok SN z dnia 29 października 2015 r., I CSK 896/14, LEX nr 1817757.

53 Wyrok SN z dnia 21 kwietnia 2010 r., V CSK 352/09, „Palestra" 2010/5–6.

się w mieszkaniu wbrew woli osoby, która ma prawo do mieszkania[54]. W związku z niematerialnym aspektem nietykalności mieszkania w orzecznictwie podkreśla się, że samo negatywne oddziaływanie na przedmiot materialny, jakim jest mieszkanie, nie oznacza automatycznie naruszenia dobra osobistego w postaci nietykalności mieszkania. Sąd Apelacyjny w Gdańsku uznał, że wadliwe przeprowadzenie remontu dachu, na skutek którego doszło do zalania mieszkania, spowodowało oczywistą szkodę majątkową, lecz nie stanowiło naruszenia dobra osobistego poszkodowanych[55].

Do naruszenia dobra osobistego w postaci nietykalności mieszkania może dojść także na skutek immisji. Uznaje się, że naruszeniem nietykalności mieszkania może być zakłócanie korzystania z mieszkania poprzez wywoływanie nadmiernego hałasu. Czasem precyzuje się jednak, że za przedmiot ochrony można wówczas uznać dobro osobiste określane jako „cisza domowa", „cisza nocna", „spokój psychiczny"[56].

Jednak według Pawła Księżaka „co do zasady typowe zakłócania korzystania z pomieszczenia, nieruchomości (immisje, jak np. dym, hałas itd.) nie stanowią naruszenia nietykalności mieszkania. Pogląd przeciwny prowadziłby do zatarcia między prawami osobistymi i majątkowymi. Nie wyłącza to zbiegu roszczeń w wypadkach szczególnych"[57]. Przykładowo w wyroku z dnia 11 października 2007 r. SN uznał, że sposób korzystania z sąsiedniej nieruchomości polegający na urządzeniu „domu przedpogrzebowego" może naruszać dobra osobiste sąsiada[58]. W sprawie tej pozwany rozpoczął w domu w sąsiedztwie powodów świadczenie usług przedpogrzebowych. Otwarcie domu przedpogrzebowego, w którym odbywały się uroczystości żałobne (okna budynku wychodziły bezpośrednio na działkę powodów), spowodowało, że u powodów doszło do stanów depresyjnych. W sprawie doszło do zbiegu roszczeń z art. 222 § 2 i 24 k.c.

Istnieje bogate orzecznictwo (także SN) w sprawach z zakresu hałasów sąsiedzkich dotyczące przykładowo hałasu pochodzącego ze znajdującego się w sąsiedztwie: domu weselnego[59], zakładu ślusarskiego[60], boiska[61], kortu tenisowego[62], sklepu[63], parkingu przed

54 Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2012 r., II OSK 2199/10, LEX nr 1145572. Aprobatę dla poglądu zaprezentowanego w orzeczeniu wyraził P. Księżak, [w:] *Kodeks cywilny…*, red. M. Pyziak-Szafnicka, P. Księżak, s. 298.

55 J. Panowicz-Lipska, [w:] *Kodeks cywilny*, t. 1…, red. M. Gutowski, art. 23, nb 17; autorka powołuje także wyrok SN z dnia 25 lutego 2010 r., V CSK 290/09, OSNC – Zb. dodatkowy 2011, nr A, poz. 1, w którym podkreślono, że przez nietykalność mieszkania należy rozumieć sferę określonego stanu psychicznego i emocjonalnego wynikającego z poczucia bezpieczeństwa i niezakłóconego korzystania z własnego mieszkania.

56 J. Panowicz-Lipska, [w:] *Kodeks cywilny*, t. 1…, red. M. Gutowski, art. 23, nb 17.

57 P. Księżak, [w:] *Kodeks cywilny…*, red. M. Pyziak-Szafnicka, P. Księżak, s. 298.

58 Wyrok SN z dnia 11 października 2007 r., IV CSK 264/07, LEX nr 435631.

59 Wyrok SA w Łodzi z dnia 19 września 2019 r., I ACa 1173/18, LEX nr 2783242.

60 Wyrok SN z dnia 14 maja 2002 r., V CKN 1021/00, LEX nr 55512.

61 Wyrok SN z dnia 17 lipca 2020 r., III CSK 6/18, OSNC 2021, nr 5, poz. 35; zob. także wyrok SA w Krakowie z dnia 20 kwietnia 2017 r., I ACa 1419/16, LEX nr 2433303 oraz wyrok SO w Płocku z dnia 24 kwietnia 2015 r., I C 254/12, LEX nr 1952073.

62 Wyrok SO w Poznaniu z dnia 20 listopada 2015 r., XVIII C 538/15, LEX nr 1961187.

63 Wyrok SA w Krakowie z dnia 2 sierpnia 2019 r., I ACa 999/18, LEX nr 2848110.

obiektem handlowym[64], urządzeń chłodniczych w lokalu usługowym[65], parku rozrywki[66], szybu wentylacyjnego (do wentylacji podziemnej hali garażowej)[67], windy[68], warsztatu samochodowego[69], konfliktu między właścicielami mieszkania a wspólnotą mieszkaniową w zakresie grania na instrumencie muzycznym[70] czy (w dawniej rozpoznawanych sprawach) hałasu wytwarzanego pracą wentylatora pobliskiej kopalni[71], przeróbek urządzeń sanitarnych, które zwiększyły poziom hałasu w sąsiednim lokalu mieszkalnym[72].

2.6. Ochrona dóbr osobistych

Ochrona dóbr osobistych wynikająca z art. 24 § 1 k.c. przysługuje każdej osobie, której dobru osobistemu cudze działanie bezpośrednio zagraża lub je narusza[73]. Problem ten przekracza ramy opracowania, ale warto zasygnalizować, że uprawnienie do dysponowania danym miejscem w taki sposób, że inne osoby nie mogą naruszać nietykalności tego miejsca ani jej zagrażać, może wynikać z przepisów prawa cywilnego, administracyjnego, lokalowego, spółdzielczego[74]. Uprawnienia do rozporządzania określonymi lokalami mogą wypływać z różnych tytułów, takich jak prawo własności, przydział lokalu przez organ administracji lub spółdzielnię mieszkaniową, prawa użytkowania, dzierżawy, dożywocia (zobowiązania), umowy najmu, służebność osobista mieszkania[75].

Odpowiedzialność za naruszenie lub zagrożenie dobra osobistego ponosi sprawca zagrożenia lub naruszenia[76]. Ochrona dóbr osobistych może mieć charakter niemajątkowy, mieszany i majątkowy (bliższa analiza tych aspektów przekracza ramy opracowania). Na metodykę rozpoznawania spraw z tego zakresu wskazał SN w wyroku z 22 lutego 2012 r.: „Sąd ocenia w pierwszej kolejności, czy doszło do naruszenia określonych dóbr osobistych powoda. Powód zatem powinien wskazać, jakie jego dobro osobiste zostało naruszone, a ocenie sądu podlega, czy dobro to jest dobrem osobistym w rozumieniu art. 23 k.c. oraz czy rzeczywiście zostało naruszone przez określone działanie lub zaniechanie pozwanego. Dopiero w razie pozytywnego przesądzenia tych kwestii konieczne jest podjęcie dalszych badań, w tym bezprawności działania, objętej domniemaniem prawnym, które powinien

64 Wyrok SO w Łodzi z dnia 3 kwietnia 2014 r., II C 937/11, LEX nr 1845851.

65 Wyrok SO w Krakowie z dnia 1 grudnia 2016 r., I C 2230/15, LEX nr 2229586; zob. także wyrok SA w Krakowie z dnia 8 kwietnia 2014 r., I ACa 146/14, LEX nr 1551970 dotyczący hałasu pochodzącego z agregatów chłodniczych i obsługujących je sprężarek.

66 Wyrok SA w Krakowie z dnia 4 listopada 2015 r., IACa 979/15, LEX nr 1957384.

67 Wyrok SO we Wrocławiu z dnia 17 grudnia 2019 r., XII C 2157/18, LEX nr 2842624.

68 Wyrok SA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2016 r., I ACa 1237/15, LEX nr 2658211.

69 Wyrok SO w Krakowie z dnia 24 listopada 2016 r., II Ca 1835/16, LEX nr 2216366.

70 Wyrok SO w Lublinie z dnia 9 grudnia 2013 r., I C 75/13, LEX nr 1720082.

71 Wyrok SN z dnia 24 lutego 1971 r., II CR 619/70, OSNCP 1971, nr 10, poz. 182.

72 Wyrok SN z dnia 2 kwietnia 1981 r., I CR 80/81, OSNCP 1981, nr 12, poz. 241.

73 J. Panowicz-Lipska, [w:] *Kodeks cywilny*, t. 1…, red. M. Gutowski, art. 24, nb 1.

74 Zob. A. Zoll, [w:] *Kodeks karny. Komentarz. Część szczególna*, t. II, cz. I, *Komentarz do art. 117–211a*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017, s. 626.

75 Postanowienie SN z dnia 21 lipca 2011 r., I KZP 5/11, OSNKW 2011, nr 8, poz. 65.

76 J. Panowicz-Lipska, [w:] *Kodeks cywilny*, t. 1…, red. M. Gutowski, art. 24, nb 2.

obalić pozwany"[77]. Jest to dość komfortowa sytuacja dla podmiotu, którego dobro osobiste naruszono, gdyż musi on wykazać jedynie, że doszło do naruszenia (lub zagrożenia naruszeniem) jego dobra osobistego, na naruszającym zaś spoczywa ciężar dowodu, że jego zachowanie nie było bezprawne[78]. Za bezprawne uznaje się zachowanie sprzeczne z prawem lub zasadami współżycia społecznego[79]. Przewidziane w art. 24 § 1 zd. 1 k.c. ogólne domniemanie bezprawności naruszenia bądź zagrożenia każdego dobra osobistego[80] jest wzruszalne. Sprawca może uwolnić się od odpowiedzialności za stworzenie zagrożenia lub naruszenie dobra osobistego, jeśli wykaże, że zachodziła okoliczność wyłączająca bezprawność działania[81]. Nie ma jednoznacznie ustalonego katalogu okoliczności wyłączających bezprawność[82]. Do okoliczności wyłączających bezprawność zagrożenia lub naruszenia dobra osobistego najczęściej zalicza się: zgodę uprawnionego, działanie w ramach obowiązującego porządku prawnego, wykonywanie prawa podmiotowego, działanie w obronie uzasadnionego interesu społecznego lub prywatnego[83].

Warto poruszyć problem dopuszczalności stosowania art. 144 k.c. jako kryterium oceny bezprawności naruszenia dóbr osobistych. Jak słusznie wskazuje M. Pietraszewski, w przypadku naruszenia dóbr osobistych przez immisje, takie jak hałas, ocena, czy doszło do naruszenia dobra osobistego w postaci spokojnego korzystania z mieszkania, nie może pomijać kryterium „przeciętnej miary" z art. 144 k.c.[84] Autor wskazuje, że ocena, czy doszło do naruszenia dóbr osobistych, powinna być dokonywana w oparciu o kryteria obiektywne, a nie subiektywne. Takimi są kryteria z art. 144, które należy traktować jako pomocnicze[85]. Przykładowo w doktrynie i orzecznictwie wskazywano, że dla oceny, czy doszło do naruszenia dóbr osobistych, odwołać się należy do odczucia „ogółu rozsądnie myślących ludzi"[86] bądź „powszechnych reguł postępowania"[87], rozpatrywać naruszenie z punktu widzenia „przeciętnego człowieka"[88].

77 Wyrok SN z dnia 22 lutego 2012 r., IV CSK 276/11, OSNC 2012, nr 9, poz. 107.

78 K. Rataj, [w:] *Dobra osobiste*…, s. 108.

79 Zob. A. Szpunar, *Zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową*, Bydgoszcz 1999, s. 132 i n.; tenże *Ochrona dóbr*…, s. 155 i n.; Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2010, s. 194 i n.; M. Pazdan, [w:] *Kodeks cywiln*y, t. 1…, red. K. Pietrzykowski, s. 136 i n.

80 Szerzej zob. np.: M. Pazdan, [w:] *System Prawa Prywatnego*…, t. 1, s. 1272 i n., P. Księżak, [w:] *Kodeks cywilny*…, red. M. Pyziak-Szafnicka, s. 316 i n.

81 A. Szpunar, *Zadośćuczynienie za szkodę*…, s. 133.

82 K. Rataj, [w:] *Dobra osobiste*…, s. 108. Przyjmuje się, że lista tych okoliczności nie jest zamknięta, zob. A. Szpunar, *Zadośćuczynienie za szkodę*…, s. 133 i n.; J. Chaciński, *Prawa podmiotowe*…, s. 116 i n.; J. Wierciński, *Niemajątkowa ochrona czci*, Warszawa 2002, s. 137 i n.

83 J. Panowicz-Lipska, [w:] *Kodeks cywilny*, t. 1…, red. M. Gutowski, art. 24, nb 9.

84 M. Pietraszewski, *Immisje*…, s. 379. Autor powołuje: W.J. Katner, *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Warszawa 1982, s. 125.

85 M. Pietraszewski, *Immisje*…, s. 379–380.

86 A. Szpunar, *O ochronie sfery życia prywatnego*, „Nowe Prawo" 1982/3–4, s. 10.

87 Wyrok SN z dnia 13 września 1979 r., IV CR 291/79, OSPiKA 1980, nr 11, poz. 202 z glosą J. Panowicz-Lipskiej, cyt. za M. Pietraszewski, *Immisje*…, s. 380.

88 A. Wilk, *Ochrona*…, s. 224. Zdaniem A. Wilk nie oznacza to jednak bezwzględnego pierwszeństwa kryteriów obiektywnych przed subiektywnymi odczuciami konkretnych osób dotkniętych naruszeniem, gdyż mogą mieć one duże znaczenie, szczególnie w przypadku osób o większej wrażliwości, np. osób starszych, chorych, niepełnosprawnych czy dzieci. Istotna może być rola zwyczajów panujących w danym środowisku.

Opinię na temat zastosowania art. 144 k.c. w zakresie naruszenia dóbr osobistych podziela Anna Wilk. Autorka wskazuje, że w przypadku roszczenia o ochronę dóbr osobistych dla ustalenia, czy dane naruszenie było bezprawne, warto kierować się pomocniczo przesłankami określonymi w art. 144 k.c. Jeśli zostanie wykazane, że zakłócenia przekroczyły przeciętną miarę, co narusza art. 144 k.c., pozwany nie może się już zasłaniać okolicznością, iż sposób wykonywania przez niego prawa własności był zgodny z prawem. Z kolei miara dopuszczalnych zakłóceń określona w art. 144 k.c. ma charakter autonomiczny w stosunku do uregulowań prawnoadministracyjnych[89]. Normy administracyjne dotyczące dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku[90] mają znaczenie pomocnicze przy ustalaniu, czy doszło do naruszenia art. 144 k.c. Przekroczenie takich norm z zasady stanowi także przekroczenie „przeciętnej miary", ale brak ich przekroczenia nie oznacza, że nie naruszono art. 144 k.c. Zachowanie zgodne z decyzjami i normami administracyjnymi może być ocenione jako przekraczające przeciętną miarę.

Takie stanowisko prezentowane jest także w orzecznictwie. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 października 2007 r. stwierdził, że „dysponowanie przez podmiot dopuszczający się naruszenia cudzych dóbr osobistych zezwoleniem na prowadzenie określonej działalności nie wyłącza bezprawności jego działania, a ocena naruszeń, będących podstawą roszczenia opartego na art. 24 k.c., należy do sądu"[91].

W wyroku z dnia 17 lipca 2020 r. SN podkreślił: „Poczucie bezpieczeństwa, mir domowy, prawo do wypoczynku i prywatności stanowią elementy składające się na dobro osobiste nietykalności mieszkania, które wprost wymienia art. 23 k.c., i które rozumie się szeroko […]. W każdym jednak wypadku konieczne jest przekroczenie określonego progu dokuczliwości oddziaływania niekorzystnych czynników, by można było stwierdzić naruszenie, których minimum co do zasady nie może wypadać poniżej granic wyznaczonych w art. 144 k.c."[92]

Bezprawności naruszeń dóbr osobistych nie uchyla okoliczność, że poszkodowany przez dłuższy czas tolerował naruszenia, a dopiero później zdecydował się dochodzić swoich roszczeń[93].

2.7. Prawnorzeczowe formy ochrony przed immisjami

Przechodząc do prawnorzeczowych form ochrony przed immisjami, na wstępie wyjaśnić należy pojęcie immisji i prawa sąsiedzkiego. Pojęcie immisji nie ma definicji legalnej. W doktrynie immisje określa się jako oddziaływania na nieruchomość, mające swoje źródła w nieruchomościach sąsiednich, położonych w bezpośredniej lub dalszej odległości, z których oddziaływania te są wytwarzane[94]; oddziaływania na nieruchomość

89 A. Wilk, *Ochrona…*, s. 227–228.

90 Zob. A. Nowosad, P. Poniatowski, *Prawne…*, s. 64–65.

91 Wyrok SN z dnia 11 października 2007 r., IV CSK 264/07, LEX nr 435631.

92 Wyrok SN z dnia 17 lipca 2020 r., III CSK 6/18, OSNC 2021/5/35.

93 A. Wilk, *Ochrona…*, s. 224.

94 S. Rudnicki, *Sąsiedztwo nieruchomości. Problematyka prawna*, Kraków 2008, s. 17.

stanowiące skutek zachowań lub zdarzeń wychodzących z innej nieruchomości[95]. Wyróżnia się (nie bez kontrowersji) immisje bezpośrednie i pośrednie, przez działanie i zaniechanie, pozytywne i negatywne, materialne i niematerialne. Hałas „sąsiedzki" stanowi immisję pośrednią, do której może dojść przez działanie i zaniechanie, najczęściej o charakterze materialnym, ale czasem także o charakterze niematerialnym (jeżeli chodzi nie tyle o nasilenie hałasu, ile o treści lub charakter odgłosów, jak np. płacz, jęki, określone wypowiadane treści). Immisje materialne mogą być odczuwane za pomocą zmysłów człowieka, niematerialne zaś oddziaływają na sferę psychiczną i uczuciową osoby[96]. Zasygnalizować należy, że dyskusyjne jest, czy przepis art. 144 k.c. dotyczy jedynie immisji materialnych, czy także niematerialnych (pozostawiając ich ochronę przepisom o ochronie dóbr osobistych). Wydaje się jednak, że przepis ten dotyczy obu rodzajów immisji[97].

Prawo sąsiedzkie w doktrynie określane jest jako zbiór norm, które regulują wzajemne stosunki między właścicielami nieruchomości sąsiadujących lub nieruchomości wzajemnie na siebie oddziaływujących[98]. Przepisy prawa sąsiedzkiego dotyczą nie tylko nieruchomości graniczących ze sobą, ale także dalszych nieruchomości dotkniętych skutkami immisji[99]. Celem tych regulacji jest zapobieganie lub likwidacja konfliktów pomiędzy sąsiadami[100].

Przepis art. 144 k.c. przewiduje, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymywać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Wynika z niego zakaz szkodliwych immisji. Zasadniczo immisje pośrednie są dozwolone, jeśli nie przekraczają „przeciętnej miary", która wynika ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Kryterium „przeciętnej miary" ma charakter zobiektywizowany, co oznacza, że punktem odniesienia nie powinny być subiektywne odczucia, osobista wrażliwość konkretnej osoby, lecz odczucia przeciętnego człowieka[101]. W przypadku przekroczenia dozwolonych granic immisji właściciel nieruchomości dotkniętej immisją może wystąpić z powództwem negatoryjnym[102].

95 R. Czarnecki, *Niektóre zagadnienia prawa sąsiedzkiego*, „Nowe Prawo" 1969, nr 6, s. 909.

96 M. Pietraszewski, *Immisje…*, s. 376. Zdaniem M. Frańczuk „regularnie powtarzający się w godzinach nocnych hałas jest przykładem immisji pośredniej niematerialnej lub materialnej. Za immisję niematerialną można go uznać wtedy, kiedy powoduje u właściciela nieruchomości sąsiedniej takie uciążliwości jak np. bezsenność, uczucie rozdrażnienia, etc." – zob. M. Frańczuk, *Hałas jako immisje sąsiedzkie a prawo do spokojnego zamieszkiwania*, „Świat Nieruchomości" 2018/2, s. 33.

97 Zob. M. Pietraszewski, *Immisje…*, s. 376, przytoczona tam argumentacja i literatura, zob. także A. Sylwestrzak, [w:] M. Balwicka-Szczyrba, G. Karaszewski, A. Sylwestrzak, *Sąsiedztwo nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 49–50.

98 A. Stelmachowski, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, Warszawa 2007, s. 300.

99 M. Pietraszewski, *Immisje…*, s. 373; A. Sylwestrzak, [w:] M. Balwicka-Szczyrba, G. Karaszewski, A. Sylwestrzak, *Sąsiedztwo nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 25.

100 A. Sylwestrzak, [w:] M. Balwicka-Szczyrba, G. Karaszewski, A. Sylwestrzak, *Sąsiedztwo…*, s. 23.

101 *Ibidem*, s. 36.

102 M. Pietraszewski, *Immisje…*, s. 374.

Przy ocenie przeciętnej miary immisji powinno się uwzględniać takie okoliczności jak: częstotliwość zakłóceń, ich porę (np. porę nocną), intensywność oddziaływań i zakres niedogodności odczuwanych przez właścicieli sąsiednich nieruchomości, skutki immisji dotykające zdrowia i życia ludzi, rodzaj źródła immisji, motywację właścicieli (czy immisje mają racjonalne podłoże, czy też stanowią np. szykanę), pozytywną społeczną wartość działalności wytwarzającej immisję[103].

Miara dopuszczalnych zakłóceń określona w art. 144 k.c. ma charakter autonomiczny w stosunku do uregulowań prawnoadministracyjnych. Jak podkreśla się w orzecznictwie, „dopuszczalna miara zakłóceń ustalana jest przy zastosowaniu kryteriów obiektywnych, a istniejące normy administracyjne dopuszczalnych zakłóceń w postaci np. emisji hałasu mają znaczenie pomocnicze. Z jednej bowiem strony przekroczenie takich norm z zasady stanowi także przekroczenie »przeciętnej miary« wynikającej ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych, z drugiej jednak zakłócenia pozostające w granicach norm administracyjnych mogą wskazaną »przeciętną miarę« przekraczać"[104]. Zachowanie właściciela nieruchomości powodujące immisje pośrednie zgodne z decyzjami i przepisami prawa administracyjnego (np. normami hałasu) nie wyłącza uznania, że naruszono art. 144 k.c., może być ocenione jako przekraczające przeciętną miarę i nie chroni naruszyciela przed odpowiedzialnością cywilną[105].

2.8. Ochrona dóbr osobistych przed hałasem „sąsiedzkim" a roszczenie negatoryjne z tytułu immisji

Hałas „sąsiedzki" może naruszać dobra osobiste, chronione przez przepisy art. 23 i 24 k.c., w tym dobro w postaci nienaruszalności mieszkania (miru domowego). Poszkodowanym mogą przysługiwać względem naruszyciela także roszczenia z tytułu immisji. Może dojść do zbiegu norm prowadzącego do zbiegu roszczeń. Wybór roszczenia należy w takim wypadku do powoda, który powinien dokonać oceny, które z roszczeń:

103 A. Sylwestrzak, [w:] M. Balwicka-Szczyrba, G. Karaszewski, A. Sylwestrzak, *Sąsiedztwo…*, s. 36–37.

104 Wyrok SN z dnia 14 maja 2002 r., V CKN 1021/00, LEX nr 55512. Zob. też M. Pietraszewski, *Immisje…*, s. 374; S. Rudnicki, *Sąsiedztwo…*, s. 34–35; A. Sylwestrzak, [w:] M. Balwicka-Szczyrba, G. Karaszewski, A. Sylwestrzak, *Sąsiedztwo…*, s. 39; A. Wilk, *Ochrona…*, s. 109.

105 G. Matusik, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), Warszawa 2022, art. 144, tezy 31–38; W.J. Katner, *Ochrona…*, s. 90–91; S. Rudnicki, *Sąsiedztwo…*, s. 35; A. Wilk, *Ochrona…*, s. 109; A. Sylwestrzak, [w:] M. Balwicka-Szczyrba, G. Karaszewski, A. Sylwestrzak, *Sąsiedztwo…*, s. 38; zob. także wyrok SN z dnia 10 lipca 2003 r., I CKN 497/01, LEX nr 121698, w którym stwierdzono: „fakt, iż nie zostały przekroczone administracyjne normy zakłóceń, nie wyłącza możliwości oceny, dokonywanej na gruncie art. 144 k.c., że zakłócenia przekraczają »przeciętną miarę«. Zasada ta nie działa w sytuacji odwrotnej, bowiem z reguły udowodnienie przekroczenia dopuszczalnych norm administracyjnych będzie także dowodem przekroczenia »przeciętnej miary« w ujęciu cywilistycznym (art. 144 k.c.)"; oraz wyrok SN z dnia 10 lutego 2004 r., IV CK 454/02, LEX nr 175937, w którym podkreślono, że „decyzja administracyjna określająca sposób korzystania z pomieszczeń w budynku znajdującym się na nieruchomości, z której pochodzą immisje, nie wyłącza automatycznie możliwości dokonania przez sąd ustaleń i ocen, czy sposób wynikający z decyzji nie zakłóca korzystania z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę wynikającą z art. 144 k.c."

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH

mające źródło w prawie rzeczowym czy też oparte na przepisach chroniących dobra osobiste będzie dla niego bardziej korzystne.

Do naruszenia dóbr osobistych mogą prowadzić zarówno immisje materialne, jak i niematerialne. Jak już wyżej sygnalizowano, wątpliwości budzi, czy art. 144 k.c. obejmuje immisje niematerialne, choć dominuje stanowisko dopuszczające taką możliwość. Uznaje się, że „artykuł 144 k.c. oraz przepisy o ochronie dóbr osobistych wzajemnie się uzupełniają i dają podstawę do różnych roszczeń"[106]. W postanowieniu z dnia 20 października 2006 r. SN podkreślił, że „immisje niematerialne można postrzegać jako związane z wykonywaniem własności, a obronę przed nimi traktować jako obronę przed naruszaniem majątkowego z natury prawa własności. Korzystanie z rzeczy zgodnie z przeznaczeniem obejmuje także korzystanie z niej w spokoju, a więc żądanie zaniechania działań naruszających ten spokój może być uznane za roszczenie związane z rzeczą, zwłaszcza wtedy, gdy tak określonej ochrony domaga się uprawniony właściciel"[107]. W postanowieniu SN z dnia 22 listopada 2013 r. wskazano, że „w przypadku negatywnego oddziaływania na nieruchomość przez właściciela nieruchomości sąsiedniej w inny sposób niż poprzez bezpośrednie naruszenie prawa własności, właścicielowi przysługuje prawnorzeczowa ochrona na podstawie art. 144 w zw. z art. 222 § 2 k.c., która ma zastosowanie także w razie immisji niematerialnych negatywnie wpływających na osoby przebywające na nieruchomości sąsiedniej (por. uchwały Sądu Najwyższego: z dnia 4 marca 1975 r., III CZP 89/74, OSNCP 1976, nr 1, poz. 7 oraz z dnia 21 marca 1984 r., III CZP 4/84, OSPiKA 1985, nr 6, poz. 104). Jak trafnie podniesiono w piśmiennictwie, ochrona właściciela lub innych osób korzystających z nieruchomości przed oddziaływaniami skierowanymi czy to na sferę fizyczną, czy też na sferę psychiczną jest związana z rzeczą i pozostaje wewnątrz systemu prawa rzeczowego. Immisje niematerialne, będące skutkiem określonego korzystania z nieruchomości sąsiedniej, pośrednio oddziałują na dobra osobiste innej osoby, w tym właścicieli nieruchomości sąsiedniej. W takich przypadkach nie jest wykluczona ochrona dóbr osobistych przez żądanie zaniechania immisji na podstawie art. 24 k.c., a więc za pomocą środków ochrony dóbr osobistych. Wówczas nie można wykluczyć, że hipotezy art. 24 k.c. i art. 144 w zw. z art. 222 § 2 k.c. będą się krzyżować. Przy rzeczywistym zbiegu roszczeń prawo wyboru przysługuje stronie dochodzącej ochrony (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 października 2007 r., IV CSK 264/07, OSNC-ZD 2008, nr 3, poz. 82)"[108].

2.9. Specyficzne środki ochrony przed hałasem „sąsiedzkim" w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych

Bardzo często na uciążliwy hałas narażeni są mieszkańcy budynków wielorodzinnych. Wynika to oczywiście z wielości ludzi, którzy mogą swoim zachowaniem uniemożliwiać

106 A. Sylwestrzak, [w:] M. Balwicka-Szczyrba, G. Karaszewski, A. Sylwestrzak, *Sąsiedztwo…*, s. 49 oraz przytoczona tam literatura. Zob. także uchwałę SN z dnia 21 marca 1984 r., III CZP 4/84, OSNC 1984, nr 10, poz. 171, w której stwierdzono, że „korzystanie z nieruchomości […] nie może być ujmowane tylko w kategoriach ściśle fizycznych".

107 Postanowienie SN z dnia 20 października 2006 r., IV CZ 69/06, LEX nr 467468.

108 Postanowienie SN z dnia 22 listopada 2013 r., III CZ 55/13, LEX nr 1431022.

spokojne korzystanie z pozostałych mieszkań. Przepisy prawa umożliwiają „usunięcie" takich kłopotliwych osób z budynku. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o własności lokali, jeżeli właściciel lokalu wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu albo przez swoje niewłaściwe zachowanie czyni korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólnej uciążliwym, wspólnota mieszkaniowa może w trybie procesu żądać sprzedaży lokalu w drodze licytacji na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o egzekucji z nieruchomości. Przepis ten stosuje się odpowiednio w przypadku rażącego lub uporczywego wykraczania osoby korzystającej z lokalu, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu albo niewłaściwego zachowania tej osoby czyniącego korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólnej uciążliwym (art. 17^{10} zd. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Z żądaniem sprzedaży spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu występuje zarząd spółdzielni mieszkaniowej na wniosek rady nadzorczej (art. 17^{10} zd. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Natomiast w przypadku, gdy omawianych zachowań dopuszcza się osoba, której przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielnia mieszkaniowa może w trybie procesu żądać orzeczenia przez sąd o wygaśnięciu tego prawa (art. 11 ust. 1^1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Podobna regulacja przewidziana jest w art. 13 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym, jeżeli lokator wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku, inny lokator lub właściciel innego lokalu w tym budynku może wytoczyć powództwo o rozwiązanie przez sąd stosunku prawnego uprawniającego do używania lokalu i nakazanie jego opróżnienia. Warto dodać, że nie później niż na miesiąc naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego, właściciel może wypowiedzieć stosunek prawny, jeżeli lokator pomimo pisemnego upomnienia nadal wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali (art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego)[109].

3. Uwagi końcowe

Do ochrony przed hałasem „sąsiedzkim" mogą służyć przede wszystkim roszczenie o ochronę dóbr osobistych i roszczenie negatoryjne. Przy zbiegu roszczeń prawnorzeczowych i z tytułu ochrony dóbr osobistych prawo wyboru przysługuje stronie dochodzącej ochrony. Istniejące normy administracyjne dotyczące dopuszczalnych poziomów hałasu mają znaczenie pomocnicze, co oznacza, że zachowanie zgodne z decyzjami

109 Przepisy art. 13 ust. 1 oraz art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego stosuje się wprost również do najmu okazjonalnego i instytucjonalnego lokalu, a także odpowiednio do najmu tymczasowych pomieszczeń (art. 19e, 19j oraz 25e wskazanej ustawy).

i przepisami prawa administracyjnego nie chroni naruszyciela przed odpowiedzialnością cywilną. Pamiętać trzeba również o roszczeniach, które mogą być wykorzystane w przypadku powodowania uciążliwego hałasu w budynkach wielorodzinnych. Należy jednak zauważyć, że wadą cywilnoprawnej drogi dochodzenia ochrony przed hałasem „sąsiedzkim" jest długotrwałość postępowania cywilnego, co – biorąc pod uwagę przede wszystkim fakt, że hałas oddziałuje bezpośrednio na zmysł słuchu, który jest zawsze aktywny, a pośrednio na psychikę człowieka – powoduje, że wada ta jest istotna i omawiany tryb nie zapewnia właściwej ochrony.

Bibliografia

Literatura

Chaciński J., *Prawa podmiotowe a ochrona dóbr osobistych*, Lublin 2004.

Chrabkowski M., *Zgodność z prawem instalacji urządzeń podsłuchowych w mieszkaniu*, „Palestra" 2013, nr 3–4.

Czarnecki R., *Niektóre zagadnienia prawa sąsiedzkiego*, „Nowe Prawo" 1969, nr 6.

Frańczuk M., *Hałas jako immisje sąsiedzkie a prawo do spokojnego zamieszkiwania*, „Świat Nieruchomości" 2018, nr 2.

Frąckowiak J., [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2012.

Grzybowski S., *Ochrona dóbr osobistych według przepisów ogólnych prawa cywilnego*, Warszawa 1957.

Hejbudzki M., *Normatywne podstawy wprowadzenia do polskiego porządku prawnego koncepcji prawa podmiotowego do życia w czystym środowisku*, „Studia Prawnoustrojowe" 2019, nr 43.

Janowski L., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2022.

Kalus S., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, *Część ogólna* (*art. 1–125)*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018.

Katner W.J., *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Warszawa 1982.

Krystman M., *Prawo do oddychania czystym powietrzem jako dobro osobiste. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 28 maja 2021 r., III CZP 27/20*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2022, nr 9.

Księżak P., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, red. M. Pyziak-Szafnicka, P. Księżak, Warszawa 2014.

Kubiak-Cyrul A., *Dobra osobiste osób prawnych*, Kraków 2005.

Matusik G., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), Warszawa 2022.

Mazur P., *Prawo osobiste do korzystania ze środowiska naturalnego*, „Państwo i Prawo" 1999, nr 11.

Michałowska K., *Dobre imię osoby prawnej w świetle orzecznictwa*, „Studia Oeconomica Posnaniensia" 2015, nr 3.

Nowosad A., Poniatowski P., *Prawne aspekty hałasu „sąsiedzkiego" – cz. I (odpowiedzialność administracyjna)*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe" 2022, nr 4.

Panowicz-Lipska J., [w:] *Kodeks Cywilny*, t. 1, *Komentarz. Art. 1–352*, red. M. Gutowski, Warszawa 2021.

Pazdan M., [w:] *Kodeks cywilny*, t. 1, *Komentarz. Art. 1–449*[10], red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020.

Pazdan M., [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2012.

Pietraszewski M., *Immisje sąsiedzkie a ochrona dóbr osobistych*, [w:] *Księga dla naszych kolegów. Prace prawnicze poświęcone pamięci doktora Andrzeja Ciska, doktora Zygmunta Masternaka i doktora Marka Zagrosika*, red. J. Mazurkiewicz, Wrocław 2013.
Popek K., *Ochrona dóbr osobistych osób prawnych*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny" 2010, nr 10.
Puchała A., [w:] *Dobra osobiste*, red. I. Lewandowska-Malec, Warszawa 2017.
Radecki W., *Cywilna* actio popularis *w ochronie środowiska naturalnego*, „Palestra" 1979, nr 11–12.
Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2013.
Radwański Z., Olejniczak A., *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2010.
Radwański Z., *Glosa do postanowienia SN z 18 października 1967 r., II CZ 92/67*, OSPiKA 1968/10, poz. 208.
Rataj K., [w:] *Dobra osobiste*, red. I. Lewandowska-Malec, Warszawa 2017.
Rudnicki S., *Sąsiedztwo nieruchomości. Problematyka prawna*, Kraków 2008.
Sadomski J., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), Warszawa 2022.
Skorupka A., *Prawo do życia w czystym środowisku. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 28.05.2021 r., III CZP 27/20*, „Przegląd Sądowy" 2022, nr 5.
Sokołowski T., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, t. 1, red. A. Kidyba, Warszawa 2012.
Stelmachowski A., [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, Warszawa 2007
Sylwestrzak A., [w:] M. Balwicka-Szczyrba, G. Karaszewski, A. Sylwestrzak, *Sąsiedztwo nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2014.
Szczepaniak R., [w:] *Kodeks Cywilny. Komentarz do art. 1–352*, t. 1, red. M. Gutowski, Warszawa 2021.
Szpunar A., *O ochronie sfery życia prywatnego*, „Nowe Prawo" 1982, nr 3–4.
Szpunar A., *Ochrona dóbr osobistych*, Warszawa 1979.
Szpunar A., *Zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową*, Bydgoszcz 1999.
Wierciński J., *Niemajątkowa ochrona czci*, Warszawa 2002.
Wilk A., *Ochrona własności nieruchomości przed immisjami w prawie polskim*. Praca doktorska. Uniwersytet Śląski, Katowice 2015.
Woźniak M., *Naruszenie dóbr osobistych hałasem*, „Przegląd Sądowy" 2015, nr 6.
Zoll A., [w:] *Kodeks karny. Komentarz. Część szczególna*, t. II, cz. I, *Komentarz do art. 117–211a,* red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.).
Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 ze zm.).

Ustawa z dnia 18 lipca 1950 r. – Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz.U. nr 34 poz. 311).
Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 725).
Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 438).
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.).
Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1048).
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1973 ze zm.).

Orzecznictwo

Uchwała SN z dnia 21 marca 1984 r., III CZP 4/84, OSNC 1984, nr 10, poz. 171.
Uchwała SN z dnia 19 listopada 2010 r., III CZP 79/10, OSNC 2011, nr 4, poz. 41.
Uchwała SN z dnia 28 maja 2021 r., III CZP 27/20, LEX nr 3180102.
Wyrok SN z dnia 21 kwietnia 2010 r., V CSK 352/09, LEX nr 584223.
Wyrok SN z dnia 6 marca 2009 r., II CSK 513/08, LEX nr 738100.
Wyrok SN z dnia 10 lipca 2003 r., I CKN 497/01, LEX nr 121698.
Wyrok SN z dnia 11 października 2007 r., IV CSK 264/07, LEX nr 435631.
Wyrok SN z dnia 13 września 1979 r., IV CR 291/79, OSPiKA 1980, nr 11, poz. 202.
Wyrok SN z dnia 14 maja 2002 r., V CKN 1021/00, LEX nr 55512.
Wyrok SN z dnia 17 lipca 2020 r., III CSK 6/18, OSNC 2021/5/35.
Wyrok SN z dnia 17 marca 1988 r., IV CR 64/88, OSPiKA 1989, z. 2, poz. 35.
Wyrok SN z dnia 2 kwietnia 1981 r., I CR 80/81, OSNCP 1981, nr 12, poz. 241.
Wyrok SN z dnia 20 października 1976 r., I CR 324/76, LEX nr 2082.
Wyrok SN z dnia 21 kwietnia 2010 r., V CSK 352/09, „Palestra" 2010, nr 5–6.
Wyrok SN z dnia 22 lutego 2012 r., IV CSK 276/11, OSNC 2012, nr 9, poz. 107.
Wyrok SN z dnia 23 lutego 2001 r., II CKN 394/00, LEX nr 52630.
Wyrok SN z dnia 24 lutego 1971 r., II CR 619/70, OSNC 1971, nr 10, poz. 182.
Wyrok SN z dnia 25 lutego 2010 r., V CSK 290/09, OSNC – Zb. dodatkowy 2011, nr A, poz. 1.
Wyrok SN z dnia 29 października 2015 r., I CSK 896/14, LEX nr 1817757.
Wyrok SN z dnia 6 marca 2009 r., II CSK 513/08, LEX nr 738100.
Postanowienie SN z dnia 18 października 1967 r., II CZ 92/67, OSP 1970, z. 2, poz. 36.
Postanowienie SN z dnia 20 października 2006 r., IV CZ 69/06, LEX nr 467468.
Postanowienie SN z dnia 21 lipca 2011 r., I KZP 5/11, OSNKW 2011, nr 8, poz. 65.
Postanowienie SN z dnia 22 listopada 2013 r., III CZ 55/13, LEX nr 1431022.
Wyrok ETPC z dnia 25 listopada 2010 r., Mileva i inni przeciwko Bułgarii, skargi nr 43449/02 i nr 21475/04.
Wyrok ETPC z dnia 3 maja 2011 r., Apanasewicz przeciwko Polsce, skarga nr 6854/07.
Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2012 r., II OSK 2199/10, LEX nr 1145572.
Wyrok SA w Gdańsku z dnia 12 listopada 2015 r., I ACa 445/15, LEX nr 1979520.
Wyrok SA w Gdańsku z dnia 29 grudnia 2000 r., I ACa 910/00, OSA 2002, z. 2, poz. 11.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 6 grudnia 2013 r., I ACa 905/13, LEX nr 1403715.
Wyrok SA w Krakowie z dnia 11 grudnia 2018 r., I ACa 347/18, LEX nr 2716754.
Wyrok SA w Krakowie z dnia 11 lutego 2014 r., I ACa 1543/13, LEX nr 1544810.
Wyrok SA w Krakowie z dnia 2 sierpnia 2019 r., I ACa 999/18, LEX nr 2848110.
Wyrok SA w Krakowie z dnia 20 kwietnia 2017 r., I ACa 1419/16, LEX nr 2433303.
Wyrok SA w Krakowie z dnia 4 listopada 2015 r., IACa 979/15, LEX nr 1957384.
Wyrok SA w Krakowie z dnia 8 kwietnia 2014 r., I ACa 146/14, LEX nr 1551970.
Wyrok SA w Łodzi z dnia 19 września 2019 r., I ACa 1173/18, LEX nr 2783242.
Wyrok SA w Łodzi z dnia 2 czerwca 2017 r., I ACa 1561/16, Legalis.
Wyrok SA w Poznaniu z dnia 10 kwietnia 2019 r., I ACa 682/18, LEX nr 3044439.
Wyrok SA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2016 r., I ACa 1237/15, LEX nr 2658211.
Wyrok SA w Warszawie z dnia 9 lutego 2007 r., VI ACa 960/06, OSA 2009, nr 5, poz. 16.
Wyrok SA w Gdańsku z dnia 29 grudnia 2000 r., I ACa 910/00, OSA 2002/2/11.
Wyrok SO w Krakowie z dnia 1 grudnia 2016 r., I C 2230/15, LEX nr 2229586.
Wyrok SO w Krakowie z dnia 24 listopada 2016 r., II Ca 1835/16, LEX nr 2216366.
Wyrok SO w Lublinie z dnia 9 grudnia 2013 r., I C 75/13, LEX nr 1720082.
Wyrok SO w Łodzi z dnia 3 kwietnia 2014 r., II C 937/11, LEX nr 1845851.
Wyrok SO w Płocku z dnia 24 kwietnia 2015 r., I C 254/12, LEX nr 1952073.
Wyrok SO w Poznaniu z dnia 20 listopada 2015 r., XVIII C 538/15, LEX nr 1961187.
Wyrok SO we Wrocławiu z dnia 17 grudnia 2019 r., XII C 2157/18, LEX nr 2842624.

Jacek Piecha[1]
Uniwersytet Warszawski
ORCID ID: 0000–0003–3667–1765

SKUTKI UWZGLĘDNIENIA
PRZEZ WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY SKARGI NA SPRZECIW MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI W SPRAWIE WPISU NA LISTĘ RADCÓW PRAWNYCH

ABSTRACT

The consequences of a voivodeship administrative court's upholding the complaint on the Ministry of Justice's opposition to registration on the list of attorneys-at-law

The main aim of this work is to analyze the consequences voivodeship administrative court's ruling which revokes the opposition to registration on the legal counsel's list issued by the Ministry of Justice. The main issue here is the fact, that due to Article 152 § 1 of the Act on Administrative Courts Proceedings, the effect of a ruling which revokes the administrative act is that the legal effects of such an act are suspended until the court's ruling will not be final and enforceable. In such a case, an important question arises – should the competent authorities of the National Bar of Attorneys-at-Law assume that the registration on the attorneys at law's list is legal and as a result set the date for the candidate to take the oath? The analysis of the law and the nature of the Ministry's objection leads to conclusions that the aforementioned effect of Article 152 § 1 does not occur in such a case. This is due to the dual nature of the objection. On the one

1 Doktor, Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

hand, it is an administrative act (conventional activity), but on the other hand, it is part of the hypothesis of the legal norm preventing the release of the disposition. As a result, it can be assumed that the objection in this regard is a factual act.

Keywords: opposition, registration on the list, attorney-at-law, upholding of the complaint
Słowa kluczowe: sprzeciw, wpis na listę, radca prawny, uwzględnienie skargi

I. Wstęp

Przedmiotem niniejszego opracowania jest ocena skutków, które wywołuje wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego uchylający sprzeciw Ministra Sprawiedliwości wniesiony wobec wpisu na listę radców prawnych (czy analogicznie – również aplikantów radcowskich). Zagadnienie to jest ciekawe z perspektywy art. 152 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[2]. Przywołany przepis stanowi bowiem, że „w razie uwzględnienia skargi na akt lub czynność nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba że sąd postanowi inaczej". Już na pierwszy rzut oka rysuje się tu kluczowe zagadnienie w sytuacji, w której przedmiotem skargi do sądu administracyjnego był sprzeciw Ministra Sprawiedliwości zgłoszony wobec wpisu kandydata na listę radców prawnych lub na listę aplikantów radcowskich.

O ile niniejsze opracowanie koncentruje się na problemie sprzeciwu ministra dokonanego na podstawie ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych[3], to poruszana tu tematyka dotyczy również sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości wydawanego wobec wpisu na listę adwokatów lub na listę aplikantów adwokackich na podstawie ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze[4], a także sprzeciwu wnoszonego przez Polską Agencję Nadzoru Audytowego wobec, dokonywanego przez Krajową Radę Biegłych Rewidentów, wpisu do rejestru biegłych rewidentów, na podstawie ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym[5].

Zasadniczym celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy wobec uchylenia przez sąd pierwszej instancji sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości, w kontekście treści art. 152 § 1 PPSA, właściwe organy samorządu zawodowego powinny podjąć kroki zmierzające do dokonania wpisu i odebrania ślubowania od kandydata, którego wpis na listę został zakwestionowany takim sprzeciwem. Innymi słowy, chodzi o ocenę, jakie konsekwencje prawne wywołuje nieprawomocny jeszcze wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego uchylający decyzję o sprzeciwie w świetle art. 152 § 1 PPSA.

Zasadniczą tezą niniejszego opracowania jest twierdzenie, że fakt uchylenia przez wojewódzki sąd administracyjny decyzji w przedmiocie sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości nie prowadzi do uznania, że wpis na listę został dokonany, a tym samym organy

2 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm., dalej: PPSA.
3 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1166, dalej: URP.
4 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1184 ze zm., dalej: UPA.
5 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1302.

samorządu zawodowego nie mają obowiązku wyznaczyć kandydatowi terminu ślubowania. Stan taki będzie utrzymywał się do czasu uzyskania przez taki wyrok przymiotu prawomocności czy to przez upływ terminu do wniesienia skargi kasacyjnej lub do wydawania przez Naczelny Sąd Administracyjny wyroku oddalającego skargę kasacyjną.

Dla udzielenia odpowiedzi postawione powyżej pytanie, a co za tym idzie próby udowodnienia stawianej tezy, w pierwszej kolejności niezbędne jest omówienie samej procedury wpisu, następnie omówienie rozwiązania zawartego w art. 152 § 1 PPSA, a w dalszej kolejności omówienie samego sprzeciwu i kontekstu normatywnego, w którym ten występuje.

II. Wpis na listę radców prawnych lub na listę aplikantów radcowskich

Punktem wyjścia dla przeprowadzenia rozważań jest krótkie przedstawienie relewantnych przepisów odnoszących się do samego wpisu na listę radców prawnych czy aplikantów radcowskich.

Zgodnie z art. 23 URP prawo wykonywania zawodu radcy prawnego powstaje z chwilą wpisu na listę radców prawnych i złożenia ślubowania. Wpis, o którym mowa, zgodnie z art. 31 ust. 1 URP jest dokonywany na podstawie uchwały rady okręgowej izby radców prawnych[6]. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że wpis na listę radców prawnych lub na listę aplikantów radcowskich uważa się za dokonany, o ile Minister Sprawiedliwości, działając na podstawie art. 31^2 ust. 1 URP, nie podpisze sprzeciwu od wpisu w terminie 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały o wpisie wraz z aktami osobowymi kandydata. Wspomniany sprzeciw Ministra Sprawiedliwości przybiera zgodnie ze zdaniem drugim przywołanego artykułu formę decyzji administracyjnej.

Ustawodawca nie określa wprost przesłanek do wniesienia wspomnianego sprzeciwu. W orzecznictwie przyjmuje się, że sprzeciw, o którym mowa, jest wnoszony przez Ministra Sprawiedliwości wówczas, kiedy organ ten uzna, że uchwała o wpisie nie jest zgodna z prawem[7]. Innymi słowy, minister bada, czy zostały spełnione wszystkie ustawowe przesłanki dokonania wpisu[8]. W efekcie uznaje się, że sprzeciw ten pełni funkcję instrumentu (środka) nadzoru organu administracji wobec działań samorządu zawodowego w odniesieniu do kształtowania składu osobowego korporacji zawodowej powołanej dla sprawowania pieczy nad zawodem zaufania publicznego[9]. Sprzeciw jako środek nadzoru jest więc skierowany przede wszystkim wobec działalności organów samorządu

6 W przypadku aplikantów radcowskich zagadnienie to zostało uregulowane w art. 33 ust. 3 URP, zgodnie z którym wpis na listę aplikantów radcowskich następuje na podstawie uchwały rady okręgowej izby radców prawnych właściwej ze względu na miejsce złożenia zgłoszenia.

7 Por. postanowienie NSA z dnia 24 maja 2007 r., II GSK 8/07, LEX 351065.

8 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2014 r., VI SA/Wa 2751/13, LEX 1564737.

9 P. Rączka, *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999, s. 185–187. Pogląd taki formułuje również judykatura – zob. np. uchwała (siedmiu sędziów) NSA z dnia 30 października 2007 r., II GPS 3/07, LEX 322545; wyrok NSA z dnia 26 października 2017 r., II GSK 73/16, LEX 2415230; wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2012 r., II GSK 478/11, LEX 1244699.

zawodowego (tu: uchwale o wpisie), a nie przeciwko samej zainteresowanej jednostce (precyzyjniej przeciwko wnioskowi jednostki o wpis na listę)[10]. Nie przeczy temu okoliczność, że sam sprzeciw z woli ustawodawcy przyjmuje formę prawną decyzji administracyjnej (a nie np., jak ma to miejsce w przypadku działalności nadzorczej wojewody nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego – aktu nadzoru[11]). O ile sprzeciw jest skierowany w pierwszym rzędzie wobec uchwały o wpisie, która jest wynikiem działania organów samorządu zawodowego, o tyle bezpośrednio wywiera on niebagatelny wpływ na uprawnienia jednostki w zakresie możliwości wykonywania zawodu, a zatem wywiera bezpośredni wpływ także na jej indywidualny interes[12].

Brak wniesienia sprzeciwu przez Ministra Sprawiedliwości w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały o wpisie (czy też w nomenklaturze art. 31^2 ust. 1 URP „podpisania"[13]) w świetle omawianych regulacji prowadzi do uznania, że wpis na listę został dokonany. A zatem brak aktywnego przejawu działania organu w myśl jednoznacznego sformułowania przepisu powoduje ukształtowanie określonej sytuacji prawnej.

III. Wstrzymanie skutków rozstrzygnięcia na podstawie art. 152 § 1 PPSA

Przechodząc do kolejnej kwestii wstępnej, należy wskazać, że zgodnie z treścią art. 152 § 1 PPSA w razie uwzględnienia przez sąd pierwszej instancji skargi na akt lub czynność nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba że sąd postanowi inaczej.

Jak wskazuje się w literaturze, przepis ten umożliwia udzielenie (udziela) jednostce ochrony tymczasowej (prowizorycznej) na czas trwania procedury administracyjnej lub sądowoadministracyjnej[14]. Podobną rolę odgrywają także na gruncie PPSA art. 61 § 2 i § 3, a w toku procedury administracyjnej przepis art. 130 § 1 i § 2 k.p.a.

Pozostając przy zagadnieniu związanym z art. 152 § 1 PPSA, wypada wspomnieć, że obecne brzmienie zostało tej jednostce redakcyjnej nadane na mocy ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[15]. Nie można przy tym pominąć, że we wcześniejszym brzmieniu art. 152 PPSA przewidywał, że w przypadku uwzględnienia skargi sąd powinien określić w wyroku, „czy i w jakim zakresie akt lub czynność nie mogą być wykonane". A zatem ochrona

10 J. Piecha, *Sprzeciw w prawie administracyjnym*, Warszawa 2021, s. 363–364.

11 Nazwa tego rodzaju aktów administracyjnych została ustalona m.in. w art. 3 § 2 pkt 7 PPSA, który ustalając kognicję sądów administracyjnych, stanowi, że sądy te kontrolują działalność administracji publicznej m.in. w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego.

12 Szerzej zob. J. Piecha, *Sprzeciw…*, s. 365.

13 Analogicznie: art. 69a ust. 1 UPA.

14 Por. R. Sawuła, *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemyśl–Rzeszów 2008, s. 460 i n.; Zob. też P. Daniel, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 78 i n.

15 Dz.U. z 2015 r. poz. 658.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH

tymczasowa nie wynikała wówczas *ex lege*, jak ma to miejsce obecnie, ale jej udzielenie było pozostawione sądowi administracyjnemu, który powinien był do tej kwestii odnieść się w treści wyroku. Brak takiego rozstrzygnięcia należało uznać za brak wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności.

To, co trzeba jeszcze wyjaśnić, to znacząca różnica językowa pomiędzy poprzednim a obecnym brzmieniem art. 152 PPSA. Mianowicie przed wspomnianą nowelizacją przepis odnosił się do „braku możliwości wykonania" (podobna nomenklatura stosowana jest w art. 61 § 2 i § 3 PPSA), podczas gdy aktualna treść § 1 tego artykułu odwołuje się do „braku wywoływania skutków prawnych" przez akt lub czynność.

Powstaje pytanie o to, czy ten wynikający *ex lege* z art. 152 § 1 PPSA skutek jest tożsamy ze skutkiem, który może być wynikiem działania organu lub sądu na podstawie art. 61 § 2 lub § 3 PPSA, czy też ma szerszy zakres?

Analiza orzecznictwa w tej materii nie daje jednoznacznej odpowiedzi w tym zakresie. Część judykatury twierdzi, pomimo istnienia różnic językowych, że przepisy te są w zasadzie synonimiczne. Innymi słowy, nie istnieją różnice (poza kwestią źródła tej ochrony – w jednym przypadku jest to działanie na wniosek, w drugim zaś skutek *ex lege*) w skutkach. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, „regulacja zawarta w art. 152 § 1 p.p.s.a. wywiera taki sam skutek jak wstrzymanie wykonania aktu lub czynności na podstawie art. 61 § 2 i 3 tej ustawy. Podobnie bowiem jak w przypadku wstrzymania wykonania aktu lub czynności na podstawie art. 61 § 2 i 3 p.p.s.a., tak w przypadku regulacji z art. 152 § 1 tej ustawy akt lub czynność nie podlega wykonaniu w ograniczonym czasie"[16].

Inne stanowiska sygnalizują z kolei, że treść art. 152 § 1 PPSA niesie ze sobą szerszy zakres ochrony tymczasowej niż ta wynikająca z art. 61 § 2 lub § 3 PPSA. Jak wskazał w jednym z wyroków Naczelny Sąd Administracyjny, „w przypadku stosowania przepisu art. 152 p.p.s.a., w razie uwzględnienia skargi na decyzję, chodzi o wykonalność decyzji w szerokim znaczeniu. Wobec uchylenia decyzji i stwierdzenia, że decyzje te nie podlegają wykonaniu, uznać należy, że decyzje te nie wywołują skutków prawnych, które wynikają z jej rozstrzygnięcia, od chwili wydania wyroku – mimo że wyrok uchylający te decyzje nie jest jeszcze prawomocny"[17]. Warto przywołać tu również wyrok WSA, w którym stwierdzono, że „brak jest podstaw prawnych, by w świetle jednoznacznego brzmienia art. 152 p.p.s.a. ograniczać jego stosowanie tylko do niektórych aktów lub czynności i np. wyłączać tego rodzaju akty lub czynności, w stosunku do których nie można zastosować art. 61 § 3 p.p.s.a."[18].

Różnica pomiędzy „wstrzymaniem wykonalności" z art. 61 § 2 lub § 3 PPSA a „brakiem wywoływania skutków prawnych" z art. 152 § 1 PPSA, jeśli chodzi o skutek, wydaje

16 Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., II FSK 2561/17, LEX 2503325. Tak też: wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2020 r., III SA/Wa 1825/19, LEX 3099264. Zob. też: wyrok NSA z dnia 20 marca 2019 r., I GSK 870/19, LEX 2645467; postanowienie NSA z dnia 4 października 2013 r., I OSK 916/12, LEX 1215848; wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 kwietnia 2019 r., I SA/Kr 1092/18, LEX 2664912.

17 Wyrok NSA z dnia 15 października 2019 r., I GSK 1448/18, LEX 2865549.

18 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2019 r., II SA/Kr 1644/18, LEX 2626221 [na dzień oddawania niniejszego artykułu do druku orzeczenie to zgodnie z informacją z Centralnej Bazy Orzecznictwa Sądów Administracyjnych nie miało przymiotu prawomocności – przyp. red.].

się być tożsama, przy czym różnicy należy doszukiwać się nie w samej „treści" ochrony tymczasowej, lecz w zakresie aktów lub czynności objętych tą ochroną. Wydaje się, że skutek art. 152 § 1 PPSA dotyczy szerszego wachlarza decyzji (zwłaszcza w kontekście przywołanego wyroku II SA/Kr 1644/18). Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że na gruncie art. 61 PPSA ukształtowało się orzecznictwo, że wstrzymanie wykonalności nie może dotyczyć każdego aktu lub czynności. Zastosowana w tym przepisie przez ustawodawcę terminologia siłą rzeczy musi dotyczyć aktów lub czynności nadających się do wykonania[19]. Wobec tego zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze wyłącza się możliwość zastosowania tego rodzaju skutków m.in. do decyzji, które odmawiają przyznania uprawnienia, czy też do decyzji umarzających postępowanie administracyjne[20]. Ponadto uznaje się, że nadają się do wykonania także specyficzne decyzje, np. decyzja w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy[21] lub decyzja w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia[22]. Gdyby więc przyjmować tezę (poniekąd uzasadnioną z uwagi na różnice językowe w obu przepisach) o różnych skutkach wynikających z art. 61 § 2 lub 3 PPSA oraz z art. 152 § 1 PPSA, to różnic tych należałoby się doszukiwać przede wszystkim właśnie w obszarze zakresu decyzji i aktów objętych tymi skutkami.

Powracając zaś do samego art. 152 § 1 PPSA, należy zauważyć (jak już wspomniano), że skutek niewywoływania skutków prawnych przez akt lub czynność wynika z mocy samego prawa. Innymi słowy, rozwiązanie to przewiduje więc pewien automatyzm w zakresie wywoływania przez akty lub czynności skutków prawnych[23]. Automatyzm ten przejawia się przede wszystkim w dwóch aspektach. Po pierwsze, na gruncie obowiązującego stanu normatywnego, należy odnosić go niejako *ex lege* do każdego wyroku uchylającego akt lub czynność (chyba że sąd postanowi inaczej lub gdy dotyczy to zgodnie z art. 152 § 2 PPSA aktu prawa miejscowego). Po drugie, dla zastosowania tego przepisu nie mają znaczenia konsekwencje wstrzymania skutków prawnych, które mogą z tego wyniknąć[24].

IV. Sprzeciw a wstrzymanie jego wykonalności lub wstrzymanie skutków prawnych – poglądy orzecznictwa

Istotna z perspektywy niniejszego opracowania jest także analiza poglądów orzecznictwa odnosząca się do możliwości udzielenia lub powstania z mocy prawa ochrony tymczasowej dla skarżącego w sytuacji, kiedy przedmiotem zaskarżenia była decyzja w przedmiocie wyrażenia sprzeciwu przez organ administracji publicznej. Wynik tej

19 Zob. np. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 13 lipca 2021 r., I SA/Bd 268/21, LEX 3243971.

20 Zob. T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 887; R. Sawuła, *Stosowanie art. 152 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wybrane zagadnienia)*, „Państwo i Prawo" 2004/08, s. 73–74.

21 Tak: postanowienie NSA z dnia 9 marca 2021 r., II OZ 130/21, LEX 3156391.

22 Postanowienie NSA z dnia 23 sierpnia 2019 r., II OSK 2466/19, LEX 2719904.

23 T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu…*, s. 886.

24 Zob. wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2013 r., II OSK 2008/12, LEX 1530702.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH

analizy, w przypadku sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości, raczej nie zaskakuje – problematyka ta nie doczekała się istotnego rozwinięcia w poglądach judykatury. Relatywnie nieduży jest także zbiór orzeczeń dotyczący nieco innego rodzaju „sprzeciwów" – chodzi tu mianowicie o sprzeciwy, które stanowią element konstrukcyjny instytucji milczącej zgody, a zatem są to sprzeciwy wnoszone przez organy administracji publicznej wobec dokonanego przez jednostkę zgłoszenia. Kwestie te będą przedmiotem rozważań szerzej omówionych w dalszej części artykułu. Ze względu jednak na bardzo zbliżoną konstrukcję prawną sprzeciwu wnoszonego wobec zgłoszenia jednostki do sprzeciwu wydawanego przez Ministra Sprawiedliwości zidentyfikowane poglądy sądów mogą rzucać pewne światło na prowadzoną analizę.

Nie będzie chyba zaskoczeniem stwierdzenie, że w zakresie problematyki wykonalności sprzeciwu wnoszonego w ramach instytucji milczącej zgody (wobec zgłoszenia jednostki) orzecznictwo sądów nie jest jednolite. Można bowiem spotkać się ze stwierdzeniami, że w związku ze skargą na sprzeciw wobec dokonanego zgłoszenia jednostka może zostać objęta ochroną tymczasową, jeżeli zostaną spełnione przesłanki określone w art. 61 § 3 PPSA[25].

Inne składy orzekające NSA nie rozwijały tej kwestii, lecz jedynie dopuszczały możliwość merytorycznego zbadania postanowień wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach wstrzymania takich sprzeciwów, przy czym odmawiały ochrony tymczasowej z uwagi na brak wykazania spełnienia przesłanek ustawowych[26]. Sugeruje to zatem, że sądy administracyjne dopuszczają możliwość wstrzymania wykonalności sprzeciwu. W efekcie skoro sprzeciw może podlegać wstrzymaniu wykonalności, to należałoby stwierdzić, że w przypadku uchylenia przez sąd decyzji organu wyższego stopnia utrzymującej w mocy taki sprzeciw należałoby uznać, że finalnie znajduje tu zastosowanie przepis art. 152 § 1 PPSA.

W niektórych przypadkach natomiast składy orzekające (wojewódzkich sądów administracyjnych) odrzucały możliwość wstrzymania wykonania sprzeciwów, wskazując, że tego rodzaju decyzji nie przyznają uprawnień ani nie nakładają obowiązków[27].

Rozważany tu problem jest o tyle istotny, że przyjęcie koncepcji, jakoby do sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości miał zastosowanie art. 152 § 1 PPSA, powodowałoby daleko idące i poważne konsekwencje. Skoro sprzeciw ten jest wnoszony od wpisu na listę radców prawnych (aplikantów radcowskich) i jego pojawienie się w obrocie oznacza brak możności dokonania tego wpisu (czy też uznanie, że wpisu nie dokonano), to wstrzymanie skutków sprzeciwu oznaczałoby konieczność uznania wpisu za dokonany[28].

25 W tym miejscu należy zaznaczyć, że zgodnie z orzecznictwem skutki wstrzymania wykonania aktu na podstawie art. 61 § 3 PPSA są tożsame ze skutkami wynikającymi z treści art. 152 § 1 PPSA – zob. wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., II FSK 2561/17, LEX 2503325; postanowienie NSA z dnia 4 października 2013 r., I OSK 916/12, LEX 1215848; wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 kwietnia 2019 r., I SA/Kr 1092/18, LEX 2664912; postanowienie NSA z dnia 14 kwietnia 2015 r., II OZ 251/15, LEX 1679267.

26 Np. postanowienie NSA z dnia 2 września 2020 r., II OSK 1518/20, LEX 3061877; postanowienie NSA z dnia 2 września 2014 r., II OSK 2227/14, LEX 1527860.

27 Por. postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 26 czerwca 2020 r., II SA/Wr 197/20, LEX 3021677; postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2017 r., II SA/Gl 422/17, LEX 2308907.

28 Analogicznie należy stwierdzenie to odnieść do wpisu na listę adwokatów, listę aplikantów adwokackich oraz wpisu do rejestru biegłych rewidentów.

W efekcie skoro wpis jest dokonany, powodowałoby to obowiązek wyznaczenia terminu ślubowania i jego odebrania od osoby wnioskującej o taki wpis. A zatem w myśl art. 23 URP zostałaby w ten sposób dochowana ostatnia z przesłanek warunkujących możliwość wykonywania zawodu radcy prawnego. Już na tym etapie powstają pewne wątpliwości, skoro wyrok sądu administracyjnego pierwszej instancji nie korzysta z przymiotu prawomocności. Oczywiście problem ten ma mniejsze znaczenie, jeśli żaden z uprawnionych podmiotów nie wniesie od takiego wyroku skargi kasacyjnej – wyrok przecież stanie się prawomocny po upływie terminu do jej wniesienia. Istotne wątpliwości zaczną się pojawiać w sytuacji, w której od wyroku uchylającego sprzeciw zostanie jednak wniesiony środek zaskarżenia. Biorąc pod uwagę w zasadzie okoliczność notoryjną, jaką stanowi długi czas rozpatrywania skarg kasacyjnych przez Naczelny Sąd Administracyjny, istniałby bardzo długi okres niepewności, co jest zdecydowanie niepożądane w obrocie prawnym. W takim przypadku doszłoby do sytuacji, w której wstrzymanie skutków sprzeciwu w zasadzie oznaczałoby konieczność odebrania ślubowania od wnioskodawcy. Osoba taka mogłaby już w zasadzie wykonywać zawód radcy prawnego czy obowiązki aplikanta radcowskiego[29]. Co jednak stałoby się w sytuacji, gdyby po jakimś czasie Naczelny Sąd Administracyjny uznał skargę kasacyjną za zasadną? W takim przypadku sąd może zgodnie z art. 185 § 1 PPSA uchylić orzeczenie sądu pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania. Może również, zgodnie z art. 188 PPSA, wydać orzeczenie reformatoryjne (rozpoznać skargę) – w tym także stwierdzić na przykład, że sprzeciw Ministra Sprawiedliwości w danej sytuacji był prawidłowy. W takim przypadku mielibyśmy więc do czynienia z sytuacją, w której dana osoba wykonywała zawód radcy prawnego (została wpisana na listę radców prawnych z uwagi na wstrzymanie skutków sprzeciwu), lecz w istocie od początku nie powinna być na tę listę wpisana. Warto jednak zauważyć, że prawo nie przewiduje, żeby taka okoliczność stanowiła podstawę do skreślenia z listy radców prawnych (zob. art. 29 URP). W zasadzie jedynym sposobem przywrócenia stanu sprzed odebrania ślubowania mogłaby być skarga do sądu administracyjnego na czynność, jaką jest wpis na listę na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 PPSA. Powstaje tu jednak pytanie o legitymację do jej złożenia. Wreszcie jaka byłaby skuteczność czynności sądowych podjętych przez takiego radcę prawnego? Kwestie te pozostają jednak poza zakresem niniejszego artykułu.

Efekty zastosowania art. 152 § 1 PPSA w omawianej tematyce sprzeciwu mogą być z jednej strony daleko idące, a z drugiej wywoływać skutki, które w praktyce są nieodwracalne (czy też bardzo trudno odwracalne). Trzeba przy tym przypomnieć, że w świetle orzecznictwa zastosowanie art. 152 § 1 PPSA nie jest zależne od tego, jakie skutki prawne mogą z tego wyniknąć[30].

Odnosząc się do przedstawionych poglądów judykatury, w świetle których możliwe jest wstrzymanie skutków decyzji w przedmiocie sprzeciwu w ramach instytucji milczącej zgody (lub też w ramach pokrewnych instytucji), to w moim przekonaniu poglądy te nie biorą pod uwagę normatywnego wymiaru (istoty) sprzeciwu. Poza tym w mojej ocenie nie mieszczą się one w regułach zdrowego rozsądku.

29 Odpowiednio: adwokata lub aplikanta adwokackiego, a także biegłego rewidenta.

30 Zob. wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2013 r., II OSK 2008/12, LEX 1530702.

W odniesieniu do drugiej grupy poglądów, zgodnie z którą nie jest możliwe wstrzymanie wykonalności sprzeciwu z uwagi na okoliczność, że decyzja taka nie przyznaje uprawnień ani nie nakłada obowiązków, to zgadzam się z nimi tylko w części – a dokładniej tylko co do końcowego efektu. Innymi słowy, w mojej ocenie uchylenie decyzji Ministra Sprawiedliwości (czy też sprzeciwu wnoszonego w ramach instytucji milczącej zgody) nie wywołuje skutku pozwalającego osiągnąć efekt zamierzony przez jednostkę (dokonującą zgłoszenia czy wnoszącą o wpis na listę). Nie mogę jednak zgodzić się co do twierdzeń, że sprzeciw organu nie przyznaje uprawnień czy nie kreuje obowiązków. Już bowiem na pierwszy rzut oka można dostrzec, że sprzeciw rozstrzyga określoną kwestię i uniemożliwia jednostce osiągnięcie pożądanego przez nią skutku (wpis na listę radców prawnych czy, w innych przypadkach, np. przystąpienie do robót budowlanych, rozpoczęcie eksploatacji instalacji itd.).

V. Sprzeciw w ramach instytucji milczącej zgody

Przechodząc do omówienia samej problematyki sprzeciwu, wypada, dla jasności wywodu, zauważyć, że kategoria ta przyjmuje w obowiązującym prawie administracyjnym różne znaczenia i w zależności od kontekstu wywołuje różne skutki[31]. Spośród wielu różnych kontekstów występowania „sprzeciwu" w prawie administracyjnym można jednak wyodrębnić pewien powtarzalny schemat zastosowania przez ustawodawcę tej kategorii – chodzi tu mianowicie o instytucję „milczącej zgody" oraz o konstrukcje do niej podobne.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że omówienie problematyki dotyczącej rozwiązań milczącej zgody (w ścisłym znaczeniu) jest niezbędne z uwagi na fakt, że instytucja ta jest przedmiotem licznych opracowań doktrynalnych w przeciwieństwie do konstrukcji podobnej, zastosowanej przez ustawodawcę m.in. w art. 31^2 ust. 1 URP. Z uwagi na podobieństwo tych rozwiązań wnioski płynące z analizy instytucji „milczącej zgody" będą mogły zostać odniesione do konstrukcji, w której Minister Sprawiedliwości ma prawo wniesienia sprzeciwu wobec uchwały organów samorządu zawodowego o wpisaniu danej osoby na listę radców prawnych albo na listę aplikantów radcowskich.

Instytucja „milczącej zgody" jest utrwalonym już w polskim porządku prawnym rozwiązaniem, które sprowadza się do charakterystycznego uregulowania nabywania uprawnień prawnoadministracyjnych przez jednostkę. Rozwiązanie to można sprowadzić do modelu, który przedstawia się następująco: „Jednostka może wykonywać X, jeśli w terminie T organ nie wniesie sprzeciwu". Tego rodzaju rozwiązanie występuje już w bardzo wielu aktach prawnych. Przykładowo można wskazać tu uprawnienie do budowy określonych obiektów lub wykonywania określonych robót budowlanych. Zgodnie z art. 30 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[32], jeżeli organ nie zgłosi sprzeciwu w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, to jednostka

31 Zob. w tym zakresie: J. Piecha, *Sprzeciw…*, s. 446 i n.

32 T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.

(tj. zgłaszający zamiar przystąpienia do budowy lub wykonywania określonych robót) może przystąpić do realizacji takiego zamiaru. Podobne rozwiązania występują między innymi w art. 9 ust. 9 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji[33], w art. 49 ust. 5 w zw. z art. 49 ust. 4 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe[34] czy też art. 152 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[35].

W ramach tak rozumianej instytucji milczącej zgody sprzeciw stanowi jeden z jej elementów konstrukcyjnych. Sama „milcząca zgoda", jak wskazuje się w literaturze, jest przykładem kształtowania praw lub obowiązków jednostki w sposób alternatywny wobec aktu administracyjnego (będącego nadal jednym z podstawowych przejawów działania administracji publicznej)[36]. Konstrukcja, w której to jednostka dokonuje zgłoszenia, a organ może zgłaszany zamiar zakwestionować, stanowi niejako odpowiedź na nadmierne formalizowanie i skomplikowanie procedur administracyjnych. Jak wskazuje Barbara Adamiak, instytucja milczącej zgody wprowadza odmienną możliwość stosowania prawa administracyjnego, gdzie w miejsce typowego rozwiązania (złożenia wniosku i władczej konkretyzacji uprawnień przez organ) dochodzi do nieautorytatywnej czynności materialnoprawnej jednostki (poprzez dokonanie zgłoszenia). Wskutek tego jednostka sama określa swoje uprawnienie, ale ustawodawca zastrzega możliwość ingerencji organu – wówczas może on pozbawić czynność jednostki skutku prawnego[37]. Idąc dalej, jak wskazuje Jan Zimmermann, wynikiem zastosowania konstrukcji milczącej zgody jest przyjęcie, że treść normy indywidualnej (wcześniej ustalanej w treści aktu administracyjnego) wynika „z samego żądania strony i w istocie to sama strona kształtuje swoje uprawnienie pod specyficznym »nadzorem« organu administracji publicznej"[38].

Dla potrzeb niniejszego artykułu warto, mając na względzie przeprowadzone rozważania, ponownie przywołać model normy ustanawiającej instytucję milczącej zgody: „Jednostka może wykonywać X, jeśli w terminie T organ nie wniesie sprzeciwu". Konstrukcja ta zakłada zatem samodzielną (nieautorytatywną) konkretyzację uprawnienia przez samą jednostkę. W przypadku bezskutecznego upływu terminu T (innymi słowy, jeśli organ nie wniesie w tym przewidzianym prawem terminie sprzeciwu) jednostka może przystąpić do realizacji swojego zamiaru i działanie to będzie legalne. Uprawnienie jednostki jest tu więc wynikiem szeregu okoliczności – po pierwsze, jest to upływ czasu, po drugie – brak sprzeciwu organu. Ustawodawca nie zakłada tu więc aktywnego przejawu działania administracji (wydania aktu administracyjnego kształtującego

33 T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2145 ze zm.

34 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 896 ze zm.

35 T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1873 ze zm.

36 Zob. J. Borkowski, *Glosa do wyroku WSA w Lublinie z 19.10.2004 r., II SA/Lu 161/04*, OSP 2006/2, poz. 15; M. Laskowska, *Instytucja zgłoszenia robót budowlanych w ustawie – Prawo budowlane*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2005, nr 14, s. 435. Szerzej na temat problematyki poszukiwania alternatyw dla aktów administracyjnych zob. K. Ziemski, *Alternatywy dla aktu administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 420–426.

37 B. Adamiak, *Prawa jednostki w koncepcji władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie*, „Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka" 2013, nr 1, s. 10.

38 J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 2017, nr 8, s. 20.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH

uprawnienie). Schemat ten zakłada więc, że uprawnienie jednostki powstaje tu z mocy samego prawa[39]. W konstrukcji tej istotną rolę odgrywa zastrzeżony dla działania organu (tj. na wniesienie sprzeciwu) termin materialny[40] określany czasem jako „termin materialno-kompetencyjny"[41]. Z chwilą upływu terminu następuje bowiem po pierwsze, przewidziany w normie określony skutek materialny (kształtujący sytuację materialnoprawną), a po drugie, organ administracji publicznej traci kompetencję do zakwestionowania zgłoszenia (zamierzonego działania) jednostki.

Jak trafnie wskazuje Tomasz Bąkowski, dokonanie zgłoszenia, upływ określonego czasu oraz brak przewidzianej prawem reakcji organu (tj. wniesienia sprzeciwu) stanowią *conditiones iuris* powstania uprawnienia wywodzonego z norm prawa administracyjnego materialnego, które kształtują sytuację adresata w sposób bezpośredni[42].

Wobec powyższych rozważań należy ocenić rzeczywisty charakter i rolę sprzeciwu w instytucji milczącej zgody. Analiza materiału normatywnego wskazuje, że sprzeciw ten przyjmuje z zasady prawną formę decyzji administracyjnej. Jest on bowiem skierowany do konkretnego adresata, w konkretnej sytuacji prawnej, a jego przedmiotem jest na pierwszy rzut oka sformułowanie indywidualnego zakazu działania. Wydaje się jednak, że ograniczenie charakterystyki omawianego sprzeciwu tylko do takiego stwierdzenia nie daje pełnego obrazu rzeczywistości. Trzeba tu zwrócić uwagę, że sprzeciw ten jest co prawda nakierowany na wywołanie takiego skutku, ale zgodnie z modelem normy kształtującej instytucję milczącej zgody („jednostka może wykonywać X, jeśli w terminie T organ nie wniesie sprzeciwu") jego wniesienie (tj. sprzeciwu) przez organ administracji publicznej jest w rzeczywistości (obok dokonania zgłoszenia oraz wskazanego upływu czasu) elementem hipotezy normy prawnej. Jego „pojawienie się" oznacza, że nie zostaje uwolniona „moc" normy zawarta w jej dyspozycji.

Innymi słowy, z perspektywy normy zawierającej konstrukcję milczącej zgody sprzeciw jawi się jako pewien fakt, zdarzenie, od którego ziszczenia się (lub braku ziszczenia się w odpowiednim czasie) ustawodawca uzależnia możliwość ukształtowania się uprawnienia jednostki z mocy samego prawa. I to właśnie ta faktyczna (realna) cecha

39 A. Kubiak, *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 2009, nr 11, s. 45; zob. też J. Piecha, *Sprzeciw w prawie administracyjnym*, Warszawa 2021, s. 229–232. Trzeba zauważyć, że istnieją jednak odrębne koncepcje odnoszące się do powstania uprawnienia jednostki w ramach instytucji milczącej zgody. Ich syntetyczny przegląd podaję w: J. Piecha, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, s. 1028–1030.

40 Por. np. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2014 r., II OSK 35/13, LEX 1515138; wyrok NSA z dnia 19 lutego 2014 r., II OSK 2866/12, LEX 1495300; zob. także: J. Człowiekowska, *Materialnoprawne aspekty milczącego załatwienia sprawy w świetle instytucji prawa budowlanego*, [w:] *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, red. M. Gajda-Durlik, Z. Kmieciak, Warszawa 2019, s. 332; M. Śliwa-Wajda, *Praktyczne problemy ze stosowaniem instytucji milczącej zgody oraz sprzeciwu Komisji Nadzoru Finansowego co do nabycia lub objęcia akcji krajowego zakładu ubezpieczeń*, [w:] *Milczące załatwienie…*, s. 422–424.

41 B. Adamiak, *Prawa jednostki…*, s. 16; zob. też: wyrok NSA z dnia 14 marca 2012 r., II OSK 2471/10, LEX 1145606.

42 T. Bąkowski, *W sprawie „milczącej zgody organu"*, „Państwo i Prawo" 2010, nr 3, s. 109; zob. też M. Masternak, E. Szalewska, *„Milczenie" organu administracji publicznej – między prakseologią a teorią prawnych form działania administracji*, [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek i in., Warszawa 2010, s. 499–500.

sprzeciwu w instytucji milczącej zgody ma pierwszorzędne znaczenie[43]. Okoliczność natomiast, że sprzeciw przybiera formę decyzji administracyjnej (tj. czynności konwencjonalnej), ma tu znaczenie drugorzędne. Oczywiście nie jest to zagadnienie marginalne, niemniej ujęcie sprzeciwu w taką prawną formę działania administracji ma oczywiście na celu zapewnienie jednostce odpowiednich gwarancji procesowych (zwłaszcza możliwości ponownej weryfikacji takiego działania na gruncie procedury administracyjnej przez wniesienie odwołania czy wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy).

Potwierdzenie prawdziwości twierdzeń mogą stanowić określone rozważania praktyczne. Dla przykładu można rozważyć klasyczną sytuację „milczącej zgody" dotyczącą sygnalizowanego już wcześniej zagadnienia zgłoszenia budowy. Jak była już o tym mowa, zgodnie z art. 30 ust. 5 UPB jednostka może przystąpić do realizacji zamiaru określonego obiektu budowlanego, jeżeli dokonała jego zgłoszenia i upłynął określony termin (tu: 21 dni od dnia dokonania zgłoszenia), a właściwy organ nie wniósł sprzeciwu. Ustawodawca we wspomnianym przepisie ustanawia dla sprzeciwu organu formę decyzji administracyjnej.

Gdyby przyjąć, że sprzeciw stanowi tylko i wyłącznie akt konwencjonalny organu, to w świetle otoczenia normatywnego okoliczność ta prowadziłaby do absurdu. Mianowicie uznanie tylko konwencjonalnego znaczenia sprzeciwu rodziłoby daleko idące konsekwencje chociażby z perspektywy skuteczności sprzeciwu w kontekście weryfikacji decyzji w przedmiocie sprzeciwu w administracyjnym toku instancji. Chodzi tu o okoliczność, że w myśl art. 130 § 1 k.p.a. podczas biegu terminu do wniesienia odwołania decyzja (tu: w przedmiocie sprzeciwu) nie ulega wykonaniu. Ponadto wniesienie odwołania od takiej decyzji zgodnie z treścią art. 130 § 2 k.p.a. wstrzymuje wykonanie decyzji. Gdyby więc traktować decyzję w przedmiocie sprzeciwu tylko jako akt konwencjonalny (a nie jako zdarzenie ujęte w hipotezie normy), to w takim wypadku sam sprzeciw nie powinien wywoływać skutku do czasu uzyskania przymiotu ostateczności (upływu terminu do wniesienia odwołania lub rozstrzygnięcia sprawy wskutek wniesienia środka odwoławczego). Oczywiste jest, że takie stanowisko prowadziłoby do absurdu, uwzględniając, o czym mowa była wcześniej, że termin zastrzeżony w instytucji milczącej zgody ma charakter terminu materialnego (materialno-kompetencyjnego). Wskutek upływu tego terminu (którego biegu notabene z zasady nie wstrzymują regulacje kodeksowe[44]), przy jednoczesnym uznaniu wstrzymania wykonania decyzji w przedmiocie sprzeciwu, nastąpiłoby wszakże milczące ukształtowanie uprawnienia. Taka perspektywa w zasadzie pozbawiałaby sensu całą instytucję – organy administracji publicznej nie byłyby w stanie dokonać rzeczywistej kontroli zgłaszanego przez jednostkę zamiaru. Na marginesie należałoby zauważyć, że w obliczu takiego stanu normatywnego organ, wydając sprzeciw w ramach instytucji milczącej zgody, powinien w zasadzie z urzędu „wyposażać" go w rygor natychmiastowej wykonalności, o którym mowa w art. 108 § 1 k.p.a.

Z tego też względu samo wniesienie sprzeciwu powinno być uznawane nie tylko jako czynność konwencjonalna organu administracji publicznej ustanawiającej *de facto*

43 Szerzej zob. J. Piecha, *Sprzeciw w prawie…*, s. 266.

44 Wyjątkiem jest tutaj art. 122d § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.) – dalej: k.p.a. Trzeba przy tym wskazać, że art. 122 § 2 k.p.a. odnosi się jednak tylko do sytuacji zawieszenia postępowania administracyjnego.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH

indywidualny zakaz działania, ale przede wszystkim powinno przyjmować się perspektywę sprzeciwu jako zdarzenia faktycznego, którego ziszczenie się uniemożliwia ukształtowanie się uprawnienia jednostki. Potwierdza to w moim przekonaniu tezę, że pojawienie się (zaistnienie) sprzeciwu (jego wniesienie przez organ) jest w pierwszej kolejności elementem hipotezy normy prawnej (elementem stanu faktycznego), którego ziszczenie się zapobiega uwolnieniu mocy prawnej dyspozycji normy (wynikającego z mocy prawa uprawnienia jednostki do danego działania).

VI. Sprzeciw Ministra Sprawiedliwości wobec wpisu na listę

Powyższe rozważania odnosiły się do sprzeciwu wydawanego w ramach instytucji milczącej zgody. W tym miejscu chciałbym tylko krótko wyjaśnić pewne różnice pomiędzy ścisłym rozumieniem tego sformułowania a konstrukcją występującą na gruncie URP w zakresie odnoszącym się do sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że określenie „milcząca zgoda" jest określeniem ustawowym zdefiniowanym. Definicję tę ustanowiono w art. 122a § 1 pkt 2 k.p.a. W świetle tego przepisu kategoria „milcząca zgoda" odnosi się do takiej konstrukcji prawnej (normy), w której:

1. dana sprawa została wszczęta na wniosek jednostki;
2. norma prawna przewiduje, że organ ma tylko kompetencję do wydania aktu administracyjnego (decyzji) wywołującego negatywny skutek (sprzeciw);
3. brak wniesienia sprzeciwu przez organ w oznaczonym terminie powoduje, że sprawa zostaje załatwiona zgodnie z żądaniem jednostki.

Omówione elementy definicyjnie pokrywają się więc z modelem normy przyjętym na potrzeby przeprowadzenia wcześniejszych rozważań.

Skoro ustawodawca zdecydował się na zdefiniowanie tej kategorii, to konstrukcja przewidziana w art. 31^2 ust. 1 URP odnosząca się do wpisu na listę radców prawnych i ewentualnego sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości nie może z prawnego punktu widzenia być określana w ten sposób. Nie występuje tu bowiem żądanie jednostki, które może zostać zakwestionowane. Przedmiotem sprzeciwu jest określone działanie (wpis na listę) właściwych organów samorządu zawodowego. Stąd też, jak już wspominano, sprzeciw, o którym mowa w art. 31^2 ust. 2 URP, stanowi środek sprawowania nadzoru państwa nad samorządem zawodowym. Nie stoi to w sprzeczności z faktem, że sprzeciw ten przybiera formę decyzji administracyjnej (a nie np. aktu administracyjnego w rodzaju aktu nadzoru). Wydaje się, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie ma na celu szerszą ochronę jednostki, której praw dotyczy wspomniany sprzeciw. O ile sam sprzeciw skierowany jest przeciwko działaniu samorządu zawodowego (tu: uchwale o wpisie na listę), to sprzeciw ten wpływa również na rzeczywisty brak możliwości podjęcia wykonywania zawodu przez samą jednostkę[45]. Stąd też ustawodawca w art. 31^2 ust. 2 URP jednoznacznie wskazuje, że sprzeciw Ministra Sprawiedliwości może być przedmiotem

45 J. Piecha, *Sprzeciw w prawie…*, s. 364–365.

skargi do sądu administracyjnego, którą może wnieść sam zainteresowany (osoba fizyczna), jak również organ samorządu zawodowego.

Pomimo wskazanych różnic trzeba jednak zauważyć, że konstrukcja odnosząca się do wpisu na listę radców prawnych i związanego z tym sprzeciwu ministra jest zbliżona do instytucji „milczącej zgody". W pierwszej kolejności należy tu zwrócić uwagę na samą konstrukcję normy prawnej, która jest podobna do modelu normy zawierającej instytucję „milczącej zgody". W świetle art. 31^2 ust. 2 URP wpis uważa się za dokonany, jeżeli właściwy organ nie wniesie sprzeciwu w terminie 30 dni. A zatem określona „czynność C jest uznawana za dokonaną, jeśli w terminie T organ nie wniesie sprzeciwu". W świetle tej normy bezskuteczny upływ terminu (tj. brak wniesienia sprzeciwu) wywiera określony skutek materialnoprawny. Warto wspomnieć, że orzecznictwo jest jednomyślne co do kwalifikacji wspomnianego terminu 30 dni zastrzeżonego dla „podpisania" przez ministra sprzeciwu jako materialnego[46].

Jak wynika z powyższego, pomimo że rozwiązanie przewidziane w art. 31^2 ust. 2 URP nie może zostać zakwalifikowane do kategorii „milczącej zgody", to jednak jest ono doń bardzo zbliżone. Stąd też wnioski co do kwalifikacji sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości i jego charakteru wydawanego na podstawie tego przepisu powinny być podobne do ustaleń odnoszących się do sprzeciwu występującego w ramach instytucji „milczącej zgody".

W szczególności trzeba zwrócić uwagę, że wspomniany sprzeciw Ministra Sprawiedliwości stanowi w rzeczywistości element hipotezy normy prawnej. Jego „podpisanie" powoduje skutek w postaci braku możliwości uwolnienia dyspozycji normy prawnej, którym w świetle art. 31^2 ust. 2 URP jest nadanie wpisowi na listę skuteczności (mocy) prawnej. Z kolei brak tego aktywnego przejawu działania ministra w przewidzianym ustawą terminie wywołuje skutek *ex lege* – nie zachodzi tu bowiem konieczność jakiegoś aktywnego, pozytywnego działania ze strony organu nadzoru.

Wobec tego należy również i w tym przypadku uznać, że sprzeciw Ministra Sprawiedliwości ma niejako podwójną naturę. Po pierwsze, z perspektywy art. 31^2 ust. 1 URP jest to pewne zdarzenie, które uniemożliwia nabranie przez uchwałę o wpisie (wpis) skutku prawnego (mocy prawnej). Po drugie, zgodnie z wolą ustawodawcy sprzeciw ten przyjmuje formę decyzji administracyjnej (akt konwencjonalny). Ten aspekt jest jednak wtórny wobec pierwszej płaszczyzny. Ujęcie tego sprzeciwu w formę aktu administracyjnego (decyzji) zabezpiecza bowiem zarówno samorząd zawodowy, jak i samego zainteresowanego wpisem, umożliwiając tym podmiotom pełniejszą ochronę prawną.

VII. Wyrok uchylający sprzeciw Ministra Sprawiedliwości i jego skutki

Przeprowadzone dotychczas rozważania pozwalają na udzielenie odpowiedzi na kluczowe pytanie postawione na wstępie niniejszego opracowania. Mianowicie czy w przypadku,

46 Zob. np. wyrok NSA z dnia 5 listopada 2019 r., II GSK 3143/17, LEX 2759106; wyrok NSA z dnia 20 lipca 2012 r., II GSK 2088/11, LEX 1244602.

w którym wojewódzki sąd administracyjny uwzględni skargę na sprzeciw Ministra Sprawiedliwości, a sąd ten nie zawrze w wyroku rozstrzygnięcia w zakresie skutków prawnych decyzji w przedmiocie sprzeciwu (do czasu uprawomocnienia się wyroku), należy uznać, że decyzja w sprawie sprzeciwu wobec wpisu na listę nie wywołuje skutków prawnych, a wpis należy uznawać za dokonany? Skutkiem przyjęcia, że – w myśl art. 152 § 1 PPSA – sprzeciw taki nie wywołuje skutków prawnych, byłaby konieczność uznania wpisu za dokonany, a w efekcie obowiązek wyznaczenia terminu ślubowania oraz jego odebrania, o czym mowa była już wcześniej.

W mojej ocenie skutek taki jednak nie następuje. Ocena taka może być oczywiście wywiedziona z pewnej perspektywy zdroworozsądkowej. Przyjęcie, że wyrok sądu pierwszej instancji uchylający sprzeciw generuje automatycznie ochronę tymczasową powodującą wstrzymanie skutku sprzeciwu, a w efekcie obowiązek przyjęcia ślubowania przez dziekana właściwej rady okręgowej izby radców prawnych, wydaje się być absurdalne. Konstatacja taka jest zasadna zwłaszcza w perspektywie możliwego zaskarżenia wyroku sądu pierwszej instancji, a później jego uchylenia przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Oczywiście argument „ze zdrowego rozsądku", zwłaszcza w systemie prawa stanowionego, w którym pozytywizm prawniczy ściśle formalizuje system prawny i reguły stosowania prawa, nie zawsze musi być argumentem przyjmowanym lub też argumentem wiodącym.

Jednocześnie za prezentowaną przeze mnie tezą, zgodnie z którą uchylenie sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości przez sąd pierwszej instancji nie wywołuje skutku, o którym mowa w art. 152 § 1 PPSA, przemawiają zupełnie inne – ściśle formalne – względy.

Jak wykazałem wcześniej, „sprzeciw" jako czynność (akt) organu administracji publicznej w ramach normy prawnej ustanawiającej konstrukcję „milczącej zgody" lub do niej podobną stanowi w rzeczywistości w pierwszej kolejności pewien element hipotezy normy prawnej. W świetle takiej normy brak „pojawienia się" sprzeciwu w oznaczonym czasie oznacza wystąpienie z mocy samego prawa określonego skutku materialnego. Z kolei wniesienie przez organ sprzeciwu powoduje ziszczenie się przewidzianego w hipotezie normy prawnej warunku i w efekcie nie dochodzi do uwolnienia mocy dyspozycji.

Jeśli sprzeciw jest elementem hipotezy normy prawnej, to dyspozycja tej normy nie może być uwolniona tak długo, jak długo sprzeciw ten faktycznie istnieje i stanowi przeszkodę w ukształtowaniu sytuacji prawnej określonego podmiotu. Trzeba bowiem wskazać, że efektem (czy też istotą) ochrony tymczasowej wynikającej z art. 152 § 1 PPSA jest wstrzymanie wywołanego danym aktem skutku prawnego.

Trafnie stwierdzono w orzecznictwie, że wstrzymanie wykonalności, o którym mowa w art. 152 § 1 PPSA, należy odróżnić od utraty przez daną decyzję bytu prawnego. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, „o ile wstrzymanie skutków następuje już po wydaniu wyroku przez sąd I instancji, o tyle utrata bytu prawnego następuje dopiero po uprawomocnieniu się wyroku"[47].

47 Wyrok NSA z dnia 15 marca 2022 r., III OSK 773/21, LEX 3331294; zob. także wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 maja 2018 r., I SA/Gd 295/18, LEX 2507623.

Trzeba przy tym pamiętać, że sprzeciw ma pewną swoistą cechę, na co zwracałem uwagę wcześniej. To, co jest w sprzeciwie charakterystyczne, to okoliczność, że należy rozpatrywać go i przyjmować nie tylko w perspektywie prawnej (jako aktu konwencjonalnego), lecz także (przede wszystkim) w perspektywie elementu hipotezy normy (elementu stanu faktycznego). Samo uwzględnienie przez wojewódzki sąd administracyjny skargi na wniesiony sprzeciw (podobnie zresztą jak odnosi się to do innych aktów administracyjnych, czynności czy aktów normatywnych podlegających kontroli sądowoadministracyjnej) nie powoduje przecież, do czasu uprawomocnienia się tego orzeczenia, wyeliminowania takiego sprzeciwu z obrotu. W sferze rzeczywistości prawnej on nadal „istnieje", pozostaje w obrocie, a co za tym idzie nadal uniemożliwia uwolnienie mocy dyspozycji prawnej. Ta będzie mogła zostać uwolniona dopiero wtedy, gdy przestanie istnieć zawarta w hipotezie danej normy prawnej przeszkoda – a zatem ukształtowanie sytuacji prawnej przewidzianej w takiej normie będzie mogło nastąpić dopiero wówczas, gdy sprzeciw utraci swój byt.

Wobec tego w mojej ocenie dopiero wyeliminowanie sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości z obrotu prawnego będzie prowadziło do uwolnienia mocy dyspozycji normy zawartej w art. 31^2 ust. 1 zd. 1 URP – tu uznania wpisu na listę radców prawnych (aplikantów radcowskich) za dokonany. Innymi słowy, biorąc pod uwagę specyfikę sprzeciwu występującego w instytucji „milczącej zgody" lub w ramach konstrukcji podobnych, moim zdaniem dopiero prawomocny wyrok uchylający sprzeciw (a więc eliminujący taki sprzeciw z obrotu) może wywołać skutek w postaci ukształtowania sytuacji jednostki w sposób określony w danej normie.

A zatem w przypadku uwzględnienia przez wojewódzki sąd administracyjny skargi osoby wnoszącej o wpis na listę radców prawnych (aplikantów radcowskich) na decyzję Ministra Sprawiedliwości w sprawie wniesienia sprzeciwu wobec wpisu na listę odpowiednio radców prawnych (aplikantów radcowskich) w sytuacji, gdy sąd wojewódzki na podstawie art. 152 § 1 PPSA nie zawrze w wyroku uwzględniającym skargę rozstrzygnięcia w zakresie skutków prawnych decyzji w przedmiocie sprzeciwu, do czasu uprawomocnienia się wyroku należy uznać, że decyzja w przedmiocie sprzeciwu wobec wpisu na listę nadal istnieje w obrocie prawnym, co uniemożliwia uznanie, że wpis na listę został dokonany.

Bibliografia

Literatura

Adamiak B., *Prawa jednostki w koncepcji władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie*, „Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka" 2013, nr 1.

Bąkowski T., *W sprawie „milczącej zgody organu"*, „Państwo i Prawo" 2010, nr 3.

Borkowski J., *Glosa do wyroku WSA w Lublinie z 19.10.2004 r., II SA/Lu 161/04*, OSP 2006/2.

Człowiekowska J., *Materialnoprawne aspekty milczącego załatwienia sprawy w świetle instytucji prawa budowlanego*, [w:] *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, red. M. Gajda-Durlik, Z. Kmieciak, Warszawa 2019.

Daniel P., *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013.

Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021.

Kubiak A., *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 2009, nr 11.

Laskowska M., *Instytucja zgłoszenia robót budowlanych w ustawie – Prawo budowlane*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2005, nr 14.

Masternak M., Szalewska E., *„Milczenie" organu administracji publicznej – między prakseologią a teorią prawnych form działania administracji*, [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek i in., Warszawa 2010.

Piecha J., *Sprzeciw w prawie administracyjnym*, Warszawa 2021.

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, red. T. Woś, Warszawa 2016.

Rączka P., *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999.

Sawuła R., *Stosowanie art. 152 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wybrane zagadnienia)*, „Państwo i Prawo" 2004, nr 08.

Sawuła R., *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemyśl–Rzeszów 2008.

Śliwa-Wajda M., *Praktyczne problemy ze stosowaniem instytucji milczącej zgody oraz sprzeciwu Komisji Nadzoru Finansowego co do nabycia lub objęcia akcji krajowego zakładu ubezpieczeń*, [w:] *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, red. M. Gajda-Durlik, Z. Kmieciak, Warszawa 2019.

Ziemski K., *Alternatywy dla aktu administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.

Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 2017, nr 8.

Wykaz aktów prawnych

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.).

Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1184 ze zm.).
Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1166).
Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.).
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. –Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1873 ze zm.).
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.).
Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 896 ze zm.).
Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r. poz. 658).
Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2145 ze zm.).
Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1302).

Wykaz orzecznictwa

Wyrok NSA z dnia 15 marca 2022 r., III OSK 773/21, LEX 3331294.
Postanowienie NSA z dnia 9 marca 2021 r., II OZ 130/21, LEX 3156391.
Postanowienie NSA z dnia 2 września 2020 r., II OSK 1518/20, LEX 3061877.
Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2019 r., II GSK 3143/17, LEX 2759106.
Wyrok NSA z dnia 15 października 2019 r., I GSK 1448/18, LEX 2865549.
Postanowienie NSA z dnia 23 sierpnia 2019 r., II OSK 2466/19, LEX 2719904.
Wyrok NSA z dnia 20 marca 2019 r., I GSK 870/19, LEX 2645467.
Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., II FSK 2561/17, LEX 2503325.
Wyrok NSA z 26 października 2017 r., II GSK 73/16, LEX 2415230.
Postanowienie NSA z dnia 14 kwietnia 2015 r., II OZ 251/15, LEX 1679267.
Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2014 r., II OSK 35/13, LEX 1515138.
Wyrok NSA z dnia 19 lutego 2014 r., II OSK 2866/12, LEX 1495300.
Wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2013 r., II OSK 2008/12, LEX 1530702.
Postanowienie NSA z dnia 4 października 2013 r., I OSK 916/12, LEX 1215848.
Wyrok NSA z dnia 20 lipca 2012 r., II GSK 2088/11, LEX 1244602.
Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2012 r., II GSK 478/11, LEX 1244699.
Wyrok NSA z dnia 14 marca 2012 r., II OSK 2471/10, LEX 1145606.
Uchwała (7) NSA z dnia 30 października 2007 r., II GPS 3/07, LEX 322545.
Postanowienie NSA z dnia 24 maja 2007 r., II GSK 8/07, LEX 351065.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 13 lipca 2021 r., I SA/Bd 268/21, LEX 3243971.
Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 26 czerwca 2020 r., II SA/Wr 197/20, LEX 3021677.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2020 r., III SA/Wa 1825/19, LEX 3099264.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 kwietnia 2019 r., I SA/Kr 1092/18, LEX 2664912.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2019 r., II SA/Kr 1644/18, LEX 2626221.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2014 r., VI SA/Wa 2751/13, LEX 1564737.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 kwietnia 2019 r., I SA/Kr 1092/18, LEX 2664912.
Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2017 r., II SA/Gl 422/17, LEX 2308907.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 maja 2018 r., I SA/Gd 295/18, LEX 2507623.
Postanowienie NSA z dnia 2 września 2014 r., II OSK 2227/14, LEX 1527860.

Adam Habuda[1]
Polska Akademia Nauk
ORCID ID: 0000–0002–7306–6217

PRZYRODA I JEJ ELEMENTY.
PRZEDMIOT OCHRONY PRAWNEJ CZY PODMIOTY PRAWA?

ABSTRACT

Nature and its elements. Objects of legal protection or subjects of law?

The article discusses the legal status of nature and its selected elements. The author confronts the achievements of legal thought with the postulates of strengthening nature protection by empowering some of its resources. The author discusses whether the current legal order, which undoubtedly treats nature and the environment as objects of legal protection, allows for treating nature (environment) and its elements as subjects of law. The foundations of the legal protection of the environment, including nature, are presented in the Environmental Protection Act of 2001 and the Nature Conservation Act of 2004. These acts formulate legal definitions of the environment, natural environment and nature protection, while at the same time indicating elements of nature or natural resources. On the one hand, it is possible to discuss comprehensive nature protection, and on the other hand, the protection of individual natural resources (environment). The legal status of individual natural resources is rather diverse. The legislator does not diversify the legal protection granted to individual natural resources. In this case, one may ask why only some natural elements should be entitled to subjectivity since even natural scientists refuse to differentiate the rank and significance of natural elements. The author puts

1 Doktor habilitowany, profesor w Instytucie Nauk Prawnych PAN, kierownik Zakładu Prawa Ochrony Środowiska.

forward the thesis that the ideas of giving specific natural resources subjectivity and even legal personality, which is supposed to promote their better protection, are not correlated with the applicable legal regulations. In addition, they express skepticism as to more effective protection through further organizational and legal forms.

Keywords: natural resources, legal protection of nature, subject of law, legal personality

Słowa kluczowe: zasoby przyrody, prawna ochrona przyrody, podmioty prawa, osobowość prawna

Wprowadzenie

W prawoznawstwie powszechnie przyjmuje się, że przedmiotem ochrony prawnej są określone dobra i wartości społeczne, których zachowaniu i poszanowaniu służą przepisy prawne. Przedmiot ochrony prawnej to coś, co poddaje się protekcji za pomocą norm prawnych. Dla ilustracji wskazać można, że przedmiotem ochrony Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej są między innymi własność, prawo dziedziczenia oraz godność człowieka (art. 21 i 30), przedmiotem ochrony prawa karnego będzie wartość, podlegając ochronie na podstawie konkretnego przepisu prawa karnego (np. świat roślinny i zwierzęcy na zasadzie art. 181 ustawy – Kodeks karny), a jednym z licznych przedmiotów ochrony prawa administracyjnego są bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny[2]. W sferze ochrony środowiska takim przedmiotem ochrony jest przykładowo przyroda, jej zasoby, twory, składniki, środowisko i jego elementy, krajobraz, ponieważ tak stanowią adekwatne przepisy ustawy o ochronie przyrody i ustawy – Prawo ochrony środowiska. Rozszerzając egzemplifikacje, przedmiotem ochrony w tej „środowiskowej" sferze są lasy i zasoby leśne, wody, świat zwierzęcy, powietrze, klimat, powierzchnia ziemi czy kopaliny.

Podmioty prawa według przepisów Kodeksu cywilnego to osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi. Na płaszczyźnie prawa publicznego podmiotami prawa będą organy władzy publicznej, reprezentujące Skarb Państwa jako osobę prawną, względnie inne osoby prawa publicznego (np. wójt jako organ będącej osobą prawną gminy – jednostki samorządu terytorialnego).

Określone zasoby przyrody bywają jednocześnie przedmiotem ochrony prawnej i podmiotem prawa. Park narodowy stanowi na przykład z jednej strony przedmiot ochrony jako wyróżniający się wartościami przyrodniczymi obszar, a z drugiej strony jest jednocześnie państwową osobą prawną, czyli podmiotem prawa, ponieważ tak stanowi art. 8a ustawy o ochronie przyrody. Trzeba jednak podkreślić, że ustawodawcy chodzi przede wszystkim o aspekt strukturalny, ujęcie parku narodowego jako jednostki organizacyjnej powołanej do realizacji zadań publicznych, na co wskazuje powołanie się w ustawie o ochronie przyrody na art. 9 pkt 14 obowiązującej ustawy o finansach publicznych.

2 *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 648.

Podmiotowością prawną nie legitymują się jednak inne elementy przyrodnicze, czyli to, co prawodawca nazywa składnikami, zasobami czy tworami przyrody.

W szczególności podmiotami prawa nie są zwierzęta, chociaż ustawodawca wyłącza je także z kategorii rzeczy (dereifikacja zwierząt). Piśmiennictwo prawnicze raczej ostrożnie podchodzi do kwestii personifikacji zwierząt, dostrzegając mnogość uwarunkowań i postaci, w których zwierzęta występują, i proponuje traktowanie ich jako szczególnego dobra materialnego[3]. Wydaje się, że ryzykownie w świetle obowiązującego prawa i jego ugruntowanych interpretacji mówić jest o prawach zwierząt, skoro nie są one podmiotami prawa. Jednocześnie trzeba uwypuklić szczególny status zwierzęcia jako istoty żywej, także normatywnie potraktowanej jako zdolnej do odczuwania cierpienia. Tym samym racjonalna wydaje się propozycja mówienia nie o prawach zwierząt, ale o prawnej ochronie zwierząt. Kładzie się w takim ujęciu punkt ciężkości na ukształtowaniu przepisami ustawowymi sytuacji prawnej zwierząt z wyraźnym wskazaniem obowiązków człowieka wobec nich, z zagwarantowaniem prawnym wolności zwierząt od niekoniecznego bólu, cierpienia, strachu czy stresu, w czym tkwi istota humanitarnej ochrony zwierząt[4]. W tym kierunku wydaje się zmierzać Ewa Łętowska, gdy pisze o ochronie zwierząt nie w kontekście ujmowania interesów zwierząt w sposób absolutny, lecz jako obowiązku uwzględniania przez człowieka potrzeb i interesów zwierząt będących istotami od niego uzależnionymi[5].

Podmiotami prawa nie są siedliska przyrodnicze, rośliny, jeziora, rzeki czy kopaliny.

Współcześnie charakter aksjomatu ma założenie o coraz większej potrzebie i świadomości ujęcia spraw środowiskowych w życiu społeczeństw. W życiu społecznym i publicystyce pojawiają się motywowane względami wzmocnienia ochrony postulaty nadania osobowości prawnej poszczególnym elementom przyrody. Taka konstrukcja ma stanowić nowy trend w ochronie środowiska[6]. Autorzy stawiają tezę, że obdarzenie osobowością prawną fragmentów przyrody, na przykład rzek, uchroni je przed zagrożeniami. Podkreślają, że rzeka jako całość nie ma odpowiedniej ochrony prawnej, a w aktualnym zarządzaniu rzekami preferowane są względy gospodarcze przy pomijaniu aspektów przyrodniczych. Przywoływane są przykłady raczej egzotycznych z punktu widzenia polskiej kultury prawnej państw (Indie, Ekwador, Boliwia, Nowa Zelandia), cytowani prawnicy stwierdzają zaś, że nie ma przeciwskazań, żeby ustawodawca polski nadał osobowość prawną rzekom czy – szerzej – naturze.

Takie postulaty determinowane są często zagrożeniami specyficznymi dla danego państwa. W Szwajcarii stawiano przykładowo pytanie, czy nie byłoby sensowne nadanie osobowości prawnej lodowcom, co jednak spotkało się z ripostą, że byłoby to sprzeczne z funkcjonującym modelem prawa, a ponadto lodowce są chronione za pomocą innych przepisów prawa[7]. Dosyć sceptycznie do poszerzania kręgu osób prawnych

3 M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013, s. 49.

4 W. Radecki, *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 54.

5 E. Łętowska, K. Pawłowski, *O prawie i o mitach*, Warszawa 2013, s. 45–46.

6 Zob. E. Wilk, *Osobowość prawna gór i rzek*, „Polityka" 2021, nr 9; M. Kowalik, *Bug tak chciał. Rzeki dostają osobowość prawną*, „Krytyka Polityczna" z 9 marca 2021 r.

7 L. Rey, *Natur als Rechtssubjekt: Natur-Gesetz*, https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/dokumentation/magazin/magazin2021-2/magazin2021-2-dossier/natur-als-rechtssubjekt-natur-gesetz.html [dostęp: 8 stycznia 2023 r.].

o twory przyrody podchodzą także Niemcy. Wprawdzie dostrzegają historyczną tendencję do poszerzania kręgu podmiotów prawa, a także osób prawnych, to jednak kwestia pozostaje w sferze bardziej filozoficznej i ekologicznej niż prawnej[8].

Należy zgodzić się z tym, że ustawodawca może nadać osobowość prawną pewnym podmiotom, ustanawiając odpowiedni przepis prawny. Takie działanie musi być wszakże dokonane w zgodzie ze stosownymi regulacjami prawa krajowego i poszanowaniem wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa ponadnarodowego. Dlatego trzeba zapytać, jak taka ewentualna osobowość prawna elementu przyrody, dajmy na to rzeki, korespondowałaby z obowiązującym systemem prawnym. Celowo wspomniałem o rzece, zdefiniowanej przez art. 5 pkt 16e ustawy o ochronie przyrody w związku z art. 16 pkt 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne jako ciek naturalny płynący w sposób ciągły lub okresowy naturalnymi lub uregulowanymi korytami. Niedawne szkody ekologiczne, które dotknęły polskich rzek, prowokują do zaskakujących i nie zawsze przemyślanych propozycji prawniczych.

Element i obiekt przyrodniczy jako pojęcie języka prawnego

Ustawodawca wprost używa sformułowania „elementy przyrodnicze" w kontekście definiowania środowiska. Środowisko, normatywnie zdefiniowane w art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[9], to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami.

Elementy przyrodnicze stanowią zatem komponenty środowiska, można je sprowadzić do tego wszystkiego, co składa się na różnorodność biologiczną, to wszystko, co zrodziła natura, nie wyłączając tych elementów, które współkształtował człowiek. Elementy przyrodnicze wykraczają poza rozumienie różnorodności biologicznej wyrażone w art. 5 pkt 16 ustawy o ochronie przyrody i odniesione do zróżnicowania żywych organizmów występujących w ekosystemach, w obrębie gatunku i między gatunkami oraz zróżnicowanie ekosystemów.

Oprócz środowiska rozumianego jako kompleks elementów przyrodniczych odnajdujemy w polskim prawie definicję środowiska przyrodniczego. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[10] posługuje się pojęciem środowiska przyrodniczego, określając je w art. 5 pkt 20 jako krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami. Podstawę dla środowiska przyrodniczego stanowi krajobraz, ujmowany normatywnie jako postrzegana przez ludzi przestrzeń,

8 S. Knauß i in., *Rechte der Natur im deutschen Feuilleton – Eine Presseschau*, 13 stycznia 2022 r., Umweltimrecht. Environmental Law Blog, https://www.umweltimrecht.blog/die-rechte-der-natur-im-deutschen-feuilleton-eine-presseschau/ [dostęp: 8 stycznia 2023 r.].

9 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2556.

10 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 916.

zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka (art. 2 pkt 16e ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 5 pkt 2e ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody).

Ustawa o ochronie przyrody wskazuje także, czym jest przyroda, kreując przedmiot ochrony poprzez wymienienie zasobów, tworów i składników przyrody, a to: 1) dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów; 2) roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową; 3) zwierząt prowadzących wędrowny tryb życia; 4) siedlisk przyrodniczych; 5) siedlisk zagrożonych wyginięciem, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów; 6) tworów przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalnych szczątków roślin i zwierząt; 7) krajobrazu; 8) zieleni w miastach i wsiach; 9) zadrzewień. Tutaj z kolei pojęciem centralnym wydaje się siedlisko przyrodnicze, czyli obszar lądowy lub wodny, naturalny, półnaturalny lub antropogeniczny, wyodrębniony w oparciu o cechy geograficzne, abiotyczne i biotyczne (art. 5 pkt 17 ustawy o ochronie przyrody).

Ustawodawca dywersyfikuje pojęcia środowiska i środowiska przyrodniczego, jednak racjonalna wykładnia nie pozwala przyjąć, że środowisko przyrodnicze w rozumieniu ustawy o ochronie przyrody jest czymś innym niż środowisko w rozumieniu ustawy – Prawo ochrony środowiska. Skoro środowisko to ogół elementów przyrodniczych, a zaliczone do środowiska przyrodniczego składniki, na czele z krajobrazem, mieszczą się w zakresie środowiska z ustawy – Prawo ochrony środowiska, to trzeba przyjąć, że brak podstaw do takiej interpretacji, która miałaby stawiać w opozycji środowisko i środowisko przyrodnicze.

Ustawodawcy zdarza się wprawdzie być niejednoznacznym i nieprecyzyjnym, na przykład wtedy, gdy tworząc katalog zasobów, tworów i składników przyrody (art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody), odrębnie wymienia krajobraz i siedliska przyrodnicze, co może nasuwać wątpliwy wniosek, jakoby siedliska przyrodnicze nie były elementem krajobrazu. Podobnie nietrafione jest wskazanie obok siebie wśród elementów środowiska powierzchni ziemi, wód i krajobrazu, ponieważ powierzchnia ziemi i wody kreują krajobraz, nie są zatem czymś odrębnym od niego.

Na gruncie ustawy o ochronie przyrody określeniem „obiekt przyrodniczy" ustawodawca posługuje się jednokrotnie, gdy w art. 15 ust. 1 pkt 6, określając reżim prawny parków narodowych i rezerwatów przyrody, zabrania użytkowania, niszczenia, umyślnego uszkadzania, zanieczyszczenia i dokonywania zmian obiektów przyrodniczych, obszarów oraz zasobów, tworów i składników przyrody. Doktryna prawnicza obiekty przyrodnicze łączy z tzw. obiektowymi formami ochrony przyrody, czyli z pomnikami przyrody, stanowiskami dokumentacyjnymi, użytkami ekologicznymi, zespołami przyrodniczo-krajobrazowymi[11].

Wydaje się, że mimo iż ustawodawca obok obiektów przyrodniczych wskazuje na obszary, zasoby, twory i składniki przyrody, to znaczenia takiego rozróżnienia nie należy przeceniać. Wskazuje na to definicja środowiska z art. 3 pkt 39 prawa ochrony środowiska posługująca się kategorią elementu przyrodniczego, skupiającą wszystko, co tworzy środowisko.

11 W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, s. 83.

Można przyjąć, opierając się na przyjaznym połączeniu przepisów definiujących pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe (art. 40–43 ustawy o ochronie przyrody) z ich naukową interpretacją, że obiekty przyrodnicze to pewne fragmenty ekosystemów, na przykład naturalne zbiorniki wodne, fragmenty krajobrazu, oczka wodne, kępy drzew, jaskinie, okazałych rozmiarów drzewa, wodospady, starorzecza, siedliska i miejsca rozmnażania rzadkich gatunków.

Reasumując, jako elementy przyrodnicze należy kwalifikować wszystko, co wchodzi w skład środowiska w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska, to zasoby, twory i składniki przyrody. Ustawodawca jedynie przykładowo wymienia wśród elementów przyrodniczych powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat, siedliska przyrodnicze, rośliny, zwierzęta i grzyby dziko występujące, w tym objęte ochroną gatunkową, zadrzewienia czy lasy – w rozumieniu ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach. Obiekt przyrodniczy można, w zależności od konkretnego przypadku, utożsamić z elementem przyrodniczym, ale też można potraktować go jako zespół tworzących pewną spójną funkcjonalnie całość elementów przyrodniczych.

Konstytucyjna ochrona elementów przyrodniczych

Konstytucja RP w pięciu miejscach odnosi się bezpośrednio do środowiska i jego ochrony[12].

Przepis art. 5 stanowi, iż Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

W ustępie 3 art. 31 czytamy, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Artykuł 68, a konkretnie jego ustęp 4 stanowi, że władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.

W całości środowisku poświęcony jest art. 74 polskiej ustawy zasadniczej: władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

12 Poprzednio obowiązująca konstytucja z 1952 r. do środowiska nawiązywała w dwóch miejscach: art. 12 – PRL zapewnia ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska naturalnego, stanowiącego dobro ogólnonarodowe; art. 71 – Obywatele PRL mają prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego oraz obowiązek jego ochrony.

Według artykułu 86 każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa.

Wszędzie tam, gdzie ustrojodawca stanowi o środowisku, to ma na myśli także ochronę składających się na to środowisko elementów przyrodniczych. W tym sensie elementy przyrodnicze pozostają pod ochroną konstytucyjną.

Trzeba jednak zauważyć także to, że środowisko i jego ochrona nie są jedynymi wartościami konstytucyjnymi. Ochrona środowiska połączona jest z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju. W ustawodawstwie polskim definicja zrównoważonego rozwoju zawarta jest w art. 3 ustawy – Prawo ochrony środowiska: rozumie się przez to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

Zasada zrównoważonego rozwoju w pewien sposób uwarunkowuje ochronę środowiska. Mianowicie chodzi o takie korzystanie ze środowiska (bowiem nie jest możliwa całościowa, absolutna ochrona środowiska, a raczej racjonalne, ograniczone, a przede wszystkim mądre z niego korzystanie), które zagwarantuje zrównoważony rozwój i będzie z nim w zgodzie. Przez pojęcie równoważonego rozwoju rozumie się treść dość elastyczną, co jest chyba uzasadnione, biorąc pod uwagę zmienność potrzeb ochronnych i gospodarczych. Zachowuje aktualność zgłoszony blisko 20 lat temu pogląd jednego z prekursorów polskiej nauki prawa ochrony środowiska, że koncepcja zrównoważonego rozwoju nakazuje traktować środowisko jako wartość w procesie produkcji na równi z kapitałem i pracą. Oznacza to, że przemysł musi zapewnić rozwój, utrzymując równowagę między ekologią a rynkiem. Koncepcja zrównoważonego rozwoju zostanie zintegrowana z codziennym życiem gospodarki wtedy, gdy ludzie, organizatorzy życia gospodarczego i jego uczestnicy, będą w pełni rozumieli i stosowali nie tylko zasady, od których zależy rozwój ekonomiczny, ale także zasady, na których opiera się równowaga przyrodnicza i właściwy stan środowiska, a także uszanują wzajemne związki między gospodarką a środowiskiem. Ochrona środowiska powinna być realizowana z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju i oznacza to, że zrównoważony rozwój obejmuje także wymiary inne niż środowiskowe[13].

Powszechna i szczególna ochrona elementów przyrodniczych

Elementy (obiekty) przyrodnicze poddane są powszechnej ochronie prawnej oraz szczególnej ochronie prawnej. Źródłem inspiracji dla mówienia o powszechnej i szczególnej ochronie elementów przyrodniczych pozostaje dla mnie myśl zgłoszona przez Wojciecha

13 J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska. Problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005, s. 56.

Radeckiego na gruncie przepisów o ochronie przyrody. Autor wskazuje na powszechną ochronę przyrody, mającą aktualnie genezę w art. 4 ustawy o ochronie przyrody, oraz na szczególną ochronę przyrody, sprowadzającą się do prawnych form ochrony przyrody wskazanych w art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody[14].

Powszechna ochrona elementów przyrodniczych polega na ich protekcji tylko z tego powodu, że składają się one na przyrodę, na środowisko. To także coś, co zobowiązuje wszystkich, ma charakter obowiązku ogólnego. Artykuł 4 ustawy o ochronie przyrody dbałość o przyrodę będącą bogactwem i dziedzictwem narodowym czyni obowiązkiem powszechnym, wymieniając wśród adresatów organy administracji publicznej, osoby prawne i inne jednostki organizacyjne oraz osoby fizyczne. Przepis ma charakter ogólny, obejmuje swym adresem przyrodę rozumianą jako środowisko czy środowisko przyrodnicze, w powołanym wcześniej szerokim rozumieniu.

Jednocześnie art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody wskazuje formy ochrony przyrody (parki narodowe, rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, ochrona gatunkowa roślin zwierząt i grzybów), które są prawniczo definiowane jako instytucje prawne polegające na wyodrębnieniu określonego przedmiotu (obszaru, obiektu, gatunku), uznaniu go za chroniony powszechnie obowiązującym aktem normatywnym, poddaniu go szczególnemu reżimowi prawnemu, w którym zasadniczą rolę odgrywają zakazy zachowania się zagrażającego temu przedmiotowi, oraz ustanowienie odpowiedzialności typu penalnego za naruszenie tych zakazów[15]. Szczególna ochrona przyrody skupia się więc na formach ochrony przyrody, a więc w istocie rzeczy na pewnych wyodrębnionych jej fragmentach, z różnych względów uznanych za szczególnie wartościowe.

Szczególna ochrona przyrody to także protekcja poszczególnych fragmentów przyrody, jej elementów, pewnych wyodrębnionych prawnie składników przyrody poddanych specjalnej ochronie prawnej. W tym znaczeniu za reprezentatywne elementy przyrody można przykładowo wskazać lasy poddane ochronie zwłaszcza przez ustawę z dnia 28 września 1991 r. o lasach[16] oraz ustawę z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[17], wody chronione przede wszystkim przez ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne[18], powierzchnię ziemi, powietrze, kopaliny, zwierzęta i rośliny, chronione na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska, ale także ustaw szczególnych i aktów Unii Europejskiej[19].

14 W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 82–83.

15 W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody…*, s. 83.

16 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 672.

17 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2409.

18 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2625.

19 Np. ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 3 lutego 1995 r.; ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze; ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt; ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie; dyrektywa 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory; dyrektywa 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa.

Ochrona elementów przyrodniczych jako dobra wspólnego

Na gruncie językowym dobro wspólne to coś, co jest pomyślne, ważne, wartościowe, wykonywane, wykorzystywane przez wiele osób czy należące do wielu osób[20].

W nauce prawa dobro wspólne rozumiane jest jako wartości korzystne dla człowieka i jego rozwoju zarówno indywidualnego, jak i społecznego, dotyczące w równym stopniu więcej niż jednej osoby albo rzeczy, odczuwane przez więcej niż jeden podmiot[21], to optymalny stan bytu podmiotów prawa, którego osiąganie przejawia się przez realizację celów społecznych i gospodarczych, sprecyzowanych w aktach normatywnych, orzecznictwie i nauce[22].

W doktrynie prawa ochrony środowiska środowisko i ochrona środowiska są ujmowane jako wartości obiektywne, stanowiące dobro wspólne. Wskazywane w szczególności są następujące argumenty: 1) środowisko jako jedna z podstawowych wartości determinujących aksjologię polskiego porządku konstytucyjnego, 2) zabezpieczanie środowiska przede wszystkim przez organy państwa; to państwu przysługuje przede wszystkim kompetencja urzeczywistniania ochrony środowiska jako dobra wspólnego, 3) granice korzystania z wolności i praw w ramach dobra wspólnego wyznaczają nie tylko przepisy Konstytucji RP pozwalające na ich ograniczenie, ale także podstawowe obowiązki obywatela konieczne do realizacji dobra wspólnego, rozumianego jako zapewnienie realizacji zadań publicznych w interesie wszystkich obywateli, 4) środowisko i jego ochrona są mocno ugruntowane w orzecznictwie konstytucyjnym jako dobro wspólne, 5) ochrona środowiska stanowi kryterium ocen prawnych, to znaczy traktowana jest jako swoisty probierz oceny prawidłowości określonych zachowań i ich skutków, oceny, z którą prawodawca wiąże rozmaite skutki prawne[23].

Chociaż Konstytucja RP nie wskazuje bezpośrednio i dosłownie środowiska jako dobra wspólnego, to nie oznacza to, że środowisko takim dobrem nie jest. Środowisko stanowi dobro wspólne w ujęciu Konstytucji RP, gdy odnieść się do całokształtu jej regulacji stanowiących o środowisku. Konstytucyjne zadania państwa są wyrazem jego troski o dobro wspólne, środowisko i jego ochrona są zaś umiejscowione w katalogu tych zadań.

Trzeba w konsekwencji przyjąć, że jeżeli dobrem wspólnym jest kompleksowo rozumiane środowisko, to dobrami wspólnymi, w przyjętym wyżej znaczeniu, będą również składające się na środowisko elementy (obiekty przyrodnicze).

Za rozumieniem środowiska i jego elementów jako dobra wspólnego podąża istotny skutek prawny. Mianowicie według art. 323 ust. 1 – Prawa ochrony środowiska kreującego roszczenia cywilne w związku z bezprawnym oddziaływaniem na środowisko każdy, komu przez bezprawne oddziaływanie na środowisko bezpośrednio zagraża szkoda lub została mu wyrządzona szkoda, może żądać od podmiotu odpowiedzialnego za to zagrożenie lub naruszenie przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków

20 *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, Warszawa 2003.

21 Z. Łabno, *Dobro wspólne – pojęcie i realizacja*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowości i Finansów w Katowicach" 2007, nr 11, s. 14.

22 Z. Łabno, *Dobro wspólne a prawo ochrony środowiska*, „Prawo i Społeczeństwo" 2004, nr 2, s. 46.

23 B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej" w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 114–122.

zapobiegawczych. Jeżeli zagrożenie lub naruszenie dotyczy środowiska jako dobra wspólnego, to ze wskazanym wyżej roszczeniem może wystąpić Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, a także organizacja ekologiczna (art. 323 ust. 2 prawa ochrony środowiska). Uznanie środowiska czy określonej jego części za dobro wspólne rozszerza zatem krąg podmiotów uprawnionych do wystąpienia z określonym roszczeniem prawnym.

Ochrona elementów przyrodniczych jako zasobów strategicznych

Niektóre z elementów przyrodniczych ustawodawca preferuje, określając je strategicznymi zasobami naturalnymi kraju.

Według art. 1 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru naturalnych zasobów strategicznych kraju do zasobów tych zalicza się: 1) wody podziemne oraz wody powierzchniowe w ciekach naturalnych i źródłach, z których cieki te biorą początek, w kanałach, w jeziorach i w zbiornikach wodnych o ciągłym dopływie w rozumieniu ustawy – Prawo wodne, 2) wody polskich obszarów morskich wraz z pasmem nadbrzeżnym i ich naturalnymi zasobami żywymi i mineralnymi, a także zasobami naturalnymi dna i wnętrza ziemi znajdującego się w granicach tych obszarów, 3) lasy państwowe, 4) złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej w rozumieniu ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, 5) zasoby przyrodnicze parków narodowych.

Szczególna ochrona wskazanych zasobów realizowana jest poprzez: 1) wyłączenie z przekształceń własnościowych, z zastrzeżeniem przepisów z ustaw szczególnych (art. 2), 2) gospodarowanie tymi zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w interesie ogólnym (art. 3), 3) obowiązek utrzymywania, powiększania i doskonalenia zasobów odnawialnych oraz użytkowania złóż kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 4).

Świadczenia pozaprodukcyjne zasobów naturalnych Skarbu Państwa na potrzeby własne ludności są nieodpłatne, a wstęp do lasów państwowych oraz dostęp do cieków i zbiorników wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa jest wolny.

Status prawny wybranych elementów przyrodniczych

Poszczególne elementy środowiska poddane są zróżnicowanej reglamentacji prawnej. Zwróciłem wyżej szczególną uwagę na aspekt publicznoprawny związany ze znaczeniem elementów środowiska w kontekście interesu publicznego, dobra wspólnego czy zasobów strategicznych. Miałem na myśli zwłaszcza uwarunkowania ochronne, poddanie środowiska, przyrody i jej (jego) elementów ochronie prawnej ze względu na ich społeczne i ogólnoludzkie znaczenie. Przyświecała mi prawna zasada kompleksowości nakazująca widzieć ochronę środowiska jako całość i realizować ochronę poszczególnych

elementów środowiska z uwzględnieniem innych, pozostałych elementów (art. 5 prawa ochrony środowiska).

Poza tym trzeba jednak mieć na uwadze, że poszczególne elementy środowiska mają bardzo zróżnicowany status prawny. Niektóre nie mogą być przedmiotem własności prywatnej, obrót niektórymi jest ściśle reglamentowany, w przypadku niektórych uprawnienia właścicielskie są mocno ograniczone. Szeroki i niezamknięty katalog elementów składających się na środowisko w znaczeniu prawnym, w tym „pozostałe elementy różnorodności biologicznej", pozwala zaliczyć do tego pojęcia wiele przedmiotów o zdywersyfikowanym statusie prawnym.

Odniosę się do kilku przykładów.

Nie sposób zaprzeczyć, że elementem środowiska są zwierzęta. Była o nich mowa wcześniej, w tym miejscu dodam jeszcze, że w myśl art. 2 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie[24] zwierzęta łowne w stanie wolnym jako dobro ogólnonarodowe stanowią własność Skarbu Państwa.

Dobrem ogólnonarodowym, jak oznajmia art. 21 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt[25], są zwierzęta wolno żyjące (dzikie), czyli zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka.

Bezpośrednio wskazanym elementem środowiska są wody. W art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne[26] ustawodawca stanowi o przysługującym każdemu prawie do powszechnego korzystania z publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych oraz z wód morza terytorialnego. Powszechne korzystanie z wód służy do zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także do wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz amatorskiego połowu ryb (art. 32 ust. 2). Z kolei właścicielowi gruntu, według art. 33 prawa wodnego, przysługuje prawo do zwykłego korzystania z wód stanowiących jego własność oraz z wód podziemnych znajdujących się w jego gruncie.

Środowisko kreują także lasy[27], zarówno należące do Skarbu Państwa, jak i niestanowiące własności państwowej. Wśród celów trwale zrównoważonej gospodarki leśnej ustawodawca na czele wskazuje zachowanie lasów i ich korzystnego wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą, a także ochronę lasów, zwłaszcza lasów i ekosystemów leśnych stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody lub lasów szczególnie cennych ze względu na zachowanie różnorodności biologicznej, zachowanie leśnych zasobów genetycznych, walory krajobrazowe, potrzeby nauki (art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o lasach). Lasy stanowiące własność Skarbu Państwa są w określonym zakresie udostępniane dla ludności (art. 26), co tworzy dla każdego prawo dostępu do takiego lasu.

Elementem środowiska jest również krajobraz, wprost tak określony przez ustawę – Prawo ochrony środowiska i ustawę o ochronie przyrody, a zdefiniowany w art. 2

24 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1173.

25 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 572.

26 T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2233.

27 Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 672.

pkt 16e ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka. O prawie do krajobrazu można mówić w różnych kontekstach prawnych, na przykład jako o refleksie zadań władz publicznych w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego czy w odniesieniu do formy ochrony przyrody – parku krajobrazowego.

Wskazane przykłady to tylko ograniczona ilustracja prawnej różnorodności elementów składających się na środowisko.

Warto w tym miejscu wyjaśnić, że ustawodawca nie tworzy hierarchii elementów środowiska i nigdzie nie wskazuje, że określone jego elementy mają większą wartość i podlegają silniejszej ochronie prawnej. Znajdują się one na jednej płaszczyźnie. Także przedstawiciele nauk przyrodniczych byliby ostrożni w formułowaniu poglądu, że poszczególne elementy środowiska mają większy lub mniejszy wpływ na życie człowieka. Stanowią one całość, system, także poprzez wzajemne powiązania pomiędzy poszczególnymi elementami, na czym zresztą koncentrują się same pojęcia ekosystemu czy różnorodności biologicznej. Z tej perspektywy rodzą się co najmniej dwa aktualne pytania.

Pierwsze ma związek z ujmowaniem niektórych elementów środowiska jako dobra osobistego. Na kanwie stosunkowo niedawnego orzeczenia polskiego Sądu Najwyższego dotyczącego ochrony powietrza jako dobra osobistego[28] rodzi się pytanie, czy uznanie czystego powietrza za dobro osobiste rodziłoby konieczność potraktowania w ten sam sposób innych elementów środowiska. Jako logiczne następstwo jawi się pytanie, czy obowiązujące ustawodawstwo na to pozwala. Status i kwalifikacja prawna poszczególnych elementów środowiska pozostają przecież zdywersyfikowane i często niejednoznaczne.

Analogiczne pytanie nawiązuje do postulatów wzmocnienia ochrony prawnej pewnych elementów przyrodniczych przez nadanie im podmiotowości prawnej.

Przyroda i jej elementy w ujęciu podmiotowym

W dotychczasowych wywodach skupiłem się przed wszystkim na potraktowaniu przyrody i jej elementów jako przedmiotu prawa, czegoś, co jest poddane regulacji prawnej, chronione jako przedmiot prawa. Teraz należałoby zastanowić się, czy w świetle obowiązującego systemu prawnego można mówić o przyrodzie i jej elementach podmiotowo.

W prawie cywilnym podmiotami prawa są osoby: osoby fizyczne oraz osoby prawne. Osobami fizycznymi są ludzie, osoby prawne to natomiast, jak stanowi art. 33 k.c., Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Niekiedy w doktrynie prawa cywilnego jako trzecią kategorię podmiotów prawa wskazuje się jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, co do

28 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2021 r., III CZP 27/20.

których stosuje się jednak odpowiednio przepisy o osobach prawnych (art. 33[1] k.c.)[29]. Z kolei o przymiocie osobowości prawnej stanowi art. 33 Kodeksu cywilnego: osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Przepisy prawa o ochronie środowiska nie wymieniają człowieka wśród elementów przyrodniczych. Niemniej nie ulega dyskusji, że człowiek stanowi część przyrody i nierozłącznie związany jest ze środowiskiem. Dlatego jedynym elementem przyrody, który można określić podmiotem prawa, jest człowiek, będący z definicji osobą fizyczną. Następnie trzeba rozważyć, czy określone elementy przyrodnicze można wiązać z kategorią osobowości prawnej, co jest uzasadnione w kontekście zgłaszanych i naszkicowanych na wstępie wypowiedzi publicystycznych.

Teorie osobowości prawnej

W prawoznawstwie badającym istotę osobowości prawnej wyróżniają się teorie fikcji oraz teorie organiczne (realistyczne).

Te pierwsze wychodzą z założenia, że osoba prawna jest bytem idealnym (nierzeczywistym), ponieważ tylko człowiek może być podmiotem prawa z tego względu, że tylko człowiek dysponuje wolą, za której pomocą może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania.

W konsekwencji skoro niektóre jednostki organizacyjne są postrzegane przez ustawodawcę jako podmioty prawa, to jedynie w wyniku czystej fikcji. Wynikają z tego dwa zasadnicze następstwa: 1) nadanie osobowości prawnej jest aktem ustawodawcy i w istocie swej zależy od państwa oraz 2) skutki nadania tej osobowości nie mogą wykraczać poza to, co było tego przyczyną. Nie musi to oznaczać, że osoba prawna jest sztucznym, a nie realnym podmiotem. Trzeba się jednak liczyć z tym, że państwo ma zasadniczy wpływ na nadanie i odebranie osobowości prawnej określonej jednostce, a więc na jej istnienie. Niektórzy jednak twierdzą, że osoba prawna w rzeczywistości nie istnieje, ale jest tylko traktowana jako podmiot praw i obowiązków. Z kolei zwolennicy teorii realistycznych podkreślają przede wszystkim to, że osoby prawne istnieją realnie, ponieważ niezbędne jest zapewnienie pewnym jednostkom organizacyjnym posiadania osobowości prawnej. Poszukują oni zatem odpowiedniego substratu, który wskazywałby jednocześnie na istotę osoby prawnej. Mogą nim być np. osoby fizyczne lub ich grupy spełniające określone warunki wyznaczone przez prawo czy wprost organizacja bądź majątek celowy. Dla niektórych reprezentantów tej grupy oznaczało to antropomorfizację, a więc uznanie osoby prawnej za realny, psychofizyczny organizm, podobny człowiekowi, a więc żywy[30]. Polska cywilistyka w kwestii teoretycznej konstrukcji osobowości prawnej opiera się na tzw. teorii realistycznej, uznającej za osoby prawne twory społeczne, czyli jednostki organizacyjne, a nie tylko konstrukcje prawne.

29 P. Machnikowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2021, kom. do art. 1, nb. 9–10.

30 Z. Świderski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, red. P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka, Warszawa 2014, uwagi do art. 33 pt. „Teorie osób prawnych".

Wprost wskazuje na to przepis art. 33 k.c., wiążąc osobę prawną z jednostką organizacyjną, choć trzeba zauważyć, że ustawodawca nie definiuje jednostki organizacyjnej. Osobowość prawna przynależy więc tylko niektórym z podmiotów prawa.

Konkluzje

Wydaje się, że postulaty ujmowania poszczególnych elementów przyrodniczych, dajmy na to rzeki, w kategorii podmiotu prawa, a zwłaszcza osoby prawnej, nie znajdują umocowania w obowiązującym porządku prawnym i stanowią przejaw tzw. myślenia życzeniowego, eksponującego optymizm i niewątpliwą troskę o środowisko, ale pomijającego racjonalne, „twarde" uwarunkowania związane z kształtem i racjonalnym kształtowaniem ustawodawstwa oraz dorobkiem myśli prawniczej. Gdy coś nie działa, względnie nie działa należycie, to natychmiast wzywamy ustawodawcę. Trafnie opisała to zjawisko Ewa Łętowska, przywołując reakcję premiera z epoki Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej Piotra Jaroszewicza reagującego na nagłośnione medialnie przestępstwo wyrzucenia konduktorki z pociągu. Premier miał powiedzieć do prawników, że trzeba stworzyć przepisy zakazujące wyrzucania konduktorów z pociągów[31]. Zaniedbania administracyjne i – szerzej – zaniechania w procesie stosowania prawa sprzyjają presji na ustawodawcę w celu tworzenia jeszcze bardziej szczegółowego i kazuistycznego prawa. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku propozycji objęcia określonych elementów przyrodniczych, na przykład rzeki, osobowością prawną. Według mnie jest to działanie pochopne, nieuwzględniające obowiązującego ustawodawstwa i pomijające nieuniknione konsekwencje i kolizje prawne. W szczególności można zapytać, które z elementów przyrodniczych objąć osobowością prawną. Czy mają to być wyłącznie rzeki, a idąc dalej, czy idzie o wszystkie płynące cieki wodne, czy tylko wybrane? Z jakich względów takiemu szczególnemu statusowi prawnemu poddać wyłącznie rzeki, a wyłączyć z niego na przykład jeziora czy szczyty górskie? Czy chodzi o potraktowanie danego elementu przyrodniczego jako struktury organizacyjnej (stworzenie nowej struktury organizacyjnej w porządku prawnym), bo przecież w Polsce osobami prawnymi mogą być tylko struktury organizacyjne? Czy reprezentantem takiego nowego podmiotu prawa (przykładowej rzeki) uczynić dotychczasowe podmioty administracji wodnej działające na podstawie ustawy – Prawo wodne, czy też wykreować nowe podmioty reprezentujące – administrujące? Jak wyglądałaby relacja takiego nowego podmiotu względem przewidzianych przez ustawę o ochronie przyrody form ochrony przyrody? Aktualnie często zdarza się przecież tak, że przywoływana rzeka, jako element przyrodniczy, przebiega przez obszar formy ochrony przyrody. Kolejne pytania można mnożyć, sugerując najpierw egzekucję należytej ochrony z wykorzystaniem istniejących instrumentów prawnych przewidzianych przez szeroko rozumiane prawo ochrony środowiska, a także przez prawo karne.

31 E. Łętowska w rozmowie z R. Wosiem: *O wyższości dobrych obyczajów nad prawem*, https://forsal.pl/artykuly/700644,ewa-letowska-o-wyzszosci-dobrych-obyczajow-nad-prawem.html [dostęp: 8 stycznia 2023 r.].

Bibliografia

Goettel M., *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013.
Iwańska B., *Koncepcja „skargi zbiorowej" w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013.
Kodeks cywilny. Komentarz, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2021.
Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna, red. P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka, Warszawa 2014.
Kowalik M., *Bug tak chciał. Rzeki dostają osobowość prawną*, „Krytyka Polityczna" z 9 marca 2021 r.
Łabno Z., *Dobro wspólne a prawo ochrony środowiska*, „Prawo i Społeczeństwo" 2004, nr 2.
Łabno Z., *Dobro wspólne – pojęcie i realizacja*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowości i Finansów w Katowicach" 2007, nr 11.
Łętowska E., Pawłowski K., *O prawie i o mitach*, Warszawa 2013.
Prawo administracyjne, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017.
Radecki W., *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015.
Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016.
Sommer J., *Efektywność prawa ochrony środowiska. Problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005.
Uniwersalny słownik języka polskiego, red. S. Dubisz, Warszawa 2003.
Wilk E., *Osobowość prawna gór i rzek*, „Polityka" 2021, nr 9.

Sławomir Czarnow[1]
ORCID ID: 0000–0001–8134–6326

PRÓBA REFLEKSJI NAD REAKCJĄ PAŃSTWA NA PANDEMIĘ COVID-19 – UWAGI O PORZĄDKU PRAWNYM CZASU EPIDEMII I JEGO WPŁYWIE NA PRAWA I WOLNOŚCI CZŁOWIEKA

ABSTRACT

An attempt at reflection on the state response to the COVID-19 pandemic – remarks on the legal order during the period of the epidemic and its impact on human rights and freedoms

The article concerns the relevant legal aspects of the state of epidemics, the state of epidemic emergency and the state of natural disaster, as well as the permissible procedures for restricting rights and freedoms during these states in light of the Constitution of the Republic of Poland. In particular, the vagueness of the prerequisites for the introduction of these states and the arbitrariness of the application of solutions, including anti-epidemic restrictions through ordinances are pointed out. The issue of punishing violations of anti-epidemic prohibitions and orders is also raised, with emphasis on the low effectiveness of administrative penalties. Excessive powers of the executive and responding to an emergency without parliamentary control are also pointed out.

1 Radca prawny, doradca prawny w Delegaturze NIK w Białymstoku, autor ok. 40 opracowań i glos z zakresu prawa administracyjnego, gospodarczego i finansowego.

Keywords: state of emergency, state of natural disaster, state of epidemic, state of epidemic emergency, administrative fine, human rights and freedoms, countering COVID-19, statutory authorization

Słowa kluczowe: stan nadzwyczajny, stan klęski żywiołowej, stan epidemii, stan zagrożenia epidemicznego, administracyjna kara pieniężna, prawa i wolności człowieka, przeciwdziałanie COVID-19, upoważnienie ustawowe

Wstęp

W ślad za tym, jak Międzynarodowa Organizacja Zdrowia ogłosiła 11 marca 2020 r. stan pandemii w związku z pojawieniem się i rozprzestrzenianiem koronawirusa SARS-CoV-2 i wywoływanej przezeń ostrej choroby zakaźnej układu oddechowego COVID-19, wiele państw wprowadziło w różnych terminach i na różne okresy specjalne regulacje prawne – stany nadzwyczajne (w Europie co najmniej 21 państw, w tym 15 z Unii Europejskiej) lub stany epidemii (w Europie co najmniej 18 państw, w tym 12 z UE)[2]. Analiza działań 44 państw świata wobec epidemii COVID-19 w 2020 r. wykazała wysoką różnorodność „charakteru i poziomu restrykcji", a zarazem „wysoki poziom restrykcyjności" w większości państw (75%)[3]. Pojawił się też pogląd, że „wzorcowym modelem wdrażania restrykcji był model chiński, obserwowany w tym kraju na początku 2020 r., który następnie wdrożono w Europie i na świecie. Koszty i ryzyka związane z wprowadzaniem obostrzeń były i nadal są niedoszacowane, ich pozytywne efekty związane z potencjalnym zahamowaniem rozprzestrzeniania się zakażeń zostały natomiast przeszacowane"[4]. W 2022 r. różne kraje zaczęły znosić obostrzenia.

W Polsce ogłoszono najpierw stan zagrożenia epidemicznego (13–20 marca 2020 r.), a następnie stan epidemii (20 marca 2020 r. – 16 maja 2022 r.)[5], ponownie zastąpiony stanem zagrożenia epidemicznego (od 16 maja 2022 r. do 1 lipca 2023 r.[6]). Minister

2 Zob. np. K. Walecka, K. Wojtas, *Lockdown demokracji w czasach pandemii COVID-19*, s. 1–6, https://www.kas.de/pl/web/polen/einzeltitel/-/content/lockdown-demokracji-w-czasach-pandemii-covid-19; K. Zbytniewska, *Koronawirus: Które kraje wprowadziły stan wyjątkowy w Europie?* (wpis z 8 maja 2020 r.), https://www.euractiv.pl/section/bezpieczenstwo-i-obrona/news/koronawirus-ktore-kraje-wprowadzily-stan-wyjatkowy/ [dostęp: 3 lipca 2023 r.]; *Państwo i prawo w czasach COVID-19*, red. K. Stępniak, Warszawa 2020, https://think-make.pl/panstwo-i-prawo-w-czasach-covid-19-wolny-dostep.

3 A. Martofel, *Analiza rządowych i międzynarodowych działań wobec pandemii SARS-CoV-2*, „Almanach" 2020, nr 2, s. 51–52 (materiał z https://www.urpl.gov.pl); *Kompendium pandemii. Reakcje państw na COVID-19*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, kwiecień 2020 (materiał z https://pism.pl).

4 *Debata ekspertów. Dr Basiukiewicz o szkodliwości restrykcji*, https://dorzeczy.pl/zdrowie/250330/debata-ekspertow-nt-covid-dr-basiukiewicz-o-restrykcjach.html [dostęp: 3 lipca 2023 r.]; *Biała księga pandemii koronawirusa*, red. M. Błochowiak, Fundacja Ordo Medicus 2022, s. 420.

5 Rozporządzenia Ministra Zdrowia: z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. poz. 433 ze zm.) i z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze RP stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. poz. 490) oraz z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze RP stanu epidemii (Dz.U. z 2022 r. poz. 340) i z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze RP stanu epidemii (Dz.U. poz. 1027).

6 Rozporządzenia Ministra Zdrowia: z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. poz. 1028) oraz z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. poz. 1118).

Zdrowia zniósł stan zagrożenia epidemicznego na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego wobec spadku liczby zakażeń wirusem SARS-Cov-2 oraz spadku liczby zgonów i hospitalizacji[7].

Obszerność regulacji prawnych związanych z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19 w Polsce jest tak wielka, że nawet poruszanie się po nich sprawia trudności. Piśmiennictwo na ten temat jest bardzo obszerne, ale przeważnie ma charakter publicystyczny, niemniej zaczyna się już pojawiać refleksja naukowa. W artykule omówiono ważniejsze aspekty prawne i praktyczne zwalczania epidemii, wskazano też na niektóre zaniedbania władzy wykonawczej i ustawodawczej w związku z powrotem do normalnych zasad funkcjonowania państwa. Powrót taki wymaga działań prawodawczych, których w istocie nie podjęto. Ustawodawstwo dotyczące epidemii nie zostało bowiem, z niewielkimi wyjątkami, dostosowane do wymogów Konstytucji RP i obowiązuje w prawie niezmienionym kształcie. Uchylenie stanów epidemicznych znalazło wyraz tylko w rozporządzeniach.

Hybrydowy stan nadzwyczajny – między stanem klęski żywiołowej a stanami epidemicznymi

W Polsce w okresie 15 marca – 26 maja 2020 r. wdrożono restrykcyjne zasady zwalczania epidemii COVID-19, dotykające w istocie całego społeczeństwa, zarówno w sferze spraw urzędowych, obrotu gospodarczego, jak i spraw życia codziennego. Dokonano istotnych ingerencji w sferę wolności i praw człowieka oraz znacznych zmian w funkcjonowaniu władz publicznych. Istniejący w tym okresie reżim prawny i działania aparatu państwowego odpowiadały w sporej mierze konstytucyjnej charakterystyce stanu nadzwyczajnego, choć nie został on formalnie ogłoszony. Sytuację tę określono w publicystyce i nauce jako hybrydowy lub nienormatywny stan nadzwyczajny, gdyż zastosowane środki dalece wykraczały poza tzw. zwykłe środki konstytucyjne[8]. Tym sposobem egzekutywa uniknęła kontroli parlamentarnej wprowadzanych regulacji, a także ograniczeń władzy publicznej wynikających z Konstytucji RP[9], m.in. zakazu przeprowadzania wyborów, w tym prezydenckich, czy zmian prawa wyborczego[10]. Potem obostrzenia łagodzono, ale w latach 2020–2021 wracano do praktyki nakładania zakazów i nakazów z pomijaniem konstytucyjnych wymogów ograniczania praw jednostki, a te wadliwie

7 WOK, *Od 1 lipca nowe rozporządzenie covidowe. Zmiany obejmą wszystkich Polaków*, https://www.portalsamorzadowy.pl/ochrona-zdrowia/od-1-lipca-nowe-rozporzadzenie-covidowe-zmiany-obejma-wszystkich-polakow,467910.html [dostęp: 30 czerwca 2023 r.].

8 Np. P. Tuleja, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra" 2020, nr 9, s. 15; K. Walecka, K. Wojas, *Lockdown demokracji…*, s. 7; a także S. Czarnow, *Między stanem epidemii a stanem klęski żywiołowej – COVID-19 a niektóre prawa człowieka*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe" 2021, nr 3(28), s. 13.

9 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.).

10 M. Krzemiński, *Hybrydowy stan nadzwyczajny*, materiał z 28 marca 2020 r., https://konstytucyjny.pl/marcin-krzeminski-hybrydowy-stan-nadzwyczajny/ [dostęp: 30 czerwca 2023 r.].

ustanowione rygory egzekwowano za pomocą kar administracyjnych i kar za wykroczenia. Restrykcje wprowadzono rozporządzeniami przeważnie bez podstawy ustawowej i niezgodnie z Konstytucją RP, co potwierdziło orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) i Sądu Najwyższego (SN). Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) zidentyfikował pięć głównych sfer najbardziej dotkniętych obostrzeniami epidemicznymi. Były to: administracja, ochrona zdrowia, prawa przedsiębiorców, prawo podatkowe i prawa konsumentów[11].

Działania władzy państwowej w Polsce doprowadziły w istocie do wprowadzenia stanu pośredniego między stanem nadzwyczajnym a zwykłym funkcjonowaniem państwa, choć Konstytucja RP tego nie przewiduje (zob. np. wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., K 50/07). Stało się tak, mimo że stopień kodyfikacji stanów nadzwyczajnych w Polsce jest dość wysoki[12]. Jednak praktyka lat 2020–2021 dobitnie pokazała, że przesłanki zastosowania takiego środka są nieostre i decyzja w tym zakresie leży w sferze dyskrecjonalnej władzy egzekutywy (rządu lub Prezydenta RP). Potwierdzeniem tego stanu rzeczy jest np. postanowienie SN z dnia 28 lipca 2020 r. (I NSW 2849/20), w którym stwierdzono m.in., że Rada Ministrów nie miała obowiązku wprowadzać stanu klęski żywiołowej w odpowiedzi na epidemię COVID-19, skoro istniała możliwość wprowadzenia stanu epidemii. Decyzja o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego, z uwagi na ogólność przesłanek jego wprowadzenia należy bowiem do sfery uznania administracyjnego organów państwa i to do nich należy ocena, czy te przesłanki zostały w konkretnej sytuacji, np. wybuchu epidemii, spełnione[13]. W piśmiennictwie pojawił się też interesujący pogląd przeciwny, że władze publiczne nie mają luzu decyzyjnego i powinny ogłosić stan nadzwyczajny, jeśli w praktyce już zaistniał jego materialnoprawny substrat (treść), określony w Konstytucji RP – szczególne zasady funkcjonowania aparatu państwowego i rozszerzona ingerencja w sferę praw i wolności jednostki, względnie odpowiednio duża skala zagrożeń[14]. Jednak moim zdaniem jest to raczej postulat dobrej praktyki (skądinąd słuszny) niż egzekwowalna reguła prawna. Nie istnieją bowiem środki zaskarżenia zaniechania władz polegającego na uchylaniu się od ogłoszenia stanu nadzwyczajnego.

Chaotyczne i pośpieszne wprowadzanie obostrzeń w 2020 r. stało się przedmiotem interwencji podejmowanych przez RPO[15] i Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców (Rzecznik MŚP)[16], jak też krytyki organizacji pozarządowych, takich jak Helsińska

11 W szczególności opracowanie Rzecznika Praw Obywatelskich *Raport RPO na temat pandemii. Doświadczenia i wnioski. Warszawa 2021.* Zagadnienia te poruszone zostały także w *Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2020 r.* (druk sejmowy nr 976 z 8 lutego 2021 r.) i w 2021 r. (uwagi o stanie przestrzegania praw człowieka i obywatela), s. 11–13.

12 Zob. K. Walecka, K. Wojas, *Lockdown demokracji…*, s. 3–5.

13 Zob. też S. Czarnow, *Między stanem…*, s. 14.

14 Tak np. P. Tuleja, *Pandemia COVID-19…*, s. 9–10 i M. Krzemiński, *Hybrydowy…* oraz *Ograniczenia praw i wolności wprowadzone w Polsce w związku z epidemią COVID-19, Część pierwsza. Aspekty prawne*, red. Ł. Bernaciński, J. Kwaśniewski, Warszawa 2021, s. 38–41.

15 W kategorii Koronawirus i epidemia w Polsce 1193 pozycje na stronie www.rpo.gov.pl (stan na 26 stycznia 2023 r.).

16 Np. działania Rzecznika MŚP w II kw. 2020 r., opisane na https://rzecznikmsp.gov.pl/dzialania-rzecznika-msp-w-okresie-pandemii-koronawirusa/ [dostęp: 30 czerwca 2023 r.].

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH

Fundacja Praw Człowieka[17] czy Związek Przedsiębiorców i Pracodawców[18]. Obawy co do działań władz krajowych państw UE w czasie pandemii, w tym władz polskich, wyraził także Parlament Europejski w rezolucji z 17 kwietnia 2020 r.[19], w której podkreślił, że „należy nadal stosować Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej i zapewniać poszanowanie praworządności", i uznał „za całkowicie niezgodne z wartościami europejskimi" m.in. „działania podjęte przez polski rząd – a mianowicie zmianę ordynacji wyborczej wbrew orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego i przepisom przewidzianym w ustawie – by w czasie pandemii przeprowadzić wybory prezydenckie, co może zagrozić życiu obywateli polskich i podważyć koncepcję wolnych, równych, bezpośrednich i tajnych wyborów, o których mowa w Konstytucji RP" (ust. 46). Parlament wezwał komisję, „aby pilnie oceniła, czy środki nadzwyczajne są zgodne z traktatami, oraz w pełni wykorzystała wszystkie dostępne unijne narzędzia i sankcje, w tym budżetowe, w celu usunięcia tego poważnego i utrzymującego się naruszenia prawa" (ust. 47).

Zarazem zróżnicowanie sposobów przeciwdziałania pandemii COVID-19 potwierdza tezę, że państwa demokratyczne mogą zapobiegać lub zwalczać kryzysy nie tylko za pomocą konstytucyjnych środków nadzwyczajnych, ale też przez „konstrukcje i modele ustawowe". Środki nadzwyczajne należy bowiem stosować tylko w przypadkach szczególnego niebezpieczeństwa i tylko wtedy, gdy zwykłe środki w rozumieniu konstytucyjnym są niewystarczające. Zarazem „samo wprowadzenie stanu epidemii nie usprawiedliwia wszelkich nadzwyczajnych działań władzy wykonawczej. Rozporządzenia przeciwepidemiczne muszą podlegać kompleksowej i skutecznej kontroli sądowej, w szczególności z punktu widzenia zasady proporcjonalności, tak w wymiarze formalnym – istnienia podstawy ustawowej dla wprowadzenia określonego ograniczenia, nakazu lub zakazu, jak i w wymiarze materialnego usprawiedliwienia zasadami i wartościami konstytucyjnymi"[20].

W polskim stanie prawnym epidemia COVID-19 jako wystąpienie nowej choroby zakaźnej mogłaby być powodem ogłoszenia trzech różnych stanów: stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii i stanu klęski żywiołowej. Przesłanki wprowadzenia tych stanów mają bowiem charakter nieostry i ocenny, co pozostawia władzy wykonawczej spory luz decyzyjny.

Zgodnie z art. 2 pkt 22 i 23 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi[21] stan epidemii oraz stan zagrożenia epidemicznego to sytuacje prawne wprowadzone na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii albo w związku z ryzykiem jej wystąpienia w celu podjęcia

17 Np. *Prawa człowieka w dobie pandemii*, red. P. Kubaszewski, K. Wiśniewska, Warszawa 2021, Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC).

18 Np. *Podsumowanie lockdown-u w Polsce*, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców (ZPP), Warszawa 2021.

19 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 kwietnia 2020 r. w sprawie skoordynowanych działań UE na rzecz walki z pandemią COVID-19 i jej skutkami – 2020/2616(RSP); zob. m.in. ust. 46.

20 L. Bosek, *Stan epidemii – aspekty konstytucyjne i prawnoporównawcze*, [w:] *XXII Konferencja Wydziałowa. Prawo w czasie pandemii COVID-19*, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, 9–10.

21 Dz.U. z 2022 r. poz. 1657 ze zm., dalej: ustawa o chorobach zakaźnych u ludzi.

określonych działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii albo zapobiegawczych (w razie ryzyka epidemii). Żaden z tych stanów nie jest stanem nadzwyczajnym; są to zwykłe środki konstytucyjne.

Stan klęski żywiołowej to natomiast najmniej restryktywny z trzech stanów nadzwyczajnych, określonych w art. 228 Konstytucji RP[22]. Zgodnie z art. 232 Konstytucji RP oraz z art. 2, 5 i 6 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej[23] Rada Ministrów w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Jego przedłużenie może nastąpić za zgodą Sejmu. Zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa, przy czym w czasie stanu klęski żywiołowej można ograniczać wolności i prawa, określone enumeratywnie w art. 233 ust. 3 Konstytucji RP (razem dziewięć, m.in. wolności: osobista; działalności gospodarczej; poruszania się i pobytu). Stosownie zaś do art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej epidemię można zaliczyć do katastrof naturalnych, przez które rozumie się zdarzenie związane z działaniami sił natury, m.in. masowe występowanie chorób zakaźnych ludzi. Dopuszczalny zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w stanie klęski żywiołowej został szczegółowo ustalony w art. 21 i 22 ww. ustawy. W takim zakresie Rada Ministrów może określić w rozporządzeniu rodzaje niezbędnych ograniczeń praw i wolności (art. 5 ust. 2). Z kolei art. 6 ust. 1 ustawy uprawnia Radę Ministrów do przedłużenia stanu klęski żywiołowej na dalszy czas oznaczony rozporządzeniem, po wyrażeniu zgody przez Sejm. Ustawa nie przewiduje możliwości uchylenia przez Sejm wprowadzonego stanu klęski żywiołowej, nie ogranicza również liczby ani okresu możliwych jego przedłużeń. Z jednej strony jest to rozwiązanie elastyczne, przydatne przy przeciwdziałaniu zjawiskom niezależnym od ludzkiej woli, ale może też prowadzić do nadmiernego i niezasadnego przedłużania stanu klęski żywiołowej w istocie na czas nieokreślony.

Przeważa pogląd, że podczas stanu nadzwyczajnego ograniczenie w drodze ustawy niektórych wolności i praw może polegać zarówno na czasowym uszczupleniu możliwości korzystania z nich, jak i na całkowitym ich zawieszeniu. Podczas stanu nadzwyczajnego nie ma bowiem zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ustanawiający ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw w zwykłych warunkach funkcjonowania państwa. W konsekwencji jedynie w stanie nadzwyczajnym dopuszcza się czasowe naruszenie istoty wolności lub prawa[24].

Choć art. 68 ust. 4 Konstytucji RP zobowiązuje władze publiczne do zwalczania chorób epidemicznych, to nie określa środków, jakie należy zastosować. Nie musi to więc być wyłącznie stan klęski żywiołowej, zwłaszcza że zgodnie z art. 228 ust. 1 Konstytucji RP stan nadzwyczajny można wprowadzić tylko w sytuacji szczególnych zagrożeń, jeśli

22 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.).

23 Dz.U. z 2017 r. poz. 1897.

24 P. Radziewicz, *Komentarz do art. 228*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, WKP 2019.

zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające. Ocena, czy epidemia jest taką sytuacją, należy do władzy wykonawczej.

Problematyka przesłanek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego jest także przedmiotem regulacji prawa międzynarodowego w zakresie, w jakim wiąże się z tzw. derogacją (zawieszeniem) praw człowieka i obywatela w sytuacjach nadzwyczajnych. Najbardziej znane klauzule derogacyjne, określające przesłanki dopuszczalności takiego zawieszenia praw, znajdują się w art. 4 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych[25] (MPPOiP) i w art. 15 Europejskiej konwencji praw człowieka[26] (EKPC). Umowy te dopuszczają podjęcie przez państwa kroków w celu zawieszenia stosowania wynikających z nich zobowiązań: MPPOiP – w przypadku gdy wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne zagraża istnieniu narodu i zostało ono urzędowo ogłoszone, a EKPC – w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa zagrażającego życiu narodu, po notyfikacji Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy. Zawieszenie takie jest możliwe w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji i pod warunkiem, że nie jest sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego, a MPPOiP zastrzega też, że nie może pociągać za sobą dyskryminacji wyłącznie z powodu rasy, koloru skóry, płci, języka, religii lub pochodzenia społecznego. Zarówno MPPOiP, jak i EKPC wyłączają możliwość derogacji fundamentalnych praw i wolności: prawa do życia (art. 6 MPPOiP i art. 2 EKCP), zakazu tortur i okrutnego (nieludzkiego lub poniżającego) traktowania lub karania (art. 7 i art. 3), zakazu niewolnictwa i poddaństwa (art. 8 i art. 4 ust. 1), zakazu karania za czyny niestanowiące przestępstwa w chwili ich popełnienia (art. 15 i art. 7), a MPPOiP katalog ten poszerza jeszcze o zakaz pozbawienia wolności za niewykonanie zobowiązań umownych (art. 11), prawo do podmiotowości prawnej (art. 16) oraz prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania (art. 18)[27]. Kluczowe znaczenie ma tu pojęcie (wyjątkowego) niebezpieczeństwa publicznego, zagrażającego istnieniu narodu. Przesłanka ta ma charakter niedookreślony, ale doprecyzowano ją w tzw. zasadach z Syrakuz, przyjętych 28 września 1984 r. przez Radę Gospodarczą i Społeczną ONZ[28], dotyczących MPPOiP. Wskazano w nich m.in., że zawieszenie części praw i wolności może nastąpić „jedynie w obliczu wyjątkowego oraz istniejącego lub nieuchronnego zagrożenia dla życia narodu" (pkt 39). Chodzi o sytuację, która „dotyczy całej populacji na całym terytorium państwa lub na jego części" i „zagraża jej zdrowiu fizycznemu, niepodległości lub integralności terytorialnej państwa, albo istnieniu

25 Otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., ratyfikowany przez Polskę dnia 23 kwietnia 1977 r. (Dz.U. nr 38 poz. 168).

26 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, otwarta do podpisu w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., ratyfikowana przez Polskę dnia 19 stycznia 1993 r. (Dz.U. nr 61 poz. 284).

27 M. Kolenda-Matejczuk, M. Mrowicki, *Ochrona praw człowieka w stanach globalnego zagrożenia – analiza na przykładzie pandemii COVID-19*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2021, XVIII, nr 2, s. 42–61.

28 *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, E/CN.4/1985/4, https://www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf, [dostęp: 1 lipca 2023 r.]. Zob. też M. Radajewski, *Derogacja praw i wolności w sytuacjach nadzwyczajnych w międzynarodowych systemach ochrony praw człowieka*, [w:] *Międzynarodowa ochrona praw człowieka – współczesne problemy na świecie*, red. M. Jabłoński, P. Jurczyk, T. Gutierrez, Wrocław 2015, s. 129–140.

lub wykonywaniu podstawowych funkcji przez instytucje niezbędne do zapewnienia i ochrony praw uznanych w MPPOiP". Zarazem zawieszenia praw i wolności nie usprawiedliwiają „konflikt wewnętrzny", „zamieszki" czy też – same w sobie – „problemy ekonomiczne" (pkt 40–41). Państwo zawieszające prawa i wolności powinno też urzędowo ogłosić istnienie niebezpieczeństwa publicznego, a zasady ogłaszania stanu takiego niebezpieczeństwa określić jeszcze przed jego wystąpieniem (pkt 42–43).

Z kolei Rada Europy w stanowisku z dnia 7 kwietnia 2020 r. w sprawie poszanowania praw człowieka podczas pandemii COVID-19 wskazała m.in., że EKPC umożliwia państwom, w wyjątkowych okolicznościach, odstępstwa od przestrzegania praw człowieka (poza tzw. prawami absolutnymi), ale „tylko wtedy, gdy zagrożone jest samo »życie« narodu oraz to, że reakcja ta powinna być ściśle ograniczona i pozostająca w zgodzie z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego". To państwo „jest odpowiedzialne za życie narodu oraz ocenę, czy jest ono zagrożone przez niebezpieczeństwo publiczne, i co należy uczynić, aby je pokonać", i EKPC „daje władzom szeroki zakres swobody, nie mają one jednak nieograniczonych uprawnień"[29].

Stan klęski żywiołowej w świetle EKPC i MPPOiP byłby więc dopuszczalny tylko wyjątkowo i nie może służyć jedynie ograniczeniu praw. Niemniej jednak głównie w marcu i kwietniu 2020 r. pojawiły się głosy wskazujące na potrzebę, a nawet konieczność (obowiązek) wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Jako główny argument wskazywano fakt, że rząd już zastosował – w drodze rozporządzeń – szczególne środki, takie jak ograniczenia praw i wolności, dopuszczalne jedynie podczas stanu nadzwyczajnego[30]. Liczne wyroki SN i NSA potwierdziły, że egzekutywa sięgnęła po rozwiązania, do których nie miała umocowania ustawowego ani konstytucyjnego. Ponadto najdalej idące obostrzenia, jak np. całkowity zakaz przemieszczania się i zgromadzeń lub zawieszenie działalności całych branż gospodarki, wdrażano w istocie bez analizy ich zasadności i skuteczności; okazały się one nieproporcjonalne do zagrożeń[31]. Tak szerokie restrykcje uderzające w przedsiębiorców spowodowały konieczność udzielania im pomocy publicznej.

Instrumenty prawne z tego zakresu tworzono na bieżąco, zarówno w ustawach, jak i rozporządzeniach. Komisja Europejska zatwierdziła aż 62 instrumenty pomocy publicznej związanej z COVID-19 dla Polski, w tym 23 programy pomocowe (tarcze antykryzysowe), obowiązujące w okresie 10 kwietnia 2020 r. – 31 marca 2023 r.[32] Pomoc ta była rozproszona i świadczona niezależnie przez wiele instytucji. W ramach tarcz

29 SG/Inf(2020) z dnia 7 kwietnia 2020 r., omówiony [w:] *Przestrzeganie praw człowieka w dobie pandemii COVID-19. Stanowisko Rady Europy* (opracowanie tematyczne OT-684), Warszawa 2020, s. 7–8.

30 T. Żółciak, *Truskolaski: Tylko formalnie nie mamy dziś wprowadzonego stanu nadzwyczajnego*, https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/1465982,unia-metropolii-polskich-truskolaski-wybory-prezydenckie-stan-nadzwyczajny.html; P. Wachowiec, *Stan klęski żywiołowej: Wszystkie przesłanki zostały już spełnione*, https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1470029,stan-kleski-zywiolej-kiedy-mozna-wprowadzic.html; A. Jędrzejczyk, *Koronawirus. RPO: rozporządzenia Ministra Zdrowia bez podstawy w specustawie o COVID-19. To łamanie Konstytucji*, https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-rozporzadzenia-MZ-niezgodne-z-ustawa [dostęp: 1 lipca 2023 r.].

31 *Biała księga pandemii koronawirusa…*, s. 95–97, 312–314.

32 *Lista instrumentów pomocowych związanych z COVID-19 (stan na 8 lipca 2022 r.)*, https://uokik.gov.pl › download.php?id=19640 [dostęp: 3 lipca 2023 r.].

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH

antykryzysowych obsługiwanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A., Bank Gospodarstwa Krajowego S.A., ZUS, Ministerstwo Rozwoju i Technologii oraz Agencję Rozwoju Przemysłu S.A. w okresie II kwartał 2020 r. – III kwartał 2021 r. przyznano i wypłacono wsparcie w różnych formach na kwotę ok. 240 mld zł[33].

Warto zauważyć, że ostatni przed obecną pandemią COVID-19 stan epidemii wprowadzono w Polsce ponad 50 lat temu – w związku z tzw. grypą Hongkong w latach 1969–1971 – ale tylko w niektórych większych miastach i z przerwami, nie podając go do publicznej wiadomości[34], ostatni zaś stan nadzwyczajny – niemal 40 lat przed wystąpieniem COVID-19 – 13 grudnia 1981 r.[35] Nie było więc praktycznych doświadczeń, jak powinno funkcjonować demokratyczne państwo i społeczeństwo w takiej sytuacji. Istniały natomiast obszerne analizy naukowe stanów nadzwyczajnych, w odróżnieniu od relatywnie skąpej refleksji o stanach epidemii i zagrożenia epidemicznego[36]. Jak zauważono w publicystyce, „to, że po 1997 r. stan nadzwyczajny nie został w Polsce ogłoszony, należy traktować jako ewenement". Powody tej powściągliwości w korzystaniu z możliwości ogłoszenia stanów nadzwyczajnych są różne. „Pierwsza trudność odnosi się do niejasności, dotyczącej tego, jakie warunki muszą być spełnione, by stan taki wprowadzić. W badaniu przeprowadzonym w 2016 r. analizowano kilka hipotez wyjaśniających to zjawisko […]. Wyniki analiz literatury, badań opinii publicznej i wywiadów z ekspertami pokazały, że – po pierwsze – zachodziły sytuacje uzasadniające ogłoszenie stanu klęski żywiołowej[37]. Po drugie za podstawowy czynnik zniechęcający do ogłoszenia stanu klęski żywiołowej należy uznać niepewność co do możliwych konsekwencji gospodarczych i możliwe problemy organizacyjne. W szczególności obecne

33 M.in. zwolnienie ze składek ZUS, dofinansowanie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne, świadczenie postojowe, dotacje i pożyczki na pokrycie kosztów operacyjnych, subwencje, mikropożyczki, wydłużenie zasiłku opiekuńczego dla dzieci, preferencje w zakresie rozliczenia strat podatkowych, czasowe odroczenie terminu płatności podatku od nieruchomości, rezygnacja z zaliczek uproszczonych na podatek dochodowy, gwarancje kredytowe, pomoc inwestycyjna związana ze zwalczaniem COVID-19. Zob. np.: *Tarcza antykryzysowa. Koło ratunkowe dla firm i gospodarki*, raport Polskiego Instytutu Finansowego z 1 września 2021 r., https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2021/09/PIE-Raport_Tarcze-antykryzysowe.pdf.; protokół z posiedzenia Podkomisji Stałej Sejmu RP ds. Mikro, Małych i Średnich Przedsiębiorstw oraz Rozwoju Rzemiosła z 12 stycznia 2022 r., https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?skrnr=GOR01S-3 [dostęp: 1 lipca 2023 r.].

34 W. Lada, *Epidemia starannie wyciszana. Na grypę Hongkong chorowały miliony Polaków*, https://kultura.gazetaprawna.pl/artykuly/1486937,grypa-hongkong-epidemia-polska-wiadomosci.html; C. Kuta, *„Witamy się i żegnamy bez podawania rąk". Epidemie w PRL*, https://krakow.ipn.gov.pl/pl4/edukacja/przystanek-historia/95166,Witamy-sie-i-zegnamy-bez-podawania-rak-Epidemie-w-PRL.html [dostęp: 30 czerwca 2023 r.].

35 Uchwała Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r. w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa (Dz.U. z 1981 r. nr 29, poz. 155).

36 Zob. np. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok 2005; K. Eckhard, *Stan nadzwyczajny jako instytucja nadzwyczajna polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemyśl–Rzeszów 2012; E. Kurzępa, *Stan epidemii a stan klęski żywiołowej – rozważania w kontekście bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2021, nr 5, s. 5–21; J. Paśnik, *Kilka refleksji o regulacji stanu epidemii jako* sui generis *pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2020, nr 11, s. 69–85.

37 Np. wielka powódź na Odrze w 1997 r., wielka powódź na Wiśle i Odrze w 2010 r., wysokie temperatury grożące załamaniem systemu energetycznego w 2015 r., huragan w 2017 r., epidemia H_1N_1 w 2018 r.

regulacje zakładają pokrycie kosztów z budżetu państwa, co mogło skłaniać rządy do niewprowadzania stanów nadzwyczajnych. Po trzecie względy historyczne, w szczególności pamięć o okresie stanu wojennego z 1981 r., nie mają kluczowego znaczenia dla obecnych decyzji". Zarazem „brak ogłoszenia takiego stanu, nawet na części terytorium kraju, skutkuje brakiem doświadczenia w faktycznym działaniu regulacji", co w efekcie doprowadziło do „skostnienia" instytucji stanu nadzwyczajnego[38]. Jednym z powodów rezygnacji z wprowadzenia stanu klęski żywiołowej w 2020 r. był też zamiar obozu rządzącego przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP już 10 maja 2020 r. Termin ten okazał się nierealny i wybory ostatecznie odbyły się 28 czerwca i 12 lipca 2020 r.[39] Zgodnie zaś z art. 228 ust. 7 Konstytucji RP w czasie stanu nadzwyczajnego i w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie można przeprowadzać wyborów do władz, w tym wyborów Prezydenta RP. Z powodów niezwiązanych z epidemią w 2021 r. wprowadzony został natomiast stan wyjątkowy na granicy z Białorusią[40].

Niezgodność z Konstytucją RP wprowadzania ograniczeń praw jednostki rozporządzeniem

W trakcie obowiązywania stanu epidemii Rada Ministrów ustanowiła rozporządzeniami liczne nakazy i zakazy określonych zachowań[41]. Podstawą tych aktów były – dodane z dniem 8 marca 2020 r. – art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 ustawy o chorobach

38 P. Matczak, *Stan nadzwyczajny*, https://uniwersyteckie.pl/nauka/prof-piotr-matczak-stan-nadzwyczajny (materiał z 7 maja 2020 r.); M. Kolaszyński, *Instytucja stanów nadzwyczajnych w obliczu pandemii koronawirusa SARS-CoV-2*, Analiza KBN z 16 lipca 2020 r., https://zbn.inp.uj.edu.pl/documents/92718966/145679069/AnalizaCOVID-1-Kolaszy%C5%84ski-1/c776e158-22f0-4a5e-a067-3d7dcb3d96a3/ [dostęp: 1 lipca 2023 r.].

39 Zob. R. Turek, *Poszanowanie praw człowieka i obywatela w czasie pandemii COVID-19*, [w:] *Państwo i prawo w czasach COVID-19…*, s. 75–84.

40 Rozporządzenia Prezydenta RP: z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. poz. 1612) i z dnia 1 października 2021 r. w sprawie przedłużenia stanu wyjątkowego wprowadzonego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. poz. 1788). Stan ten, wprowadzony na 30 dni i przedłużony o dalsze 60 dni, obowiązywał do 30 listopada 2021 r. w 115 miejscowościach w województwie podlaskim i 68 miejscowościach w województwie lubelskim, wzdłuż całej granicy polsko-białoruskiej.

41 17 rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii: z dnia 31 marca 2020 r. (Dz.U. poz. 566 ze zm.), z dnia 10 kwietnia 2020 r. (Dz.U. poz. 658 ze zm.), z dnia 19 kwietnia 2020 r. (Dz.U. poz. 697 ze zm.), z dnia 2 maja 2020 r. (Dz.U. poz. 792 ze zm.), z dnia 16 maja 2020 r. (Dz.U. poz. 878 ze zm.), z dnia 29 maja 2020 r. (Dz.U. poz. 964 ze zm.), z dnia 19 czerwca 2020 r. (Dz.U. poz. 1066 ze zm.), z dnia 7 sierpnia 2020 r. (Dz.U. poz. 1356 ze zm.), z dnia 9 października 2020 r. (Dz.U. poz. 1758 ze zm.), z dnia 26 listopada 2020 r. (Dz.U. poz. 2091), z dnia 1 grudnia 2020 r. (Dz.U. poz. 2132), z dnia 21 grudnia 2020 r. (Dz.U. poz. 2316), z dnia 26 lutego 2021 r. (Dz.U. poz. 447 ze zm.), z dnia 19 marca 2021 r. (Dz.U. poz. 512 ze zm.), z dnia 6 maja 2021 r. (Dz.U. poz. 861 ze zm.), z dnia 25 lutego 2022 r. (Dz.U. poz. 473) i z dnia 25 marca 2022 r. (Dz.U. z 679 ze zm.), zmienionych łącznie 73 rozporządzeniami. Faktycznie zmian było więcej, bo przepisy zmieniające miały czasem kilka terminów wejścia w życie.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH

zakaźnych u ludzi. Restrykcje (zakazy) miały charakter tzw. izolujących społecznie interwencji niefarmaceutycznych, zmierzających do ograniczenia kontaktów międzyludzkich[42]. Wprowadzono kwarantanny i izolacje, zakazano przemieszczania się, organizowania imprez, wydarzeń kulturalnych i zgromadzeń, w tym religijnych, korzystania z infrastruktury publicznej, działalności usługowej, handlowej i wypoczynkowej, zamknięto przedsiębiorstwa i szkoły, ograniczono ruch międzynarodowy (zamknięcie granic). Wprowadzono obowiązek zachowania dystansu społecznego oraz zakrywania nosa i ust w miejscach publicznych. Najdalej idące ograniczenia obowiązywały w okresie 20 marca – 20 kwietnia 2020 r. Następnie (do 6 czerwca 2020 r.) stopniowo je luzowano, dopuszczając otwarcie m.in. centrów handlowych, bibliotek, muzeów, galerii sztuki, hoteli, placówek rehabilitacji leczniczej, żłobków i przedszkoli, a następnie przywrócenie działalności salonów fryzjerskich i kosmetycznych, restauracji, barów, a także instytucji kulturalnych w tzw. reżimie sanitarnym. Sporą część restrykcji przywrócono w okresie 24 października 2020 r. – 26 maja 2021 r., a w mniejszym stopniu w okresie 1 grudnia 2021 r. – 28 lutego 2022 r. Najbardziej znane obostrzenia, m.in. obowiązek zakrywania ust i nosa oraz kwarantannę i izolację, zniesiono 28 marca 2022 r. Od tego czasu przepisy przeciwepidemiczne – często i chaotycznie zmieniane zwłaszcza w 2020 r. – ustabilizowały się i pozostały praktycznie bez zmian, także podczas stanu zagrożenia epidemicznego, aż do jego zniesienia 1 lipca 2023 r. Utrzymano jedynie (rzadko przestrzegany) obowiązek noszenia masek w budynkach, w których jest prowadzona działalność lecznicza, oraz (tylko do 30 kwietnia 2023 r.) w aptekach, ponadto wstrzymano przemieszczanie się podróżnych koleją przez granicę z Białorusią.

RPO już od 6 marca 2020 r. zgłaszał różnym instytucjom państwowym uwagi dotyczące rozwiązań przeciwepidemicznych. Szczegółową ich krytykę zawarł zwłaszcza w piśmie do premiera z 4 czerwca 2020 r. Zauważył m.in., że „choć większość zakazów, nakazów i ograniczeń była merytorycznie uzasadniona, to nieudolność legislacyjna w ich wprowadzaniu doprowadziła do naruszenia podstawowych standardów ochrony praw człowieka". Rażąco naruszono „takie prawa jednostki jak wolność osobista, wolność poruszania się, wolność uzewnętrzniania religii, wolność zgromadzeń, autonomia informacyjna jednostki, wolność działalności gospodarczej. To wynik m.in. niewprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, przewidzianych przez Konstytucję RP". Rzecznik przekonująco argumentował, że skoro Rada Ministrów nie skorzystała z możliwości wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, to w celu opanowania epidemii stosować może jedynie zwykłe środki konstytucyjne. Z tego względu uregulowania prawne dotyczące ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela podlegają wszystkim konstytucyjnym i legislacyjnym zasadom obowiązującym poza stanami nadzwyczajnymi. Nie można więc w celu wprowadzenia wspomnianych ograniczeń powoływać się na

42 P. Basiukiewicz, *Ochrona zdrowia w pandemii – zastosowane interwencje niefarmaceutyczne*, materiał z 12 września 2022 r. (https://trzyfilary.org/ochrona-zdrowia-w-pandemii-zastosowane-interwencje-niefarmaceutyczne/ [dostęp: 30 czerwca 2023 r.]; *Biała księga pandemii koronawirusa*…, s. 419. O skali ograniczeń świadczy np. fakt, że od początku pandemii do stycznia 2022 r. sama kwarantanna wyniosła ponad 110 mln osobodni, a na dzień 27 stycznia 2022 r. kwarantanną i izolacją objęto 1,7 mln osób. Od lutego 2022 r. po zmianach w przepisach liczba tych osób dziennie zmniejszyła się do ponad 0,5 mln.

nadzwyczajne okoliczności uzasadniające szczególne rozwiązania prawne ani usprawiedliwiać nimi daleko idących ograniczeń swobód obywatelskich wprowadzanych w formie rozporządzeń.

Rzecznik wskazał m.in. pięć głównych wymogów dotyczących stosowania restrykcji przeciwepidemicznych: „1. Ograniczenia podstawowych praw i wolności powinny być dokonywane w ustawie, co zapewni poszanowanie standardów wynikających z Konstytucji RP i uniemożliwi organom władzy wykonawczej nadużywanie przysługujących im kompetencji. 2. Akty prawne wprowadzające ograniczenia powinny być poprzedzone procesem konsultacji i publikowane w Dzienniku Ustaw przed ogłoszeniem ich treści przez przedstawicieli Rady Ministrów bądź najpóźniej jednocześnie. Umożliwi to uniknięcie stanu niepewności prawnej. 3. Ograniczenia te nie powinny naruszać istoty konstytucyjnych praw i w miarę możliwości powinny zapewniać obywatelom szansę korzystania z tych praw w sposób niepowodujący zagrożenia dla życia i zdrowia, np. […] wprowadzenie […] odstępów między uczestnikami zgromadzeń publicznych w miejsce całkowitego zakazu tych zgromadzeń. 4. Należy unikać […] nieżyciowych i trudnych do faktycznej realizacji zakazów i ograniczeń, takich jak zakaz samodzielnego poruszania się przez osoby, które nie ukończyły 18. roku życia, zakaz wstępu do lasów czy nakaz poruszania się w odstępie 2 metrów przez osoby najbliższe. Obniża to bowiem zaufanie obywateli do celowości pozostałych ograniczeń i zakazów i wpływa negatywnie na ich efektywność, a co za tym idzie nie przyczynia się do realizacji ich celu, tj. ochrony życia i zdrowia obywateli. 5. Wysokość […] kar administracyjnych nakładanych za nieprzestrzeganie zakazów i ograniczeń powinna być proporcjonalna do możliwości finansowych większości obywateli, co oznacza stosowanie, a nie pomijanie, przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Dotychczasowe kary nałożone w oparciu o przepisy rozporządzeń wykraczających poza upoważnienia ustawowe powinny zostać uchylone”[43].

Legislatywa i egzekutywa nie podjęły jednak postulowanych przez RPO działań. Zarazem już w II połowie 2020 r. sądy administracyjne rozpatrujące skargi na decyzje orzekające kary administracyjne za naruszenia obostrzeń przeciwepidemicznych podjęły rozproszoną kontrolę konstytucyjności[44] rozporządzeń je nakładających i ustawy o chorobach zakaźnych u ludzi, wytykając im niezgodność z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Sądy administracyjne uchylały te kary (po raz pierwszy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 27 lipca 2020 r., III SA/Gl 319/20) i stwierdzały niekonstytucyjność restrykcji przeciwepidemicznych nałożonych rozporządzeniem, a polegających m.in. na zakazie zgromadzeń[45], nakazie określonego

43 Pismo RPO do Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2020 r., VII.565.2020.ST.

44 P. Mikuli, *Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL. Rozproszona kontrola konstytucyjności oznacza kontrolę zgodności ustaw z Konstytucją RP nie tylko przez Trybunał Konstytucyjny (TK), lecz także przez sądy powszechne. W Polsce prawo do takiej kontroli wywodzone bywa z zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, z której wynika możliwość odmowy zastosowania (pominięcia) przez sąd powszechny w konkretnej sprawie danego przepisu, bez eliminowania go z porządku prawnego. To ostatnie jest wyłączną kompetencją TK (stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP).

45 M.in. prawomocne wyroki WSA w Gdańsku z dnia 28 stycznia 2021 r., III SA/Gd 780/20 i WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2021 r. oraz ostatni utrzymany w mocy wyrok NSA z 28 października 2021 r., II GKS 1417/21.

sposobu poruszania się[46], obowiązku kwarantanny granicznej[47], zakazie prowadzenia działalności gospodarczej[48] itp.; zasadniczo NSA utrzymywał te wyroki w mocy[49].

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP zastrzega, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W świetle ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przepis ten oznacza, że ustawa musi samodzielnie określać podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności[50]. Tylko unormowania, które nie stanowią podstawowych elementów składających się na ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, mogą być treścią rozporządzenia. W rozporządzeniu powinny być zamieszczane jedynie przepisy o charakterze technicznym, niemające zasadniczego znaczenia z punktu widzenia praw lub wolności jednostki. Przy ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP kompletność i szczegółowość regulacji ustawowej musi być znacznie zwiększona. Przepisy stanowione w rozporządzeniach muszą także spełniać warunki określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z nim rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji RP na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Zgodnie zaś z art. 46a ustawy o chorobach zakaźnych u ludzi (dodanym 8 marca 2020 r.) w przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych

46 M.in. prawomocne wyroki WSA w Warszawie z dnia 12 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1614/20 i VII SA/Wa 1434/20 oraz z dnia 13 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1424/20, w szczególności utrzymane w mocy wyrokami NSA z dnia 23 września 2021 r., II GSK 802/21 i II GSK 844/21 oraz z dnia 12 października 2021 r., II GSK 1245/21.

47 M.in. prawomocne wyroki WSA w Gliwicach z dnia 20 października 2020 r., III SA/Gl 540/20 i z dnia 14 stycznia 2021 r., III/Gl 420/20; WSA w Warszawie z dnia 5 stycznia 2021 r., VIII SA/Wa 644/20 i z dnia 13 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1398/20, w szczególności utrzymane wyrokami NSA z 8 września 2021 r., II GSK 1010/21 i z dnia 19 października 2021 r., II GSK 1137/21.

48 M.in. prawomocne wyroki WSA w Opolu z dnia 27 października 2020 r., II SA/Op 219/20; WSA w Szczecinie z dnia 11 grudnia 2020 r., II SA/Sz 765/20 i WSA w Krakowie z dnia 20 kwietnia 2021 r., III SA/Kr 1306/20, pierwszy z nich utrzymany w mocy wyrokiem NSA z 28 czerwca 2022 r., II GSK 292/21.

49 M.in. wyroki NSA z dnia 8 września 2021 r., II GSK 1010/21, II GSK 781/21, II GSK 602/21, II GSK 427/21; z dnia 23 września 2021 r., II GSK 1011/21, II GSK 949/21, II GSK 802/21, II GSK 919/21, II GSK 884/21, II GSK 825/11, II GSK 939/21, II GSK 844/21 i II GSK 876/21.

50 Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98; z 28 czerwca 2000 r., K 34/99; z dnia 20 lutego 2001 r., P 2/00; z dnia 10 kwietnia 2001 r., U 7/00; z dnia 3 kwietnia 2001 r., K 32/99; z dnia 11 grudnia 2001 r., SK 16/00; z dnia 19 lutego 2002 r., U 3/01; z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02; z dnia 16 marca 2004 r., K 22/03; z dnia 29 listopada 2007 r., SK 43/06; z dnia 5 grudnia 2007 r., K 36/06; z dnia 5 lutego 2008 r., K 34/06; z dnia 19 czerwca 2008 r., P 23/07; z dnia 19 maja 2009 r., K 47/07; z dnia 7 marca 2012 r., K 3/10.

przez ministrów właściwych do spraw zdrowia, spraw wewnętrznych oraz spraw administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów: 1) zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego; 2) rodzaj stosowanych rozwiązań – w zakresie określonym w art. 46b – mając na względzie zakres stosowanych rozwiązań oraz uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Jest to tylko pozór wytycznych co do treści aktu, zwłaszcza że rozporządzenie nie dotyczy wyłącznie spraw finansowo-budżetowych, ale ograniczeń praw jednostki. Wytyczne powinny bowiem zawierać merytoryczne wskazówki dotyczące treści norm prawnych, które mają znaleźć się w rozporządzeniu. Jeśli natomiast przekazanie do uregulowania w rozporządzeniu dotyczy szeregu zagadnień, to należy równocześnie określić odrębne wytyczne dla każdego z tych zagadnień[51].

Wspomniany art. 46b (dodany 8 marca 2020 r.) upoważnia Radę Ministrów w razie wprowadzenia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego do ustanowienia w rozporządzeniu szeregu ograniczeń, obowiązków i nakazów, pogrupowanych w łącznie 19 punktach (13 w art. 46b i 6 w art. 46a, do którego odsyła) dotyczących zarówno środków profilaktycznych, zabiegów sanitarnych, działalności gospodarczej, jak i wolności osobistych (np. zakaz przemieszczania się czy organizowania zgromadzeń). Przeważnie obostrzenia te mają niedookreślony charakter, pozwalający na szeroką ich interpretację. Rodzaje możliwych ograniczeń lub nakazów określono bowiem bardzo ogólnie, nie precyzując, czego dokładnie mogą dotyczyć – np. jakich sposobów przemieszczania się, rodzajów działalności lub produktów etc. Radzie Ministrów pozostawiono nadmierną swobodę – graniczącą z dowolnością – w formułowaniu tych restrykcji, określaniu czasu ich trwania i terytorium, na którym obowiązują. Podczas stanu epidemii COVID-19 te ograniczenia przeważnie dotyczyły terenu całego kraju, czas ich trwania był bardzo często przedłużany i zmieniany (nawet z użyciem formuły „do odwołania"), a ich charakter nie był w istocie zindywidualizowany i związany z konkretnym zagrożeniem, któremu miałyby przeciwdziałać, tylko abstrakcyjny i generalny. Ponadto nakazy i zakazy przewidziane w ustawie o chorobach zakaźnych u ludzi w sporej części pokrywają się z ograniczeniami wolności i praw, określonymi w art. 21 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej. Stworzony w ten sposób stan prawny przypomina w istocie regulacje stanu klęski żywiołowej, którego formalnie nie wprowadzono. Taka blankietowość regulacji ustawowej nie odpowiada zasadom konstytucyjnym, które dopuszczają wprowadzanie ograniczeń wolności i praw człowieka poza stanami nadzwyczajnymi, wyłącznie w ustawie, z zachowaniem zasady proporcjonalności, bez naruszenia istoty danego konstytucyjnego prawa lub wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Niewystarczająca jest również treść art. 46b pkt 1, z której wynika, że w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46a, Rada Ministrów może ustanowić ograniczenia, obowiązki i nakazy, o których mowa w art. 46 ust. 4. Odesłanie to nie obejmuje bowiem warunków wprowadzenia ograniczeń, nakazów i zakazów, a więc konieczności uwzględnienia w rozporządzeniu drogi szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz sytuacji

51 Tak wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1999 r., K 12/99 i z dnia 3 kwietnia 2012 r., K 12/11.

epidemicznej na obszarze, na którym ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii. Niemniej jednak, jak zauważono w piśmiennictwie, nawet i te wytyczne są na tyle ogólne i oczywiste, że mają w istocie charakter blankietowy. Wobec tego to nie ustawa, lecz rozporządzenie ogranicza konstytucyjnie chronioną wolność[52]. Również w orzecznictwie[53] przyjęto, że w rozporządzeniach dotyczących epidemii COVID-19 „całość ograniczeń wolności i praw została przeniesiona z ustawy do rozporządzenia. Byłoby to dopuszczalne w przypadku ogłoszenia stanu klęski żywiołowej. Zamiast tego prawodawca wydał akty prawne rangi rozporządzenia, czyli akty rangi niższej niż ustawa, po to aby ograniczać w czasie epidemii podstawowe wolności i prawa człowieka". Nie przyjęto merytorycznych rozwiązań ustawowych, normujących ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności jednostki oraz przekazujących do uregulowania w aktach wykonawczych jedynie szczegółowe zagadnienia techniczne. Zastosowana technika legislacyjna polegała na wyposażeniu wprost Rady Ministrów w kompetencję do wprowadzania takich ograniczeń, bez dostatecznego uregulowania ich w samej ustawie. Rada Ministrów, wykorzystując brak merytorycznych wskazówek, jak uregulować daną kwestię w akcie wykonawczym, oraz niedookreśloność możliwych do stosowania ograniczeń, nakazów i zakazów, zwłaszcza na początku epidemii, w istocie w dowolny sposób kształtowała w rozporządzeniu obowiązki bezpośrednio wpływające na sferę podstawowych praw lub wolności jednostki. Tylko w jednym przypadku, już *post factum*, stypizowano w ustawie istotne cechy obostrzeń przeciwepidemicznych ustanowionych rozporządzeniami. W szczególności dnia 29 listopada 2020 r. wszedł w życie art. 46b pkt 13 ustawy o chorobach zakaźnych u ludzi przewidujący nakaz zakrywania ust i nosa, wprowadzony dnia 16 kwietnia 2020 r. rozporządzeniem. W pozostałym zakresie niestety nie zadbano o dostosowanie regulacji przyjętej w czasie epidemii do wymogów Konstytucji RP.

Co istotne, ustawa o chorobach zakaźnych u ludzi nie różnicuje obostrzeń, jakie można stosować w stanie epidemii i w stanie zagrożenia epidemicznego. Przy obecnej konstrukcji przepisów takie same nakazy i zakazy mogą zostać wprowadzone w obu tych stanach, na zasadzie dyskrecjonalności. Brakuje bowiem precyzyjnych reguł wskazujących, kiedy powinien zachodzić stan epidemii, a kiedy stan zagrożenia epidemicznego oraz jakie przesłanki decydują o doborze środków stosowanych w czasie epidemii lub zagrożenia epidemicznego. Tak niedoskonałe przepisy zacierają różnicę między stanem epidemii a stanem zagrożenia epidemicznego. Zniesienie stanu epidemii i zastąpienie go stanem zagrożenia epidemicznego ma więc znikome znaczenie normatywne, bo w istocie nie zmienia uprawień władzy wykonawczej – nadal może ona ustanawiać ograniczenia takie jak w czasie epidemii, stosownie do własnego uznania. Dla egzekutywy jest to wygodne, bo daje swobodę w wyborze metod zwalczania epidemii. Jednak sytuacja taka oznacza w praktyce stan przejściowy między reżimem epidemicznym a normalnym funkcjonowaniem państwa.

52 J. Wilk, *Prawo do przemieszczania się w stanie epidemii – brak podstaw prawnych dla wprowadzania zakazu przemieszczania się*, LEX/el. 2020. Zob. też S. Czarnow, *Między stanem epidemii…*, s. 20–25.

53 Np. prawomocne wyroki WSA w Opolu z dnia 27 października 2020 r., II SA/Op 219/20; WSA w Gliwicach z dnia 20 października 2020 r., III SA/Gl 540/20; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 września 2020 r., II SA/Go 332/20.

Praktyka normowania sytuacji prawnej obywateli rozporządzeniami trwała aż do uchylenia stanu epidemii (16 maja 2022 r.) i była kontynuowana także po zastąpieniu go stanem zagrożenia epidemicznego (do 1 lipca 2023 r.). Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii obowiązywało także w okresie stanu zagrożenia epidemicznego, jedynie z dniem 16 maja 2022 r. zastąpiono w nim słowo „epidemii" słowami „zagrożenia epidemicznego"[54] oraz osiem razy przedłużano termin jego obowiązywania: z 30 kwietnia 2022 r. do (finalnie) 1 lipca 2023 r.

Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wywołane przepisami epidemicznymi

Od początku 2021 r. złożono przeciwko Skarbowi Państwa 10 pozwów, w tym sześć indywidualnych (na łączną kwotę ok. 1,3 mln zł) i cztery zbiorowe (o ustalenie) o odszkodowania dla przedsiębiorców za szkodę wyrządzoną bezprawiem legislacyjnym, polegającym na wprowadzeniu zakazów działalności gospodarczej niezgodnie z Konstytucją RP rozporządzeniami. Żadna z tych spraw nie została jak dotąd prawomocnie rozstrzygnięta[55], lecz w jednej z nich Sąd Okręgowy w Warszawie ogłosił wszczęcie postępowania grupowego w 2023 r.[56] Tymczasem premier i Marszałek Sejmu już w sierpniu i wrześniu 2020 r. wystąpili do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności przepisów z Konstytucją RP art. 417 i 417[1] ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny[57], wskazując, że sądy powszechne nie mogą oceniać konstytucyjności ustaw[58]. Znamienne, że organy te nie zwróciły się o kontrolę konstytucyjności kwestionowanych rozporządzeń przeciwepidemicznych, lecz przepisów normujących odpowiedzialność Skarbu Państwa za działanie lub zaniechanie niezgodne z prawem. Mimo upływu prawie trzech lat trybunał nie nadał jeszcze biegu tej sprawie.

Wypada tu wskazać, że podczas stanu nadzwyczajnego ww. przepisy nie znajdowałyby zastosowania z mocy art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela[59]. Ponadto ustawa ta zawęża możliwość uzyskania

54 Rozporządzenie Rady Ministrów zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z dnia 13 maja 2022 r., Dz.U. z 2022 r. poz. 1025.

55 Zapadł jeden nieprawomocny wyrok oddalający pozew, https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/rzad-nie-musi-placic-odszkodowania-za-lockdown-jest-pierwszy-wyrok/x4510qh (materiał z 13 maja 2022 r.) [dostęp: 3 lipca 2023 r.].

56 Dnia 6 lutego 2023 r., XXV C 1641/21, po tym jak postanowieniem z dnia 4 marca 2022 r. sąd uznał postępowanie w tej sprawie za dopuszczalne, https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/sad-okregowy-w-warszawie3 [dostęp: 1 lipca 2023 r.].

57 Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm., dalej: k.c.

58 Wnioski: Marszałka Sejmu RP z dnia 28 sierpnia 2020 r., K 21/20 i Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 września 2020 r., K 18/20, połączone do wspólnego rozpoznania pod K 18/20.

59 Dz.U. nr 233 poz. 1955, dalej: ustawa o wyrównywaniu strat w czasie stanu nadzwyczajnego.

odszkodowania tylko do przedsiębiorców i jedynie za stratę majątkową wywołaną stanem nadzwyczajnym, bez utraconych korzyści. Decyzję w sprawie odszkodowania wydaje wojewoda w trybie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[60] i podlega ona zaskarżeniu do sądu powszechnego. Rozwiązania te nie korespondują z art. 417 i 417[1] k.c., które weszły w życie dnia 1 września 2004 r. Zapewne wynika to z przeoczenia ustawodawcy, który nie dostosował ww. ustawy do zmian w k.c.

Powołane zmiany służyły wdrożeniu zasady ustalonej w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Wypada tu zauważyć, że zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że stanowią one inaczej. Oznacza to dopuszczalność powołania się wprost na przepisy Konstytucji RP bez pośrednictwa ustawy. Zarazem przyjmuje się, że nie wszystkie normy Konstytucji RP nadają się do stosowania samoistnego. Jak stwierdził TK, „bezpośrednie stosowanie konstytucji" może „polegać na traktowaniu norm i zasad konstytucji jako bezpośredniej podstawy rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych", ale „nie może prowadzić do pomijania obowiązujących regulacji ustawowych. Ponieważ w naszym porządku prawnym bardzo niewiele jest materii, w których unormowania konstytucyjne nie znalazły konkretyzacji i rozwinięcia w ustawodawstwie zwykłym, proces bezpośredniego stosowania konstytucji przybiera zwykle postać współstosowania normy (zasady) konstytucyjnej i odpowiednich norm ustawowych" (postanowienie z dnia 22 marca 2000 r., P 12/08, OTK 2000, nr 2, poz. 67). Takie współstosowanie Konstytucji RP i ustaw „przede wszystkim polega na dokonywaniu wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją RP"[61]. W orzecznictwie przeważyło stanowisko, że art. 77 ust. 1 Konstytucji RP wyraża jedynie ogólną zasadę i nie zawiera wyczerpującej i samodzielnej regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych[62]. Nie wskazuje on bowiem wyczerpująco ani jaka szkoda podlega naprawieniu, ani co decyduje o wymaganej przesłance bezprawności, nie określa też drogi, na jakiej realizacja uprawnienia odszkodowawczego ma nastąpić. Unormowania te są zawarte w ustawach zwykłych (tak np. uzasadnienie wyroku TK z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, OTK 2003/7/76 i wyrok SN z dnia 25 maja 2011 r., II CSK 570/10, LEX nr 847123).

Wpływ na przyjęcie i stosowanie zasad odpowiedzialności władz publicznych wywarła też rekomendacja nr R(84)15 w sprawie odpowiedzialności publicznej, przyjęta dnia 18 września 1984 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy. Rekomendacja ta wskazuje, że szkody spowodowane uchybieniem władzy publicznej (czynem niedozwolonym), a więc zachowaniem odbiegającym od takiego, jakiego pokrzywdzony mógł, według prawa, rozsądnie oczekiwać, powinny być wynagradzane, niezależnie od winy funkcjonariuszy reprezentujących państwo, jak i winy samego państwa. Przesłanką podmiotową odpowiedzialności Skarbu Państwa jest jedynie niezgodność działania z prawem (art. 417

60 Dz.U. z 2023 r. poz. 775, dalej: k.p.a.

61 *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, 2016; komentarz do art. 8 cz. IV.2 i IV.3.

62 Tak np. wyroki SN z dnia 25 maja 2011 r., II CSK 570/10 i z dnia 20 lutego 2008 r., II CSK 435/07, Legalis. Zob. też A. Szczechowicz, *Kilka uwag o odpowiedzialności władzy publicznej w Polsce*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, „Studia Prawnoustrojowe" 2019, nr 43, s. 325 i n.

§ 1 k.c. i art. 77 ust. 1 Konstytucji RP); nie trzeba więc wykazywać winy, nawet tzw. anonimowej, nie mówiąc już o winie konkretnej osoby. Niezgodność z prawem rozumiana jest raczej wąsko „jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej – z wyłączeniem norm moralnych, obyczajowych, zasad współżycia społecznego. Chodzi tu więc o niezgodność z konstytucyjnie rozumianymi źródłami prawa". Niemniej pojmowanie bezprawności na użytek odpowiedzialności deliktowej władz publicznych zawiera pierwiastki natury ocennej, zwłaszcza odwołania do zasad słuszności (art. 417^2 k.c.). Nie da się jednak takich kryteriów zastosować przy ocenie aktów normatywnych czy orzeczeń sądowych lub administracyjnych[63].

Odpowiedzialność Skarbu Państwa za bezprawie legislacyjne uregulowana została w art. 417^1 § 1 k.c., zgodnie z którym jeśli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Przepisy nie wskazują wprost tego właściwego postępowania. W świetle art. 188 Konstytucji RP to Trybunał Konstytucyjny jest właściwy do orzekania o zgodności m.in. ustaw z Konstytucją RP, z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała zgody wyrażonej w ustawie, oraz przepisów prawa, wydanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją RP, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. W literaturze dopuszcza się też jako prejudykat wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości UE, a odnośnie do aktów prawa lokalnego także orzeczenia organów nadzoru, np. wojewodów. Podniosły się też głosy, że w przypadku rozporządzeń prejudykaty nie są konieczne ze względu na art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, statuujący zasadę, że sędziowie podlegają jedynie Konstytucji RP i ustawie[64]. Prejudykat jedynie pomaga sądowi ocenić zgodność rozporządzenia z ustawą, ale nie kreuje uprawnienia sądu do dokonania takiej oceny; ma więc jedynie znaczenie formalne, nie materialnoprawne. Jednak w doktrynie nadal trwa spór, czy sąd powszechny rozpatrujący sprawę o bezprawie legislacyjne musi dysponować prejudykatem, czy też może samodzielnie orzec o niezgodności rozporządzenia lub ustawy z aktem wyższego rzędu. Z jednej strony sąd powszechny nie jest władny kontrolować legalności aktów normatywnych. Również sąd administracyjny nie może orzec o niezgodności rozporządzenia z ustawą czy Konstytucją RP, gdyż w świetle art. 184 Konstytucji RP orzeka tylko o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Sąd powszechny, rozpatrując pozew o odszkodowanie z tytułu bezprawia legislacyjnego, w razie braku prejudykatu powinien więc wystąpić do TK z pytaniem prawnym, stosownie do art. 193 Konstytucji RP[65]. Z drugiej strony pojawiły się opinie, że „Polska stała się państwem praworządnym jedynie pozornie" i nie ma przeszkód ku temu, aby to sądy w ramach rozproszonej kontroli konstytucyjności, korzystając z prokonstytucyjnej wykładni, odmawiały zastosowania w konkretnym stanie faktycznym przepisu, w tym

63 Zob. *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626*, red. M. Gutowski, wyd. 3, Warszawa 2022, komentarz do art. 417 k.c., ust. B.1, C.1., F.1., G.1–G.2., Szczepaniak, Legalis.

64 Tak np. *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2008, s. 715–718.

65 Zob. *Komentarz do art. 417^1 k.c. T. II*, red. J. Gutowski [b.m.], 2022, wyd. 3, Szczepaniak, ust. I.11, Legalis.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH

ustawy, niezgodnej z Konstytucją RP. Nie oznacza to orzekania o zgodności przepisu z Konstytucją RP ani uchylenia go[66].

Kary administracyjne i kary za wykroczenia czasu epidemii a prawa osób karanych

Nieprzypadkowo do ścigania naruszeń obowiązków związanych z epidemią posłużyły głównie administracyjne kary pieniężne i mandaty karne. Wprowadzenie kar administracyjnych wpisuje się w wyraźny trend poszerzania katalogu zachowań zagrożonych takimi karami. Zjawisko to wynika m.in. z faktu, że kary administracyjne można nakładać na szerszy krąg podmiotów niż kary za przestępstwa i za wykroczenia (nie tylko na osoby fizyczne, ale też na osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej), bez potrzeby udowadniania winy – wystarczy sama bezprawność czynu, jak też ze stosunkowo dużej swobody w określaniu wysokości ww. kar. Ponadto wymierzenie kary administracyjnej jest z reguły prostsze i szybsze niż kary za przestępstwo lub wykroczenie[67]. Jeszcze prostsze i szybsze jest nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego, niemniej tu wysokość kar jest mniejsza, a w przypadku nieprzyjęcia mandatu należy już udowodnić winę przed sądem karnym.

I tak 31 marca 2020 r. art. 15zzzn ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych[68] wprowadzono administracyjne kary pieniężne, wymierzane przez państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych za nieprzestrzeganie obowiązku hospitalizacji, kwarantanny lub izolacji związanych ze zwalczaniem COVID-19 – do 30 tys. zł. Przepis ten, mimo uchylenia stanów epidemicznych, wciąż obowiązuje, choć już 1 kwietnia 2020 r. stał się bezprzedmiotowy. Z tym dniem weszła bowiem w życie znacznie dokładniejsza regulacja, mająca już charakter stały, nie epizodyczny – art. 48a ustawy o chorobach zakaźnych u ludzi (w okresie 29 listopada 2020 r. – 26 stycznia 2021 r. wskutek błędu w numeracji istniały dwa przepisy o takim oznaczeniu[69]), przewidujący kary pieniężne za:

- niestosowanie się w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanie epidemii do nakazów, zakazów lub ograniczeń ustanowionych na podstawie art. 46 lub art. 46b

66 J. Forystek, *Nowelizacja administracyjnego postępowania nieważnościowego a kwestia dochodzenia odszkodowania za bezprawie władzy państwowej*, „Palestra" 2022, nr 5, s. 12–13.

67 Zob. np. K. Wierzbicka, *Administracyjne kary pieniężne w dobie pandemii COVID-19. Refleksje po roku stosowania*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały" 2021, nr 1 (28).

68 Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm., dalej: ustawa o COVID-19.

69 Nowy art. 48a dodano art. 15 pkt 7 ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. poz. 2112 ze zm.); błąd ten naprawiono w art. 12 pkt 13 ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 159), oznaczając ww. przepis jako art. 47c.

(pogrupowanych w pięciu punktów) – od 5 tys. zł do 10 tys. zł, od 5 tys. zł do 30 tys. zł oraz od 10 tys. zł do 30 tys. zł (art. 48a ust. 1);

» niewykonanie w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanie epidemii decyzji, o których mowa w art. 47 ust. 4 – od 5 tys. zł do 30 tys. zł (art. 48a ust. 2).

Zgodnie natomiast z art. 48a ust. 5 w razie ponownego popełnienia takiego samego czynu wysokość kary pieniężnej jest nie niższa od wysokości kary pieniężnej wymierzonej poprzednio za takie naruszenie (pkt 1) oraz że tak ustaloną wysokość kary powiększa się jeszcze o 25% (pkt 2). Tak więc kara nie może być niższa niż 125% kary poprzednio ustalonej. Ten nadmiernie represyjny charakter sankcji poddano krytyce[70], ale nie zostały one złagodzone, mimo zniesienia stanów epidemicznych.

Kary określone w art. 48a ust. 1 wymierza państwowy powiatowy i państwowy graniczny inspektor sanitarny, a kary określone w ust. 2 – wojewoda lub Minister Zdrowia (art. 48a ust. 3). Decyzje o karze podlegają natychmiastowemu wykonaniu z dniem jej doręczenia, a doręcza się je niezwłocznie (art. 48a ust. 4). Kary pieniężne stanowią dochód budżetu państwa i są wpłacane w terminie siedmiu dni od dnia wydania decyzji (art. 48a ust. 7); jest to nieścisłe, termin ten powinien być liczony bowiem od dnia doręczenia decyzji. Egzekucja nałożonych kar następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a w zakresie nieuregulowanym ustawą stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa[71] (art. 48a ust. 6 i 8). Odesłanie to dotyczy jedynie przedawnienia nakładania i egzekucji kar, odsetek od zaległości i ulg w wykonaniu. Zarazem omawiane kary stanowią administracyjne kary pieniężne w rozumieniu art. 189b k.p.a. i stosuje się do nich przepisy działu IVA k.p.a., w tym art. 189c–189f.

Oznacza to m.in., że należy stosować ustawę względniejszą dla strony, nawet jeśli nie obowiązywała ona w czasie naruszenia prawa lub w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej (art. 189c). Przy wymierzaniu kary organ obligatoryjnie uwzględnia siedem przesłanek, w tym m.in. wagę, okoliczności i czas trwania naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia; częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju; uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo lub wykroczenie, także skarbowe; stopień przyczynienia się do powstania naruszenia prawa i podjęte przez stronę dobrowolne działania w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa; wysokość uzyskanej korzyści lub straty, której strona uniknęła; warunki osobiste karanej osoby fizycznej (art. 189d). Ponadto organ odstępuje od nałożenia kary i poprzestaje na pouczeniu (w drodze decyzji), jeśli: waga naruszenia jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub za to samo zachowanie została już prawomocnie ukarana (karą pieniężną lub za wykroczenie) lub skazana za przestępstwo, w tym skarbowe, i ta uprzednia kara spełnia już cele ewentualnej kolejnej kary (art. 189f § 1). Organ może też postanowieniem wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających, że

70 Np. N. Majewska, *Administracyjne kary pieniężne nakładane podczas pandemii COVID-19 i ich relacja do sankcji karnych*, [w:] *Państwo i prawo w czasie COVID-19…*, s. 731–743 oraz *Raport RPO na temat pandemii…*, s. 11.

71 Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH

usunęła naruszenie prawa lub powiadomiła właściwe podmioty o stwierdzonym naruszeniu prawa (§ 2). Jeśli strona przedstawi te dowody, organ odstępuje od kary i poprzestaje na pouczeniu (§ 3).

Jeśli nakaz stosowania ustawy względniejszej realizować według reguł przyjętych w prawie karnym (w analogii do art. 4 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny[72]), to „ustawa obowiązująca poprzednio" oznacza nie tylko ustawę obowiązującą w czasie naruszenia prawa, lecz także wszelkie zmiany ustawodawcze, które nastąpiły po czasie naruszenia prawa, a przed wydaniem decyzji ostatecznej w sprawie administracyjnej kary pieniężnej. Jak wskazał SN, „przy rozważaniu problemu względności ustaw (w tym w kontekście ustania karalności czynu) nie należy poprzestawać wyłącznie na porównaniu ustawy nowej z ustawą obowiązującą w dacie popełnienia przestępstwa, lecz należy brać pod uwagę wszystkie zmiany stanu prawnego zaistniałe między datą popełnienia przestępstwa a datą orzekania tak, by zgodnie z regułą opisaną w art. 4 § 1 k.k. doszło do oceny zachowania sprawcy przez pryzmat przepisów dlań najkorzystniejszych"[73]. Jeśli zaś nałożony rozporządzeniem rygor został zniesiony, to jego naruszenie nie podlega już karze i postępowanie w tej sprawie należy umorzyć. Zmiana stanu epidemii na stan zagrożenia epidemicznego jako taka nie ma wpływu na nakładanie kar, gdyż przepisy nie różnicują trybu i zasad karania w obu tych stanach.

Za zachowania tego samego rodzaju co zagrożone karami administracyjnymi policja stosowała też kary w oparciu o art. 54 lub art. 116 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1970 r. – Kodeks wykroczeń[74]. W szczególności od 16 kwietnia 2020 r. do 2 marca 2021 r. wystawiono 287,6 tys. mandatów karnych i 43,5 tys. wniosków o ukaranie do sądu oraz udzielono 221 540 pouczeń[75] (za okres późniejszy nie ogłaszano takich danych). Sąd Najwyższy uznał, że nakładanie grzywien w drodze mandatów karnych na podstawie powołanych przepisów za nieprzestrzeganie restrykcji obowiązujących w stanie epidemii narusza prawo[76]. Podniesiono m.in., że art. 54 k.w. penalizuje naruszenia porządku w miejscach publicznych, a art. 116 § 1 k.w. naruszenie zakazów związanych z chorobami zakaźnymi przez osoby chore. Przepisy te nie obejmowały zaś naruszeń zakazów epidemicznych przez osoby zdrowe. Dopiero 29 listopada 2020 r. wszedł w życie art. 116

72 Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm., dalej: k.k.

73 Wyroki SN z dnia 9 października 2008 r., WA 40/08 i z dnia 23 października 2012 r., V KK 447/11.

74 Dz.U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm., dalej: k.w.

75 PAP, *Kary za łamanie przepisów przeciwepidemicznych. Sanepid wydał już ponad 4,5 tys. decyzji*, https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/8055841,koronawirus-kary-za-lamanie-przepisow-epidemicznych-sanepid-gis.html; P. Balinowski, *W sądach ponad 200 skarg na kary za łamanie obostrzeń epidemicznych*, https://www.rmf24.pl/raporty/raport-koronawirus-z-chin/polska/news-w-sadach-ponad-200-skarg-na-kary-za-lamanie-obostrzen-epidem,nId,5029184; MK, MNIE, *Wysokie mandaty za brak maski. Ilu ukarano, ilu odmówiło, co z przepisami?*, https://www.tvp.info/52573708/kary-za-brak-maseczki-jakie-kwoty-czy-mozna-nie-przyjac-mandatu-podstawa-prawna-032021 [dostęp do ww. materiałów: 1 lipca 2023 r.].

76 Ł. Starzewski, *RPO: Policja powinna wycofać mandaty bezprawnie nakładane w pandemii. [AKTUALIZACJA] Odpowiedź KGP – niewystarczająca*, https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-policja-powinna-wycofac-mandaty-bezprawnie-nakladane-w-pandemii-aktualizacja-odpowiedz [dostęp: 1 lipca 2023 r.]. Zob. też wyroki SN z dnia 16 marca 2021 r., II KK 64/21 i II KK 97/21, z dnia 15 kwietnia 2021 r., V KK 111/21, z dnia 26 kwietnia 2021 r., II KK 67/21 i z dnia 29 czerwca 2021 r., II KK 255/21.

§ 1a k.w. przewidujący karę grzywny (do 5 tys. zł) lub nagany dla każdego, kto nie przestrzega obowiązków, zakazów, nakazów i ograniczeń określonych w przepisach o zapobieganiu lub zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi. Grzywnę w drodze mandatu karnego za ten czyn może wymierzyć zarówno policja, jak i inspekcja sanitarna[77]. Zarazem obowiązujące przepisy dopuszczają karanie czynów zabronionych w stanie epidemii lub zagrożenia epidemicznego zarówno w trybie administracyjnym, jak i wykroczeniowym. Taki stan rzeczy jest niekonstytucyjny (tak np. wyrok TK z dnia 15 marca 2008 r., P 26/06). Z reguły wprowadzenie deliktu administracyjnego wiąże się z depenalizacją czynów zagrożonych karą administracyjną. Wydaje się, że tryb karania naruszeń powinien zależeć od stopnia stabilności norm. Naruszenie norm doraźnych i incydentalnych podlegających częstym zmianom powinno być karane na bieżąco, a więc w trybie mandatowym. Naruszenie natomiast zasad już utrwalonych może być ścigane w trybie administracyjnym, gdyż ryzyko ich nagłej zmiany i depenalizacji jest niewielkie.

Liczba kar nałożonych przez inspekcję sanitarną okazała się znacznie mniejsza: w 2020 r. od 31 marca do 21 grudnia wydano ponad 4,5 tys. decyzji wymierzających kary na łącznie 24 460 122 zł. Ponad jedna trzecia ukaranych (1512) wniosła odwołania do wojewódzkich inspektorów sanitarnych. Według stanu na 21 grudnia 2020 r. 824 decyzje o karach zostały uchylone, 465 decyzji zostało utrzymanych w mocy, a pozostałe sprawy były w toku. Według stanu na 4 lutego 2021 r. sądy administracyjne były w trakcie rozpatrywania 215 skarg od decyzji utrzymanych w mocy (danych za okres późniejszy nie upubliczniano). RPO już 4 czerwca 2020 r. interweniował u premiera o uchylenie wspomnianych kar, a Biuro Rzecznika udzielało pomocy prawnej osobom obciążanym karami. Zarówno RPO, jak i Rzecznik MŚP zaskarżali decyzje lub przystępowali do wybranych postępowań, w których inspekcja sanitarna nałożyła kary administracyjne za naruszanie obostrzeń wprowadzonych w czasie epidemii rozporządzeniem. Sądy administracyjne uchyliły znaczną większość nałożonych kar[78], z reguły z powodu niezgodności rozporządzeń wydanych w związku ze stanem epidemii z art. 46a i art. 46b ustawy o chorobach zakaźnych u ludzi oraz z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Sądy uznawały, że kary administracyjne wymierzano za naruszenia obowiązków lub zakazów przeciwepidemicznych nałożonych rozporządzeniem wykraczającym poza delegację ustawową, a więc bez podstawy prawnej. W rezultacie w 2021 r. inspekcja sanitarna znacznie ograniczyła zarówno nakładanie tych kar, jak i ich egzekwowanie. Zarazem przed 2020 r. inspekcja ta rzadko stosowała kary administracyjne, co mogło mieć wpływ na jej małe doświadczenie w tym zakresie[79]. Kary administracyjne okazały się więc relatywnie mało skuteczne.

77 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 października 2002 r. w sprawie nadania funkcjonariuszom organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1364).

78 *Kary za łamanie przepisów…*; P. Balinowski, *W sądach…*; *Informacja w sprawach dotyczących kar nałożonych przez organy inspekcji sanitarnych*, https://bip.warszawa.wsa.gov.pl/1052/967/informacja-w-sprawach-dotyczacych-kar-nalozonych-przez-organy-inspekcji-sanitarnych.html; *Kary nakładane na firmy przez sanepid w związku z COVID niezgodne z prawem*, https://www.pit.pl/aktualnosci/kary-nakladane-na-firmy-przez-sanepid-w-zwiazku-z-covid-niezgodne-z-prawem-1006835 [dostęp: 1 lipca 2023 r.]. Zob. też *Raport RPO na temat pandemii…*, s. 7–9.

79 Zob. w szczególności Informację o wynikach kontroli P/21/082 *Dochodzenie należności z tytułu kar administracyjnych nakładanych przez organy administracji publicznej* z 27 stycznia 2022 r.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH

Jak ustalił RPO, „realizacja tych sankcji odbywa się przeważnie z pogwałceniem praw obywatelskich chronionych Konstytucją RP i gwarantowanych w k.p.a. Przede wszystkim chodzi tu o prawo do biernego i czynnego udziału w postępowaniu oraz przedstawienia własnych wyjaśnień i dowodów […] ów stan rzeczy jest wynikiem dwóch czynników, a mianowicie: braku odpowiedniego merytorycznego przygotowania pracowników inspekcji sanitarnej do nakładania kar administracyjnych, oraz stosowania przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej specyficznie pojmowanej wykładni celowościowej przepisów polegającej na założeniu odejścia od gwarancji kodeksowych składających się na ww. prawo do obrony, w celu umożliwienia jak najszybszego nałożenia kary na obywatela – abstrahując od udowodnienia jej zasadności zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej". RPO wskazał na „rażące niedostatki znajomości procedury administracyjnej wśród urzędników pełniących zadania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej", podniósł też, że organy te przeważnie nie zawiadamiały adresatów decyzji o wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary. Uzyskiwali oni wiedzę o postępowaniu z chwilą doręczenia decyzji. „Z uzasadnień decyzji wynikało, że do rezygnacji z zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu uprawniał […] art. 10 § 2 k.p.a.", że „jedynie niezwłoczne wydanie decyzji o karze, bez wyposażenia obywatela w czas potrzebny dla złożenia wyjaśnień czy dowodów na swoją obronę niweluje niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego, albo zapobiega niepowetowanej szkodzie materialnej, gdyż spełnia to funkcje prewencji ogólnej". Organy inspekcji wskazywały też na konieczność przyjęcia „prymatu interesu społecznego nad interesem indywidualnym". Przeważnie organy te przyjmowały „za główny i najczęściej jedyny dowód w sprawie notatkę funkcjonariusza policji", a ich postępowanie dowodowe sprowadzało się jedynie do „analizy" notatki, z pominięciem innych źródeł dowodowych.

„We wnoszonych środkach zaskarżenia Rzecznik podnosił, iż po pierwsze – policja nie jest uprawniona do przekazywania danych o osobach będących podmiotem ich interwencji organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej, a po drugie – że notatka funkcjonariusza ewentualnie dopuszczona jako dowód nie jest wystarczająca do nałożenia kary, gdyż wymaga potwierdzenia innymi dowodami (głównie wyjaśnieniami strony)". Ograniczenie do minimum postępowania dowodowego „skutkowało niejednokrotnie błędnymi ustaleniami organów w zakresie faktycznego popełnienia przez stronę naruszenia oraz brakiem czynienia jakichkolwiek ustaleń składających się na dyrektywy

(LOP.430.004.2021), s. 12, 14, 23–24. Kontrolą objęto m.in. 12 powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych w woj. mazowieckim, opolskim, wielkopolskim i śląskim za lata 2018–2021 (I poł.). W stacjach tych wydano w 2018 r. 34 decyzje o karach, w 2019 r. – 7, w 2020 r. zaś – już 651 i w 2021 r. (I poł.) – 68. Spośród łącznie wydanych 760 decyzji na kwotę 5 888 400 zł 712 dotyczyło kar za nieprzestrzeganie wymogów epidemicznych (4 982 900 zł), w tym 646 decyzji w 2020 r. (4 291 400 zł) i 66 decyzji w I poł. 2021 r. (691 500 zł). Działania w celu windykacji ww. kar podejmowano w niewielkim zakresie i z opóźnieniem, zarówno ze względu na koncentrowanie się na zadaniach wynikających z istniejącej epidemii, brak przepływu danych między komórkami organizacyjnymi, jak też z powodu oczekiwania na finalny wynik spraw, w których ukarani odwołali się od decyzji o karach i składali skargi do sądu. Np. w 12,2% spraw nie wystawiono tytułów wykonawczych, a w 42,5% spraw nawet nie doręczono upomnień koniecznych do ich wystawienia. W efekcie zaległości z tytułu kar nałożonych w latach 2018–2021 (I poł.) wyniosły aż 3 485 300 zł (59,2% kwoty kar), w drodze zaś dobrowolnych wpłat i egzekucji uzyskano zaledwie 488 900 zł (8,3%).

wymiaru kary określone" art. 189c i 189d k.p.a. „Przynajmniej część organów stanowisko to zmieniała" pod wpływem odwołań rzecznika. Od praktyki tej „nie odstąpił natomiast Mazowiecki Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny, który w dalszym ciągu pozostaje na stanowisku, że dla wymierzenia kary bez znaczenia pozostaje zmiana ustanowionych obostrzeń".

Ponadto „powszechnie została przyjęta możliwość wykorzystywania policji do wykonywania czynności w postępowaniu zmierzającym do nałożenia kary – począwszy od omówionego już wyżej posługiwania się notatką funkcjonariusza jako jedynego dowodu w sprawie, a skończywszy na doręczaniu decyzji administracyjnej. Zdarzały się sytuacje, gdzie obywatel był informowany telefonicznie o zaleganiu decyzji w lokalnej placówce policji i konieczności jej odebrania przez stronę. Jeśli chodzi o kwestię wykorzystywania funkcjonariuszy do doręczeń, to była ona przedmiotem istotnych wątpliwości zgłoszonych przez rzecznika w pismach do Głównego Inspektoratu Sanitarnego oraz Komendy Głównej Policji oraz pytań o formalną podstawę takiej współpracy. Kwestia ta nie została do dziś wyjaśniona"[80].

Do nieprawidłowości tych przyczyniły się także wadliwe przepisy ustawy o COVID-19, m.in. art. 15zzzn ust. 2 i art. 15zzzzzn pkt 1 (dodane 31 marca 2020 r.). Artykuł 15zzzn ust. 2 dopuszcza stwierdzenie naruszenia obowiązku hospitalizacji, kwarantanny lub izolacji nałożonego w związku ze zwalczaniem COVID-19, które stanowi podstawę do wymierzenia przez organ inspekcji sanitarnej administracyjnej kary pieniężnej w drodze decyzji, w szczególności na podstawie ustaleń policji, innych służb państwowych lub innych uprawnionych podmiotów. Jest to regulacja wycinkowa i doraźna, obowiązująca tylko na czas tej konkretnej epidemii. Ponadto możliwe są dwie odmienne wykładnie tego przepisu. Rozumowanie *a contrario*, przyjęte przez RPO, zakłada, że skoro przepis szczególny pozwala na wykorzystanie dowodów dostarczonych przez policję w ściśle określonych postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez inspekcję sanitarną, to przyjąć należy, że w innych postępowaniach, nawet prowadzonych przez tę inspekcję i dotyczących innych obowiązków związanych ze zwalczaniem COVID-19, ustalenia policji nie mogą być dowodem w sprawie. Zdaniem RPO dowód taki (notatka policji o naruszeniu obostrzeń) jest sprzeczny z prawem, gdyż narusza ochronę danych osobowych i nie znajduje podstawy w ustawie. Wykładnia *per analogiam* – moim zdaniem trafniejsza – wskazywałaby zaś, że skoro policja może czynić ustalenia co do naruszenia obowiązku hospitalizacji, kwarantanny lub izolacji, związanych z COVID-19, to – wobec braku regulacji przeciwnej – ustalenia te mogą obejmować naruszenia także innych obowiązków, związanych z epidemią i mogących być przedmiotem decyzji inspekcji sanitarnej. Sądy administracyjne uznawały dopuszczalność dowodu z notatki policji, przyjmując, że przepisy k.p.a. nie zabraniają jego stosowania, a katalog dowodów określony w art. 75 k.p.a. jest otwarty. W szczególności dowodem mogą być także dokumenty pochodzące od innych organów, niebędące dokumentami urzędowymi w rozumieniu art. 76 k.p.a. Niemniej okoliczności faktyczne sprawy stwierdzone na takiej podstawie nie mogą być uznane za udowodnione, jeśli strona nie miała możliwości wypowiedzieć się co do tego dowodu (art. 81 k.p.a.). Warto dodać, że zdaniem zarówno

80 *Raport RPO na temat pandemii…*, s. 12–17.

Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, jak i Europejskiej Rady Ochrony Danych przepisy o ochronie danych osobowych nie ograniczają środków podejmowanych w ramach walki z pandemią koronawirusa i nie mogą być stawiane jako przeszkoda w realizacji działań z nią związanych[81]. I tak RODO[82] dopuszcza przetwarzanie danych niezbędne do ochrony żywotnych interesów osoby, której dane dotyczą, lub innej osoby (art. 6 ust. 1 lit. d) oraz ze względów związanych z interesem publicznym w dziedzinie zdrowia publicznego, takich jak np. ochrona przed poważnymi transgranicznymi zagrożeniami zdrowotnymi na podstawie prawa UE lub prawa krajowego, które przewidują odpowiednie, konkretne środki ochrony praw i wolności osób, których dane dotyczą, w szczególności tajemnicę zawodową (art. 9 ust. 2 lit i). Ponadto motyw 46 uznaje przetwarzanie za zgodne z prawem również wtedy, gdy jest ono potrzebne do celów humanitarnych, w tym monitorowania epidemii i ich rozprzestrzeniania się; wówczas przetwarzanie służy zarówno ważnemu interesowi publicznemu, jak i żywotnym interesom osoby, której dane dotyczą.

Z kolei art. 15zzzzzn pkt 1 ogranicza prawo strony do udziału w postępowaniu w okresie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii, gdyż uprawnia organ – w szczególności wykonujący zadania w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów – do odstąpienia od stosowania art. 10 § 1 k.p.a., w szczególności jeśli wszystkie strony zrzekły się swego prawa. Sądy administracyjne zakwestionowały praktykę inspekcję sanitarnej polegającą na dowolnym pozbawianiu osób karanych prawa do udziału w postępowaniu administracyjnym w oparciu o ten przepis. Uznawały bowiem, że odstąpienie od stosowania art. 10 § 1 k.p.a. jest możliwe tylko po zrzeczeniu się stron prawa do udziału w postępowaniu, a w razie braku zrzeczenia – tylko w sytuacjach określonych w art. 10 § 2 k.p.a., tj. gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo na grożącą niepowetowaną szkodę materialną. Wymierzanie kary administracyjnej nie jest sprawą niecierpiącą zwłoki, więc inspekcja sanitarna niezasadnie odstępowała od stosowania art. 10 § 1 k.p.a., nie zapewniając stronie czynnego udziału w postępowaniu. Ponadto czyniąc ustalenia tylko i wyłącznie w oparciu o notatkę policji, uchybiała art. 77 § 1 k.p.a., zobowiązującemu do zgromadzenia i rozpatrzenia całego materiału dowodowego.

Oprócz omawianych art. 15zzzn ust. 2 i art. 15zzzzzn pkt 1 ciągle obowiązują również inne przepisy ustawy o COVID-19, wprowadzające wyjątki od rutynowych zasad funkcjonowania sektora publicznego, szeregu branż gospodarki oraz pracodawców na czas epidemii i stanu zagrożenia epidemicznego, a także po zakończeniu ostatniego z tych stanów – nawet na okres roku jak np. art. 15zzs[1] – art. 15zzs[11] dotyczące funkcjonowania

81 Np. oświadczenia Prezesa UODO z 12 marca 2020 r. i EROD z 19 marca 2020 r. Zob. K. Szczypińska, *Pracodawca w walce z pandemią: prawo do prywatności a prawo do zdrowia*, https://odo24.pl/blog-post.pracodawca-w-walce-z-pandemia; *Oświadczenie w sprawie przetwarzania danych osobowych w kontekście pandemii COVID-19. Przyjęte 19 marca 2020 r.*, https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_statement_art_23gdpr_20200602_pl_1.pdf [dostęp: 1 lipca 2023 r.].

82 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.Urz. UE L 119/1 z dnia 4 maja 2016 r.

sądów powszechnych i NSA (jednoosobowe składy sądów II instancji, posiedzenia niejawne etc.). Nie uchylono też licznych przepisów epizodycznych przedłużających terminy sprawozdawczości finansowej i administracyjnej w latach 2020–2021. Sama zaś ustawa wskutek licznych zmian (aż 58) stała się nazbyt obszerna i nieczytelna. Początkowo zawierała 37 artykułów, obecnie ma ich 538 (oznaczonych cyframi, literami – w liczbie od jeden do siedem oraz cyframi w indeksie górnym, co zaburza ciągłość numeracji), a ok. 100 z nich jest podzielonych na 10–20 lub więcej rozbudowanych ustępów.

Próba refleksji na przyszłość

Stany epidemii i zagrożenia epidemicznego zostały po łącznie ponad trzech latach i trzech miesiącach obowiązywania uchylone, podobnie jak wprowadzone rozporządzeniami Rady Ministrów ograniczenia praw człowieka i obywatela. Odstąpiono też od specjalnego reżimu funkcjonowania sfery publicznej, z pewnymi wyjątkami w zakresie sądownictwa, oraz od zakazów działalności gospodarczej. Niektóre rozwiązania czasu epidemii wprowadzono zaś do stałego stosowania (praca zdalna). Nie zmienia to jednak faktu, że restrykcje dotyczące praw i wolności człowieka i obywatela nałożone zostały rozporządzeniami wydanymi bez należytego umocowania ustawowego i w praktyce bez żadnej kontroli społecznej. Wspomniane akty normatywne naruszały Konstytucję RP i nie zmieniono przepisów umożliwiających takie naruszenia. Dotyczy to zwłaszcza blankietowych i niedookreślonych norm ustawy o chorobach zakaźnych u ludzi. Wciąż obowiązuje też ustawa o COVID-19, choć dalsze utrzymywanie tej doraźnej i chaotycznej regulacji straciło uzasadnienie wskutek uchylenia stanów epidemicznych i całości obostrzeń z nimi związanych.

Zarazem część rozwiązań prawnych przyjętych w dobie epidemii okazała się chybiona i nieskuteczna, jak np. administracyjne kary pieniężne za naruszanie zakazów i nakazów przeciwepidemicznych. Inspekcja sanitarna, uprawniona do stosowania takich kar, była do tego nieprzygotowana. W szczególności błędnie traktowano te kary jako środek natychmiastowej represji i nakładano bez przestrzegania wymogów procedury administracyjnej. Nadużywanie wspomnianych kar wynikało m.in. z faktu, że w 2020 r. do czasu pojawienia się szczepionek główną metodą zwalczania epidemii było nakładanie ograniczeń mocno ingerujących w prawa człowieka i w swobodę działalności gospodarczej. Ponadto przynajmniej część regulacji prawnych i działań aparatu państwowego w dobie pandemii miała bardziej na celu wygodę szeroko rozumianego sektora publicznego niż zwalczanie epidemii, gdyż wprowadzono liczne, mało precyzyjne, a interpretowane czasem na niekorzyść interesantów wyjątki od standardowych reguł załatwiania i procedowania spraw publicznych i urzędowych, czego przykładem był m.in. uproszczony tryb nakładania kar administracyjnych przez inspekcję sanitarną. Zarazem zakazywanie działalności gospodarczej nie tylko naruszało wolność tej działalności, gwarantowaną w art. 22 Konstytucji RP, ale i zrodziło konieczność udzielania przedsiębiorcom znacznej pomocy publicznej.

Władze wykonawcze, stosując środki przeciwepidemiczne, nie ustrzegły się aktów bezprawia, zarówno w sferze stosowania, jak i stanowienia prawa. Ocena niezgodności

z Konstytucją RP aktów stosowania prawa (zwłaszcza administracyjnych kar pieniężnych) w dobie pandemii już w praktyce się dokonała w orzecznictwie sądów administracyjnych. Sądowa ocena sfery stanowienia prawa natomiast jeszcze nie nastąpiła, a jej wypracowanie może okazać się niełatwe ze względu na konieczność ważenia pozostających w konflikcie wartości konstytucyjnych, z uwzględnieniem zarówno potrzeby ochrony praw jednostek, jak i interesu władzy publicznej.

Doświadczenia epidemii pokazały również, że egzekutywa ma skłonność do nadużywania możliwości kształtowania sytuacji prawnej obywateli rozporządzeniami, nie zważając na ograniczenia wynikające z Konstytucji RP. Uprawnienia egzekutywy są nadmierne, gdyż samodzielnie i bez udziału parlamentu decyduje ona o ogłoszeniu i odwołaniu stanu epidemii, jak też stanu zagrożenia epidemicznego i stosowanych w tym czasie środkach na obszarze całego kraju. Taki swoisty stan przejściowy między normalnym funkcjonowaniem państwa a reżimem przeciwepidemicznym jest niekorzystny z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego obywateli. Obniża też poziom zaufania społecznego do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jak wskazała Rada Europy w stanowisku z dnia 7 kwietnia 2020 r., „zgodnie z zasadą konieczności wszelkie środki nadzwyczajne mają osiągnąć zamierzony cel przy minimalnej zmianie normalnych zasad i procedur podejmowania decyzji" […]. „Biorąc pod uwagę szybki i nieprzewidywalny rozwój kryzysów, konieczne mogą być stosunkowo szerokie delegacje legislacyjne, ale należy je formułować tak wąsko, jak to możliwe w danych okolicznościach, aby ograniczyć wszelkie potencjalne nadużycia. […] „nadzór parlamentu nad działaniami organów władzy w sytuacjach nadzwyczajnych oraz specjalne procedury dotyczące takiej kontroli to niezbędne warunki dla urzeczywistnienia idei rządów prawa i demokracji". Zdaniem Rady Europy kluczowych decyzji o ogłoszeniu i zniesieniu stanu wyjątkowego „nie można pozostawić władzy wykonawczej, która właśnie w tym okresie dysponuje zwiększonymi uprawnieniami". Powinno się to odbywać za zgodą parlamentu, którego ciągłość funkcjonowania należy zachować w trakcie sytuacji nadzwyczajnej[83].

Istnieje więc pilna potrzeba gruntownej oraz fachowej i rzeczowej analizy, które rozwiązania rzeczywiście okazały się przydatne, a które stanowiły zbędną represję lub spowodowały konieczność udzielania rekompensat przedsiębiorcom, nieproporcjonalnych do korzyści w zwalczaniu epidemii. Państwo praworządne i demokratyczne powinno unikać wprowadzania ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela bez rozeznania rzeczywistej potrzeby ich stosowania, a ponadto powinny być one stosowane pod nadzorem i kontrolą parlamentu.

83 Przestrzeganie praw człowieka w dobie pandemii COVID-19. Stanowisko Rady Europy, Kancelaria Senatu, s. 5–6.

Bibliografia

Biała księga pandemii koronawirusa, red. M. Błochowiak, Fundacja Ordo Medicus 2022.

Czarnow S., *Między stanem epidemii a stanem klęski żywiołowej – COVID-19 a niektóre prawa człowieka*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe" 2021, nr 3(28).

Kolendowska-Matejczuk M., Mrowicki M., *Ochrona praw człowieka w stanach globalnego zagrożenia – analiza na przykładzie pandemii COVID-19*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2021, XVIII, nr 2.

Ograniczenia praw i wolności wprowadzone w Polsce w związku z epidemią COVID-19, Część pierwsza. Aspekty prawne, red. Ł. Bernaciński, J. Kwaśniewski, Warszawa 2021.

Państwo i prawo w czasach COVID-19, red. K. Stępniak, Warszawa 2020.

Prawa człowieka w dobie pandemii, red. P. Kubaszewski, K. Wiśniewska, Warszawa 2021.

Radajewski M., *Treść, charakter prawny oraz kontrola legalności rozporządzeń dotyczących stanów nadzwyczajnych w świetle Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2018, z. 4.

Tuleja P., *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra" 2020, nr 9.

Walecka K., Wojtas K., *Lockdown demokracji w czasach pandemii COVID-19*, https://www.kas.de/pl/web/polen/einzeltitel/-/content/lockdown-demokracji-w-czasach--pandemii-covid-19.

Wierzbicka K., A*dministracyjne kary pieniężne w dobie pandemii COVID-19. Refleksje po roku stosowania*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały" 2021, nr 1 (28).

Filip Wolski[1]
ORCID ID: 0000–0002–4145–7758

GLOSA DO WYROKU SĄDU APELACYJNEGO
W ŁODZI Z DNIA 25 KWIETNIA 2018 R., I AGA 109/18

ABSTRACT

Gloss to the judgment of the Court of Appeal in Łódź of April 25, 2018, case file no. I AGa 109/18

The aim of the study is to analyze and evaluate the judgment of the Court of Appeal in Łódź of April 25, 2018, case file no. I AGa 109/18. In that judgement, it is stated that, in the event of an action for the right to take over the assets of a general partnership being brought against a partner on whose part there was no reason for the dissolution of that entity (Article 66 of the Polish Code of Commercial Companies), the court must assess the reasons for which a formal declaration of termination of the general partnership agreement was made, as well as the substantive reasons justifying the making of such declaration. At the same time, the Court stated that it was unnecessary to justify the termination of a general partnership. The position taken by the Court deserves only partial approval. The author proves this thesis by first analysing the arguments used by this Court and then comparing the aforementioned judgment with other decisions of common courts of law and the views of the doctrine.

Keywords: general partnership, the right to take over the assets of the general partnership, granting the right to the over the assets of the general partnership

1 Magister, asystent prawny w Kancelarii Radców Prawnych i Adwokatów Kamińska, Woźniak, Złotkiewicz sp.j., e-mail: wolski.filip96@gmail.com.

Słowa kluczowe: spółka jawna, prawo do przejęcia majątku spółki jawnej, przyznanie prawa do przejęcia majątku spółki jawnej

Teza: **Formalne oświadczenie o wypowiedzeniu umowy spółki prowadzi do jej rozwiązania, ale obowiązkiem sądu jest ocena przyczyn, dla których zostało ono złożone. Jedynie gdy z powodów merytorycznych wypowiedzenia umowy nie było, należy uznać, że samo oświadczenie o wypowiedzeniu umowy zerwało więź między wspólnikami i tylko wówczas musi być traktowane jako powód w znaczeniu art. 66 k.s.h., pozwalający na przyznanie majątku na rzecz wspólnika, do którego oświadczenie o wypowiedzeniu umowy zostało skierowane. Jeśli jednak powody złożenia oświadczenia o wypowiedzeniu umowy obciążają wspólnika, do którego oświadczenie to zostało skierowane, to proste uwzględnienie jego wniosku o przyznanie majątku spółki na jego rzecz godziłoby w zasadę sprawiedliwości i uczciwości.**

I.

Glosowane orzeczenie odnosi się do problematyki przyznania prawa do przejęcia majątku dwuosobowej spółki jawnej, w sytuacji gdy po stronie jednego ze wspólników zachodzi powód rozwiązania tego podmiotu. Problematyka ta nie jest rozumiana jednoznacznie w orzecznictwie[2]. Wyrok zapadł na tle następującego stanu faktycznego. Spółka jawna składała się z dwóch wspólników, którzy dzielili między siebie obowiązki. Jeden ze wspólników wypowiedział umowę spółki jawnej w trybie art. 61 § 1 i 3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (dalej: k.s.h.)[3], nie podając przyczyny wypowiedzenia. Drugi ze wspólników wniósł powództwo o przyznanie prawa do przejęcia majątku spółki jawnej – art. 66 k.s.h. Z powództwem wzajemnym na podstawie tego samego przepisu wystąpił wspólnik, który wypowiedział umowę spółki jawnej. W toku postępowania sąd pierwszej instancji stwierdził, że obaj wspólnicy prawidłowo wykonywali swoje obowiązki, a ponadto, iż wspólnik, który wypowiedział umowę spółki jawnej, nigdy nie kwestionował sposobu wykonywania obowiązków przez drugiego wspólnika. Ostatecznie sąd okręgowy uznał powództwo za uzasadnione, oddalając jednocześnie powództwo wzajemne ze względu na fakt, że po stronie powoda wzajemnego wystąpił powód rozwiązania spółki jawnej. Sąd apelacyjny nie podzielił stanowiska prezentowanego przez sąd okręgowy, przekazując sprawę do ponownego rozpoznania. Sąd ten wskazał w szczególności na potrzebę ponownego przeprowadzenia postępowania dowodowego w związku z zeznaniami pozwanego (powoda wzajemnego) oraz niedopuszczenia dowodu z zeznań świadków na fakt powodów wypowiedzenia umowy spółki jawnej.

2 Por. m.in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 30 listopada 2012 r., I ACa 1096/12, Legalis nr 721944; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 9 grudnia 2015 r., I ACa 893/14, Legalis nr 1461060.

3 T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1467.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH

II.

W myśl art. 66 k.s.h., jeżeli w spółce (jawnej) składającej się z dwóch wspólników po stronie jednego z nich zaistnieje powód rozwiązania spółki, sąd może przyznać drugiemu wspólnikowi prawo do przejęcia majątku spółki z obowiązkiem rozliczenia się z występującym wspólnikiem, zgodnie z art. 65 k.s.h. Konstrukcja przytoczonego przepisu już na pierwszy rzut oka budzi wątpliwości interpretacyjne. Podstawowym problemem jest znaczenie terminu „powód rozwiązania umowy spółki". Pojęcie to nie jest rozumiane jednoznacznie.

III.

Sąd apelacyjny trafnie przyjął, że formalne oświadczenie o wypowiedzeniu umowy spółki jawnej nie oznacza *per se*, że po stronie wspólnika składającego takie oświadczenie zaistniał powód rozwiązania spółki. Sąd orzekający wskazał, że o ile oświadczenie o wypowiedzeniu umowy spółki jawnej jest formalnym zakończeniem jej bytu, o tyle powodami jej rozwiązania są okoliczności faktyczne. W wyroku powody te określono jako „treść przyczyny rozwiązującej, czyli wypełniającej formę, którą przyczyna tworzy". Sąd ten stwierdził, że dopiero, gdy nie ma merytorycznych powodów rozwiązania tego podmiotu, to należy przyjąć, że takie formalne oświadczenie stanowi powód w rozumieniu art. 66 k.s.h. Niemniej obowiązkiem sądu jest ocena przyczyn, dla których zostało ono złożone. Sąd orzekający przywołał wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 30 listopada 2012 r., I ACa 1096/12, w którym stwierdzono, że art. 66 k.s.h. nie ogranicza się do przypadków wskazanych w art. 58 k.s.h. Słusznie zauważono, że w takim przypadku nie byłoby w ogóle potrzeby badania powodów rozwiązania spółki jawnej. Sąd przyjął, że proste stosowanie przepisu może prowadzić do uzyskania korzyści mającej źródło w czynach nagannych, wbrew zasadzie *nemo potest commodum capere iure iniuria sua propria*. Spostrzeżono, że nawet w razie wniesienia powództwa na podstawie art. 63 § 1 k.s.h. (żądanie rozwiązania spółki jawnej z ważnych powodów) niemożliwe byłoby jednoczesne żądanie przyznania prawa do przejęcia majątku spółki jawnej. Sąd wskazał, że nie taka była intencja prawodawcy przewidującego w art. 63 § 2 k.s.h. możliwość wykluczenia przez wzgląd na dobro spółki jawnej wspólnika, po którego stronie zachodzi ważny powód.

Stanowisko zajęte przez sąd orzekający w sprawie jest trafne[4]. Należy zwrócić uwagę na fakt, że wykładnia językowa art. 66 k.s.h. nie przynosi jednoznacznych rezultatów

4 A. Kidyba, [w:] M. Dumkiewicz, A. Kidyba, *Kodeks spółek handlowych. T. 1. Komentarz do art. 1–300[134]*, Warszawa 2021, s. 334–335; J. Wyrembak, *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 18 stycznia 2013 r. V ACa 730/12*, „Ius Novum" 2013, nr 2, s. 216–217; J. Janeta, *Powództwo o przejęcie majątku spółki jawnej*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2022, nr 9, s. 45–46. Por. J. Szwaja, [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do art. 1–150 KSH. Tom 1*, red. S. Sołtysiński i in., Warszawa 2012, komentarz do art. 66, Nb 5; M. Jagodziński, A. Guzewicz, *Wypowiedzenie umowy spółki jawnej przez jednego z dwóch wspólników w kontekście problematyki przejęcia majątku na podstawie art. 66 K.S.H.*,

odnośnie do rozumienia terminu „powód rozwiązania spółki". Uzasadniona jest zatem próba odwołania się do art. 58 § 1 k.s.h., w którym ujęto przyczyny rozwiązania spółki jawnej, oraz – nieco mniej trafnie – do art. 63 § 1 k.s.h., w którym z kolei przewidziano możliwość żądania rozwiązania spółki jawnej przez sąd z „ważnych powodów". Można odnieść wrażenie, że ten ostatni przypadek należy odrzucić. W art. 63 § 1 k.s.h. mowa bowiem o „ważnej" przyczynie. Już na płaszczyźnie językowej powstaje zatem nieścisłość, która jest nie do pogodzenia z brzmieniem art. 66 k.s.h. Nie sposób uznać, że w tym przypadku ma miejsce niekonsekwencja prawodawcy. W literaturze przedmiotu trafnie zauważa się, że chodzi tutaj o ważny powód w znaczeniu obiektywnym, dotyczący stosunku spółki, w tym też wspólnika, gdy jego uczestnictwo w spółce jawnej uniemożliwia jej dalsze funkcjonowanie[5]. Niewątpliwie taka interpretacja ogranicza stosowalność przytoczonego przepisu jedynie do wyjątkowych sytuacji. Niezrozumiały jest natomiast wywód dotyczący analogii pomiędzy regulacją z art. 66 k.s.h. oraz art. 63 § 2 k.s.h. Regulacje te są odrębne od siebie. Jak się wydaje, również ta ostatnia nie ma zastosowania do dwuosobowej spółki jawnej[6]. Celem instytucji uregulowanej w tym przepisie jest zachowanie bytu spółki jawnej z jednoczesnym wykluczeniem wspólnika uniemożliwiającego jej dalsze, prawidłowe funkcjonowanie[7]. Takie żądanie w dwuosobowej spółce jawnej zawsze wiąże się z intencją orzekania przez sąd wbrew prawu, ponieważ nie mogą istnieć jednoosobowe spółki jawne[8]. Twierdzenie o nawiązywaniu w art. 66 k.s.h. do art. 58 § 1 k.s.h. wydaje się z kolei trafne. W przepisie tym *explicite* mowa o powodach rozwiązania spółki. Jednocześnie wymieniono w nim zdarzenia wywołujące ten skutek. Przepisy te pozostają także koherentne systemowo. W obu przepisach uregulowano przypadki rozwiązania spółki jawnej z tym zastrzeżeniem, że w art. 58 § 1 k.s.h. dokonano tego w sposób ogólny, w art. 66 k.s.h. przewidziano zaś pewną szczególną sytuację, w której spółkę tworzy dwóch wspólników, konsekwencją uwzględnienia żądania jest zaś rozwiązanie spółki jawnej, przy jednoczesnym kontynuowaniu działalności gospodarczej tej spółki w zmienionej formie organizacyjnoprawnej[9]. Argumentom językowym oraz systemowym należy jednak przeciwstawić wnioski płynące z wykładni celowościowej (tak w glosowanym orzeczeniu). Stosowanie art. 66 k.s.h. wyłącznie w związku z art. 58 § 1 k.s.h. wywołuje wątpliwości. Przede wszystkim w takim przypadku rola sądu orzekającego na podstawie omawianego przepisu sprowadza się jedynie do niejako potwierdzenia lub zaprzeczenia zaistnienia okoliczności powodujących rozwiązanie spółki jawnej. Ponadto, jeżeli przyjmie się, że powodem rozwiązania spółki jawnej w rozumieniu art. 66 k.s.h. jest samo wypowiedzenie jej umowy przez wspólnika (art. 58 § 1 pkt 5 k.s.h.), to nietrudno dojść do

„Acta Universitatis Wratislaviensis" 2018, nr 112, s. 70–71, którzy uznają, że regulacja zawarta w art. 66 k.s.h. dotyczy zarówno „ważnych powodów", jak również przyczyn wskazanych w art. 58 k.s.h. Odmiennie G. Nita-Jagielski, [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, J. Bieniak i in., Warszawa 2020, komentarz do art. 66, Nb 1, którzy wskazują, że jedynie „ważne" powody umożliwiają przyznanie prawa do przejęcia majątku spółki jawnej, nawiązując tym samym do art. 63 § 2 k.s.h.

5 A. Kidyba, [w:] M. Dumkiewicz, A. Kidyba, *Kodeks spółek handlowych…*, s. 321.

6 Por. J. Wyrembak, *Glosa do wyroku…*, s. 216.

7 A. Kidyba, [w:] M. Dumkiewicz, A. Kidyba, *Kodeks spółek handlowych…*, s. 321.

8 A. Kidyba, *Prawo handlowe*, Warszawa 2021, s. 209.

9 A. Kidyba, [w:] M. Dumkiewicz, A. Kidyba, *Kodeks spółek handlowych…*, s. 336.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH

konkluzji, że na tym gruncie może dojść do nadużyć. Chodzi tutaj o przypadek, w którym jeden ze wspólników uporczywie utrudnia funkcjonowanie spółki jawnej w celu przymuszenia drugiego uczestnika tego podmiotu do wypowiedzenia jej umowy. Wówczas pierwszy ze wspólników mógłby wystąpić z powództwem na podstawie art. 66 k.s.h., uzyskując prawo do przejęcia majątku spółki jawnej. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na fakt, że spółka jawna jest osobową spółką handlową, której działalność opiera się na osobach wspólników. Do jej prawidłowego funkcjonowania niezbędny jest zatem konsensus jej uczestników. Zaznaczenia wymaga jednak fakt, że niekiedy samo wypowiedzenie umowy spółki może być uznane za powód jej rozwiązania. Chodzi tutaj o przypadek, w którym w rzeczy samej nie ma innych okoliczności faktycznych uzasadniających złożenie tego formalnego oświadczenia niż intencja zakończenia bytu spółki jawnej. Ostatecznie należy nadmienić, że art. 66 k.s.h. ma na celu utrzymanie przedsiębiorstwa spółki jawnej, a tym samym zapewnienie dalszego funkcjonowania[10]. Wobec powyższego zasadne wydaje się przyjęcie wykładni takiej, jaką przyjął sąd, który wydał glosowane orzeczenie, to jest szerokiej, uwzględniającej więcej stanów faktycznych. Taka interpretacja jest zgodna z wykładnią językową oraz systemową przepisu. Ponadto pozwala ona na wykorzystanie regulacji przewidzianej w art. 66 k.s.h. w sposób pełny.

W glosowanym orzeczeniu poruszono jeszcze jedną, istotną kwestię. Chodzi tu o uzasadnienie wypowiedzenia umowy spółki jawnej. Sąd orzekający uznał, że bez znaczenia pozostaje nieuargumentowanie tej okoliczności. Sąd ten przyjął, że rozpatrzenie wszelkich okoliczności sprawy leży w gestii sądu orzekającego w sprawie rozpoczętej w wyniku żądania z art. 66 k.s.h., w tym także powodów złożenia oświadczenia o wypowiedzeniu umowy spółki jawnej oraz możliwości prowadzenia przedsiębiorstwa po rozliczeniu z występującym wspólnikiem. Jak wskazał sąd, celem przytoczonego przepisu nie jest proste przesunięcie majątkowe, lecz dalsze prowadzenie działalności w innej formie organizacyjnoprawnej.

Powyższe stanowisko wydaje się trafne[11], nieaktualne natomiast w obowiązującym stanie prawnym. Wypowiedzenie umowy spółki jawnej jest jednostronnym oświadczeniem woli wspólnika o charakterze prawnokształtującym[12], zmierzającym do zakończenia stosunku spółki. Prawo do wypowiedzenia umowy spółki jawnej wynika z ustawy, jeżeli spółka ta została zawarta na czas nieoznaczony (art. 61 § 1 k.s.h.). Takie uprawnienie może być też przyznane w umowie spółki jawnej. W innych przypadkach należy przyjąć, że wspólnicy nie mogą wypowiedzieć umowy spółki jawnej[13]. W art. 66 k.s.h. wyraźnie przewidziano z kolei kompetencje dla sądu do przyznania prawa do przejęcia majątku spółki jawnej. Wobec tego niemalże intuicyjne jest stwierdzenie, jakoby sąd rozstrzygający o żądaniu z przytoczonego przepisu powinien rozpatrzeć wszelkie okoliczności faktyczne sprawy, a następnie rozstrzygnąć o zasadności przyznania wspólnikowi prawa do przejęcia majątku spółki jawnej[14]. Oznacza to, jak trafnie zauważono w glosowanym

10 J. Szwaja, [w:] *Kodeks spółek handlowych…*, komentarz do art. 66, Nb 5.

11 J. Janeta, *Powództwo o przejęcie majątku…*, s. 46–47.

12 A. Kidyba, [w:] M. Dumkiewicz, A. Kidyba, *Kodeks spółek handlowych…*, s. 307.

13 *Ibidem*.

14 J. Janeta, *Powództwo o przejęcie…*, s. 45.

orzeczeniu, konieczność przeanalizowania wszelkich okoliczności sprawy. W szczególności ustalenie, po stronie którego ze wspólników zachodzą rzeczywiste powody rozwiązania umowy spółki jawnej (przyczyny uniemożliwiające dalszą współpracę), a także w ogóle możliwości prowadzenia dotychczasowej działalności gospodarczej spółki jawnej w zmienionej formie organizacyjnoprawnej. Taki pogląd pozostaje również koherentny z wykładnią celowościową przytoczonego przepisu. Chodzi tutaj o fakt, że przepis ten ma na celu utrzymanie przedsiębiorstwa spółki jawnej[15], a nie umożliwienie dokonania ewentualnych, prostych przeniesień majątkowych. Sprawa zainicjowana żądaniem z art. 66 k.s.h. jest rozpatrywana w rygorze postępowania w sprawach gospodarczych. Zalicza się ona bowiem do spraw ze stosunku spółki (art. 458^2 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego – dalej: k.p.c.[16]). Wobec tego rygoru czynność strony, w szczególności oświadczenia woli lub wiedzy, z którą prawo łączy nabycie, utratę lub zmianę uprawnienia strony w zakresie danego stosunku prawnego, może być wykazana tylko dokumentem, o którym mowa w art. 77^3 k.c., chyba że strona wykaże, że nie może przedstawić dokumentu z przyczyn od niej niezależnych (458^{11} k.p.c.). Chodzi tutaj zatem o samo oświadczenie o wypowiedzeniu umowy spółki jawnej. Niemniej z uwagi na tak istotną rolę uzasadnienia dla złożenia takiego oświadczenia należy przyjąć, że powinno być ono każdorazowo umotywowane. Jednak trafnie zauważa się w literaturze przedmiotu, że rygor postępowania w sprawach gospodarczych może być uchylony[17]. Chodzi tutaj o art. 458^8 § 1, w myśl którego na wniosek strony, która nie jest przedsiębiorcą lub jest przedsiębiorcą będącym osobą fizyczną, sąd rozpoznaje sprawę z pominięciem przepisów regulujących ten szczególny tryb. Wspólnicy spółki jawnej nie są co do zasady przedsiębiorcami[18]. Status tego ostatniego ma spółka jawna. Zaznaczenia wymaga fakt, że uchylenie rygoru postępowania w sprawach gospodarczych jest fakultatywne.

IV.

Podsumowując, należy zgodzić się jedynie częściowo z glosowanym orzeczeniem. Czyni ono wyłom w dotychczasowej linii orzeczniczej[19]. Stanowisko takie pozostaje zgodne

15 A. Kidyba, [w:] M. Dumkiewicz, A. Kidyba, *Kodeks spółek handlowych…*, s. 336.

16 T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1805.

17 J.P. Naworski, *Rozwiązanie osobowej spółki handlowej wyrokiem sądu. Wykładnia art. 63 § 1 k.s.h.*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2022, nr 9, s. 14.

18 *Ibidem*.

19 Podobnie jak wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 30 listopada 2012 r., I ACa 1096/12, Legalis nr 721944. Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 9 grudnia 2015 r., I ACa 893/14, Legalis nr 1461060, w którym przyjęto, że sąd orzekający w postępowaniu zainicjowanym art. 66 k.s.h. powinien dociekać powodów rozwiązania spółki jawnej, przy czym powód musi być „ważny"; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 15 stycznia 2016 r., V ACa 414/15, Legalis nr 1406740, wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 16 października 2014 r., I ACa 367/14, Legalis nr 1163367, wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 18 stycznia 2013 r., V ACa 730/12, Legalis nr 1033985, w których zanegowano potrzebę dociekania okoliczności uzasadniających wypowiedzenie umowy spółki jawnej.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH

z wykładnią językową, systemową oraz celowością przepisu. Przede wszystkim umożliwia wykorzystanie instytucji przewidzianej w art. 66 k.s.h. w sposób pełny, nieprowadzący do absurdu poprzez uniemożliwienie wspólnikowi wystąpienie ze spółki jawnej, który nie ze swojej winy dąży do zakończenia jej działalności, z jednoczesną intencją kontynuowania dotychczasowo wykonywanej działalności w innej formie organizacyjnoprawnej.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1467).

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805).

Opracowania

Bieniak J. i in., *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2020.

Dumkiewicz M., Kidyba A., *Kodeks spółek handlowych. T. 1. Komentarz do art. 1–300*[134], Warszawa 2021.

Jagodziński M., Guzewicz A., *Wypowiedzenie umowy spółki jawnej przez jednego z dwóch wspólników w kontekście problematyki przejęcia majątku na podstawie art. 66 K.S.H.*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 2018, nr 112.

Janeta J., *Powództwo o przejęcie majątku spółki jawnej*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2022, nr 9.

Kidyba A., *Prawo handlowe*, Warszawa 2021.

Kodeks spółek handlowych. Komentarz do art. 1–150 KSH. Tom 1, red. S. Sołtysiński i in., Warszawa 2012.

Naworski J.P., *Rozwiązanie osobowej spółki handlowej wyrokiem sądu. Wykładnia art. 63 § 1 k.s.h.*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2022, nr 9.

Wyrembak J., *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 18 stycznia 2013 r. V ACa 730/12*, „Ius Novum" 2013, nr 2.

Orzecznictwo

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 15 stycznia 2016 r., V ACa 414/15, Legalis nr 1406740.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 16 października 2014 r., I ACa 367/14, Legalis nr 1163367.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 18 stycznia 2013 r., V ACa 730/12, Legalis nr 1033985.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 30 listopada 2012 r., I ACa 1096/12, Legalis nr 721944.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 9 grudnia 2015 r., I ACa 893/14, Legalis nr 1461060.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH

Adam Bodnar[1]
Uniwersytet SWPS

RADCA PRAWNY JAKO OBROŃCA
ZASADY PRAWORZĄDNOŚCI ORAZ PRAW PODSTAWOWYCH

1. Wprowadzenie

W kontekście trwającego od końca 2015 r. kryzysu praworządności wiele osób zadaje sobie pytanie, w jaki sposób postępować, jakie działania podejmować, jak reagować na pojawiające się naruszenia standardów. Są to pytania, które pojawiają się także w praktyce radców prawnych. Każdy dzień przynosi szereg wyzwań, nowych zdarzeń oraz sytuacji wymagających głębszej refleksji lub skłaniających do przemyśleń nad kondycją państwa prawa.

Spójrzmy tylko na jedną kartkę z kalendarza – 2 września 2021 r.[2] Tego dnia mogliśmy odnotować następujące zdarzenia dotyczące szeroko rozumianej praworządności oraz ochrony praw człowieka.

» Rząd RP wprowadził stan wyjątkowy w gminach leżących wzdłuż granicy polsko-białoruskiej, a Prezydent RP zaaprobował decyzję rządu – w praktyce nie ma szans na weryfikację ograniczeń praw wprowadzonych w wyniku stanu wyjątkowego przez Trybunał Konstytucyjny;

1 Doktor habilitowany, profesor Uniwersytetu SWPS, dziekan Wydziału Prawa w Warszawie Uniwersytetu SWPS, Rzecznik Praw Obywatelskich VII kadencji (wrzesień 2015–lipiec 2021).

2 Artykuł opiera się na wystąpieniu wygłoszonym w czasie uroczystości zaprzysiężenia radców prawnych w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Poznaniu w dniu 3 września 2021 r.

» Izba Cywilna Sądu Najwyższego po raz kolejny nie wydała uchwały dotyczącej tzw. frankowiczów. Czekają na nią dziesiątki tysięcy obywateli. Zamiast tego mamy przedłużający się spór o praworządność i ocenę powołań dokonanych przez KRS;
» przedstawiciele UE po raz pierwszy otwarcie stwierdzili, że wstrzymanie potężnych środków (transza w wysokości 57 mld zł) jest uzależnione od przestrzegania przez Polskę zasad praworządności.

To były tylko wydarzenia z jednego dnia – były one konsekwencją wcześniejszej erozji standardów praworządności. Ale każde z tych wydarzeń miało potężne znaczenie nie tylko dla nas wszystkich, lecz także dla naszej państwowości – w zakresie potencjału rozwojowego Polski, rosnących podziałów, a także demokratycznej przyszłości i członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

2. Kryzys praworządności jako wyzwanie moralne dla przedstawicieli zawodów prawniczych

Wiadomości dotyczące kryzysu praworządności mogą migać jak flesze w aparacie. Nie zawsze ze względu na codzienne obowiązki jesteśmy w stanie się z nimi zapoznać, pogłębić wiedzę, zbudować swój własny pogląd. Jednakże coraz częściej czujemy, że mają one wpływ na nasze życie. Przykładem jest serial z uchwałą „frankową" SN. Od profesjonalnych pełnomocników wymaga on tłumaczenia klientom, jak wyglądać będzie ostatecznie linia orzecznicza, a także kiedy liczne sprawy „frankowe" zostaną wreszcie rozstrzygnięte.

Sytuacja kryzysu praworządności niepokoi, a tym samym zmusza do zastanowienia – co mogę zrobić jako obywatel, ale także jako radca prawny, aby temu przeciwdziałać, aby upomnieć się o respektowanie wartości konstytucyjnych, aby skutecznie zareagować. Mamy przecież codzienne obowiązki, zadania w stosunku do klientów, a sprawy dotyczące tak dużych haseł jak praworządność czy prawa człowieka wydają nam się odległe.

Timothy Snyder w 2017 r. wydał w Polsce książkę pt. „O Tyranii. Dwadzieścia lekcji z XX wieku". Książka to swoista instrukcja dla obywateli, jak radzić sobie w sytuacji, kiedy pojawiają się pierwsze zagrożenia demokracji, jak być aktywnym obywatelem, jak zachować odpowiednią postawę wobec pojawiających się symptomów choroby autorytaryzmu. Jedna z rad Timothy'ego Snydera to brak obojętności, ale także dostosowywanie działań do naszych możliwości. Nie każdy musi chodzić na demonstracje, nie każdy musi organizować protesty czy działania w ramach obywatelskiego nieposłuszeństwa. Ważne jest, aby być świadomym obywatelem i w ramach naszych możliwości podejmować działania.

Przedstawiciele zawodów prawniczych mają szczególny mandat (ale także obowiązek) do podejmowania działań w obronie zasad praworządności i praw podstawowych. Z kilku zasadniczych powodów.

1. Po pierwsze, tekst ślubowania radców prawnych stanowi: „Ślubuję uroczyście w wykonywaniu zawodu radcy prawnego przyczyniać się do ochrony i umacniania porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej". Z kolei zadaniem samorządu

radców prawnych jest „współdziałanie w kształtowaniu i stosowaniu prawa". Nie ulega wątpliwości, że „ochrona i umacnianie porządku prawnego Rzeczpospolitej Polskiej" obejmuje Konstytucję RP, ratyfikowane umowy międzynarodowe, a także akty prawne przyjęte w wyniku członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

2. Po drugie, od samego początku kryzysu praworządności samorząd radców prawnych przyjmuje jednoznaczną postawę w zakresie obrony wartości konstytucyjnych. Świadectwem tego są liczne uchwały, organizowane konferencje i uroczystości, ale także deklaracje programowe i współorganizacja Kongresu Prawników Polskich. Warto przypomnieć, że Kongres Prawników Polskich z 21 maja 2017 r., który był współorganizowany przez samorząd radców prawnych, zakończył się przyjęciem uchwały. Zdaniem uczestników kongresu „priorytetem wymiaru sprawiedliwości XXI w. powinna być pełna realizacja prawa do sądu w demokratycznym państwie prawa przy zapewnieniu efektywności i szybkości postępowania". Uczestnicy kongresu wezwali także do tego, aby zaprzestać i w przyszłości unikać „antagonizujących postaw w relacjach prawa i polityki w prowadzonych debatach". Podkreślali, że „chcemy działać razem, a nie przeciw sobie, w imię nadrzędnego dobra, jakim jest stabilne demokratyczne państwo prawne służące ludziom".
3. Po trzecie, samorząd radców prawnych angażuje się w obronę praworządności poprzez konsekwentną pracę w różnych gremiach prawniczych. Krajowa Rada Radców Prawnych brała aktywny udział w obronie niezależności Trybunału Konstytucyjnego poprzez przedstawianie opinii przyjaciela sądu. Istotną pracę nad projektami ustaw podejmuje Społeczna Komisja Kodyfikacyjna, utworzona wspólnie przez samorząd adwokatów, radców prawnych oraz Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia". Samorząd radców prawnych przedstawiał także opinie prawne do projektów aktów prawnych podważających podstawowe zasady ustrojowe. Istotną rolę w tym zakresie odgrywają jednostki organizacyjne KRRP, takie jak Komisja Praw Człowieka czy Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji.
4. Po czwarte, ze względu na wykonywany zawód radcom prawnym łatwiej jest zrozumieć, na czym polegają zagrożenia dla praworządności. Posiadane wykształcenie oraz tytuł zawodowy pozwalają na dostrzeżenie znaczenia stabilności i przewidywalności systemu prawnego, a także na związek praworządności z demokracją oraz poszanowaniem praw człowieka. Co więcej, od czasu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej radcowie prawni w swoim doradztwie musieli zacząć uwzględniać znaczenie prawa UE dla ich klientów. Dlatego też doskonale rozumieją zakres obowiązywania tego prawa oraz jego relację do prawa krajowego. Radcowie prawni ze względu na 40-lecie samorządu radcowskiego są także sobie w stanie wyobrazić, jak może funkcjonować system prawny bez gwarancji praworządności. W państwie niepraworządnym formalne reguły działania są zastępowane przez reguły nieformalne, nieprzewidywalne, oparte na sieciach wzajemnych powiązań i politycznych zależności. Reprezentacja najlepszych interesów klienta sprowadza się do załatwiania spraw, a nie wykonywania zawodów z poszanowaniem zasad sztuki prawniczej. Zamiast jakości usług liczą się kontakty, koneksje oraz różne możliwości nacisku i wywierania wpływ. Stąd prosta droga do działań i zachowań o charakterze korupcyjnym, a radca prawny staje się bardziej wyspecjalizowanym

lobbystą czy wręcz załatwiaczem, a nie przedstawicielem jednego z zawodów prawniczych, obok sędziego, prokuratora i adwokata. Z czasem kryzys praworządności może mieć także skutki dla samorządności zawodowej i może niweczyć wartości wynikające z art. 17 Konstytucji RP.

3. Wykonywanie zawodu radcy prawnego a ochrona praw podstawowych w multicentrycznym świecie prawnym

W kontekście wykonywania zawodu radcy prawnego oraz działań na rzecz „umacniania porządku prawnego RP" warto zwrócić uwagę, że ochrona praw podstawowych nabiera w kryzysie praworządności nowego znaczenia. Jest to wynikiem jurydyzacji ochrony praw, ale także większej świadomości społecznej dotyczącej ochrony grup dyskryminowanych, wykluczonych lub defaworyzowanych. Zrównanie kompetencji radców prawnych z adwokatami w zakresie spraw rodzinnych oraz spraw karnych powoduje, że coraz więcej zagadnień z zakresu ochrony praw podstawowych znajduje się w sferze zawodowego zainteresowania i praktyki. Również pandemia skutkować może zwiększeniem liczby spraw z zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa.

Wykonywanie zawodu radcy prawnego musi uwzględniać fakt, że mamy do czynienia ze stosowaniem prawa w warunkach multicentryczności. Dlatego radca prawny stosować musi w praktyce nie tylko normy Konstytucji RP, lecz także ratyfikowanych umów międzynarodowych (ze szczególnym uwzględnieniem Europejskiej konwencji praw człowieka) oraz prawa Unii Europejskiej (w tym zwłaszcza przepisów prawa wtórnego dotyczących ochrony praw konsumentów, ochrony środowiska, danych osobowych czy prawa antydyskryminacyjnego).

Warto pamiętać, że w tym multicentrycznym świecie prawnym musi odnaleźć się obywatel, rolnik, przedsiębiorca czy menedżer. Musi znaleźć odpowiedź na to, jak się w danej sytuacji zachować, kiedy z dnia na dzień organy podatkowe zmieniają interpretację przepisów albo przyjmowane są pospiesznie nowe rozwiązania ustawowe; kiedy nie są wdrażane na czas dyrektywy unijne lub kiedy Europejski Trybunał Praw Człowieka przyjmuje przełomowe rozstrzygnięcie. Wtedy rola radcy prawnego jest niepomierna. Bo może się on stać dla obywateli swoistym przewodnikiem – uzdrawiać ludzkie stresy, niepokoje, wyznaczać szlak, jak wyjść z danej opresji, jak się skutecznie bronić przed aparatem państwa, jak dochodzić własnych praw, jak dążyć do odszkodowania lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, jak zrozumieć sytuację w tym skomplikowanym świecie zazębiających się norm.

Ciekawym przykładem wpływu prawa UE na wykonywanie zawodu radcy prawnego jest wyrok TSUE w sprawach połączonych C-515/17 P i C-561/17 P Uniwersytet Wrocławski i Polska/Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych (REA). Zgodnie z tym wyrokiem „samo istnienie umowy cywilnoprawnej wiążącej stronę i jej pełnomocnika nie jest wystarczające do stwierdzenia, że pełnomocnik ten nie spełnia warunku niezależności. Spoczywający na adwokacie lub radcy prawnym obowiązek zachowania niezależności należy rozumieć nie jako brak jakichkolwiek powiązań z klientem, ale jako

brak powiązań, które w oczywisty sposób ograniczają zdolność takiego pełnomocnika do obrony klienta w najlepszym interesie tego ostatniego". Ten wyrok ma znaczenie, ponieważ nie tylko jest przykładem praktycznego stosowania prawa UE, lecz także wpływu tego prawa na warunki wykonywania zawodu radcy prawnego.

Ze względu na multicentryczność stanowienia i stosowania prawa standardy praworządności nabierają szczególnego znaczenia. Bez nich trudno wyobrazić sobie efektywność i stabilność systemu prawnego. Niezależne sądy są warunkiem skutecznego dochodzenia roszczeń, a tym samym bronienia interesów klienta. Wszelkie zakłócenia w tym zakresie – na poziomie krajowym, a także na poziomie międzynarodowym i UE (np. odmowa wykonywania wyroków) – powodują obniżenie standardów praworządności.

Kryzys praworządności oznacza przełomową zmianę dla warunków wykonywania zawodu radcy prawnego, głównie ze względu na różnego rodzaju zagrożenia dla niezależności sądownictwa. Zmiany instytucjonalne dotyczące Krajowej Rady Sądownictwa i Sądu Najwyższego, a także działania dyscyplinarne w stosunku do sędziów wywołują poczucie zagrożenia dla uczestników systemu prawnego oraz poczucie braku stabilności i chaosu. Jednocześnie w Polsce zachodzi swoisty paradoks. Presja polityczna na sędziów powoduje w istocie coraz większą świadomość zrozumienia przez nich własnej roli jako trzeciej władzy. Przykładem są istotne orzeczenia, w których bezpośrednio stosowana była Konstytucja RP lub też szczególnie wrażliwe podejście do niektórych zagadnień. Warto w tym zakresie wspomnieć o orzeczeniach sądów powszechnych w sprawie odszkodowań za nielegalne lub bezzasadne zatrzymania policji po demonstracjach, odszkodowań za bezprawne pozbawienie wolności (zwłaszcza sprawa Tomasza Komendy), w sprawach kredytów „frankowych" czy w sprawach dotyczących konsekwencji ustawy represyjnej z dnia 16 grudnia 2016 r. (tzw. dezubekizacja). Podobnie sądy administracyjne wykazały się istotnym orzecznictwem w sprawach dotyczących odpowiedzialności za organizację wyborów kopertowych (wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 września 2020 r.), stosowania ograniczeń wolności osobistej w czasie pandemii czy podważenia uchwał lokalnych samorządów dotyczących tzw. ideologii LGBT. Powyższe przykłady spraw pokazują, jak istotna może być ochrona praw podstawowych, korzystanie z argumentów odwołujących się do Konstytucji RP, umów międzynarodowych oraz prawa UE w warunkach, kiedy zagrożone są fundamenty praworządności. Profesjonalizm reprezentacji prawnej może trafiać na podatny grunt, a sądy mogą bronić swojej niezależnej pozycji poprzez rzetelne wykonywanie swoich zadań konstytucyjnych.

Jednak w tym pozytywnym obrazie musi być łyżka dziegciu. Sądy w Polsce cierpią od lat na kryzys efektywności. Pozytywnie rozwiązane sprawy nie są doświadczeniem wszystkich obywateli, którzy zwrócili się do sądów o ochronę prawną. W niektórych sprawach zaległości są wieloletnie, a obywatele nie mogą liczyć na szybką i skuteczną ochronę prawną. Dotyczy to zwłaszcza spraw „frankowych" oraz dezubekizacyjnych. Sądy i obywatele stają się ofiarą przedłużającego się konfliktu dotyczącego niezależności sądownictwa. Powoduje on bowiem angażowanie energii politycznej w inne sprawy niż efektywność sądownictwa, narastającą nieufność pomiędzy sędziami a Ministerstwem Sprawiedliwości, a także brak obsady wolnych etatów i przewlekłość postępowań w niektórych sądach. To są również warunki pracy, które muszą być uwzględniane w codziennej pracy radców prawnych.

4. Normy moralne zachowania radców prawnych w warunkach kryzysu praworządności

Powyższe rozważania prowadzą do udzielenia odpowiedzi na pytanie, jakimi normami moralnymi powinni kierować się radcowie prawni przy codziennym wykonywaniu zawodu w warunkach kryzysu praworządności. Wynikające z przysięgi działania na rzecz „umacniania porządku prawnego" nie są wystarczające do operacjonalizacji zachowań. Uwzględniając specyfikę zawodu, ale także założenie Timothy`ego Snydera o podejmowaniu działań w granicach możliwości rzeczywistego działania, postuluję sformułowanie 10 przykazań radców prawnych na trudne czasy.

1. Jeśli nie wiesz, jak się zachować, warto zachować się przyzwoicie

Powyższą normę postępowania sformułował Władysław Bartoszewski. Powstaje pytanie, jak możemy ją zastosować w obowiązkach zawodowych radcy prawnego. Wyobraźmy sobie następującą sytuację. Trafiła do nas sprawa rozpatrywana przez sąd, w którego składzie znajdują się sędziowie powołani przez Krajową Radę Sądownictwa w nowym składzie (czyli tzw. neo-sędziowie). Czy powinniśmy ten skład akceptować bez zastrzeżeń? Jeśli klient oczekuje od nas takiego działania, to prawdopodobnie nie mamy wyjścia. Jednakże naszym obowiązkiem jest wytłumaczyć klientowi, co to oznacza, jakie będą konsekwencje. Być może klient sobie nawet zażyczy, że chciałby podjąć działania na rzecz zmiany tego składu. Co więcej, może się obawiać, że jeśli tego nie zrobi, to później taki wyrok będzie podważany przez drugą stronę (co może być prawdopodobne, zważywszy na strasburską linię orzeczniczą zapoczątkowaną orzeczeniem Advance Pharma przeciwko Polsce). Naszym obowiązkiem przyzwoitości jest właśnie wytłumaczenie, jakie mogą być niebezpieczeństwa związane z orzekaniem przez neo-sędziów, a także jakie potencjalne możliwości procesowe się w związku z tym rysują.

2. Jeśli możesz, to walcz o gwarancję praworządności

Czasami radca prawny może prowadzić sprawy, które stwarzają okazję do tego, aby przyczynić się do walki o gwarancję praworządności. Mogą to być zwłaszcza takie sprawy, w których podjęcie określonych działań (np. przekonanie sądu do zadania pytania prejudycjalnego) nie powoduje nadmiernych szkód dla bieżących, codziennych interesów klienta. Jednocześnie ich pozytywne rozwiązanie może przyczynić się do obrony wartości konstytucyjnych. Radcowie prawni powinni korzystać z takich okazji i myśleć kreatywnie, że czasami nawet drobna sprawa może zmieniać rzeczywistość.

3. Broń pokrzywdzonych

W Polsce nikt nie powinien pozostać bez pomocy prawnej. Dlatego radca prawny nie powinien angażować się w obronę interesów tych, którzy się zgłoszą, lecz także powinien sam reagować na przemoc ze strony władzy czy pozbawienie jakiejkolwiek grupy społecznej ochrony. Wspaniały przykład dał Kolektyw Szpila. Każda zatrzymana osoba ma ochronę prawną. W tej sytuacji doskonale sprawdza się paremia łacińska *ius est ars*

boni et aqui. Według tłumaczenia prof. Witolda Wołodkiewicza oznacza to: „prawo jest umiejętnością stosowania tego, co dobre i słuszne". Poprzez bronienie i reprezentowanie pokrzywdzonych z pewnością przyczyniamy się do realizacji tej zasady.

4. Wyciągajmy prawne wnioski z pandemii

Pandemia powinna być wielką nauczką dla państwa polskiego w kontekście granic ograniczania praw i wolności człowieka i obywatela, gwarancji prawa do zdrowia, częstych zmian prawnych dokonywanych z przekroczeniem delegacji ustawowych. Z pandemii należy wyciągnąć wnioski. Jednym z mechanizmów mogą być procesy dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Dlatego ważne jest, aby radcowie prawni myśleli o takich procesach także w kontekście wyciągania wniosków z pandemii i naprawiania funkcjonowania państwa.

5. Dokształcaj się, zwłaszcza w zakresie standardów orzeczniczych ETPC oraz TSUE

Stosowanie umów międzynarodowych oraz prawa europejskiego nie powinno być ozdobnikiem w pracy radcy prawnego, lecz częścią warsztatu. Tylko w ten sposób, zwłaszcza w obliczu niskiej jakości krajowego ustawodawstwa, można doprowadzić do poprawienia standardów. Jednak jest to zależne od znajomości standardów, a zwłaszcza bieżącego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości UE. Powiększanie wiedzy na ten temat powinno być uznawane nie tylko za element dokształcania prawniczego, ale za pośredni wpływ na stosowanie prawa w warunkach multicentryczności.

6. Angażuj się w akcje edukacyjne

W zasadzie od 1989 r. nie zostały stworzone w Polsce kompleksowe programy edukacji obywatelskiej. Obecnie w warunkach kryzysu praworządności odpowiedzialność za świadomość prawną i obywatelską powinny wziąć na siebie środowiska prawnicze. Dlatego tak ważne są wszelkie działania edukacyjne (w szkołach, kafejkach prawnych, w czasie festiwali muzycznych, w mediach społecznościowych). Rolą radców prawnych powinno być zachęcanie samorządu do udziału w takich działaniach, ale przede wszystkim indywidualne zaangażowanie w działania edukacyjne podnoszące świadomość prawną.

7. Okazuj solidarność tym, którzy ponoszą koszt

Kryzys praworządności oznacza konkretny koszt dla represjonowanych sędziów i prokuratorów. Polską tradycją jest okazywanie solidarności tym, którzy cierpią. Radcowie prawni nie powinni o tym zapominać. Czasami wystarczy mały gest. Wiadomość w mediach społecznościowych. Kartka pocztowa. Przyjście na spotkanie i ludzki gest wsparcia (jak np. przywitanie prok. Ewy Wrzosek, która została przymusowo delegowana do Śremu). Nie można się bać odruchów naszego człowieczeństwa.

8. Włącz się w prace dotyczące reformy wymiaru sprawiedliwości

Polski wymiar sprawiedliwości oraz system prawny wymagają licznych zmian. Od 2015 r. nie działają komisje kodyfikacyjne. Ustawy nie są również merytorycznie

weryfikowane przez Trybunał Konstytucyjny ze względu na upolitycznienie tego organu. Jednakże ogólny kryzys nie powinien zwalniać radców prawnych z odpowiedzialności za kształt prawa. Nawet jeśli projekty rozwiązań prawnych mają trafiać do szuflad, to warto jednak podejmować prace koncepcyjne na rzecz zmiany przepisów. Wzmacnia to siłę środowiska, ale także tworzy zaplecze intelektualne, które może okazać się ważne w momencie przełomu. Wielu radców prawnych w zakresie swojej specjalizacji może sugerować istotne zmiany prawne i pracować nad nimi w ramach różnego rodzaju komisji i ośrodków analitycznych.

9. Broń niezależności samorządu zawodowego

Samorząd zawodowy radców prawnych działa od 40 lat, a swoją niezależność czerpie z art. 17 Konstytucji RP. Jednak nie jest to sytuacja dana raz na zawsze. Wniosek złożony do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie przynależności do samorządu adwokackiego i radców prawnych (K 6/22) jest sygnałem, że niezależność samorządów może zostać zakwestionowana. Dlatego tak ważne są działania radców prawnych na rzecz obrony samorządności. Bez niej trudno mówić o zachowaniu sądownictwa dyscyplinarnego i zachowaniu wysokiej jakości usług prawnych.

10. Godnie reprezentuj państwo polskie na arenie międzynarodowej

Ze względu na kryzys praworządności reputacja Polski na arenie międzynarodowej uległa pogorszeniu. Ale nie powinno to przekładać się na reputację przedstawicieli zawodów prawniczych. Sędziowie zasłynęli ze swojej obrony niezależności. Radcowie prawni stawali w ich obronie w postępowaniu przed sądami międzynarodowymi. Ale przecież poprzez codzienne rzetelne wykonywanie zawodu w obrocie międzynarodowym radcowie prawni mogą pokazywać, że reprezentują najwyższy światowy poziom. Polska może także z tym się kojarzyć – z profesjonalnymi i oddanymi regułom sztuki prawnikami. Naszą codzienną pracą wystawiamy świadectwo, kim jesteśmy, z jakiego państwa pochodzimy i kim byli nasi nauczyciele prawa.

Podsumowanie

Powyższe „10 przykazań" oznacza, że nie musimy być bohaterami w walce o praworządność. Nie każdy może sobie na to pozwolić, nie każdego na to stać, nie każdy wie, jak to można skutecznie robić. Ale z pewnością nie możemy być obojętni, bo istotą sporu jest przyszłość naszego państwa jako lojalnego państwa członkowskiego UE. Każdy z nas może dorzucić swoją cegiełkę. Ale musi to robić każdego dnia, w zależności od możliwości, sytuacji, naszych cech charakteru. Danuta Przywara w czasie Tour de Konstytucja powiedziała, że obywatele są armią, która ma obronić Konstytucję RP. Radcowie prawni są w tej armii – obok przedstawicieli innych zawodów prawniczych – oficerami.

Warszawa, 31 grudnia 2022 r.

Karolina Zapolska[1]
Uniwersytet w Białymstoku
ORCID ID: 0000–0003–2859–6996

SPRAWOZDANIE
Z 3. OGÓLNOPOLSKIEJ KONFERENCJI NAUKOWEJ PT. „OCHRONA PRAW PRZEDSIĘBIORCY" (26 KWIETNIA 2023 R., BIAŁYSTOK)

W kwietniu 2023 r. odbyła się trzecia edycja organizowanej co roku przez Pracownię Prawa Gospodarczego Publicznego konferencji naukowej. Wydarzenie odbyło się w formie zdalnej, za pośrednictwem Microsoft Teams. Inspiracją dla podjęcia tematów poruszanych w czasie konferencji były przede wszystkim zmiany legislacyjne będące rezultatem problemów wynikających ze światowej pandemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2, wojny w Ukrainie oraz inflacji. Nowo wprowadzone regulacje prawne w dużej mierze wpłynęły na sposób funkcjonowania przedsiębiorców. W imieniu organizatorów konferencji spotkanie rozpoczęła prodziekan dr hab. Izabela Kraśnicka, prof. UwB, która powitała wszystkich gości, a następnie przedstawiła temat i założenia konferencji, patronaty oraz reprezentowane ośrodki. Podziękowała również organizatorom za zaangażowanie podczas przygotowań do konferencji.

W konferencji wzięli udział zarówno praktycy, jak i teoretycy zajmujący się zagadnieniami objętymi tematyką konferencji, Wystąpienia wygłosili przedstawiciele 11 ośrodków akademickich z całej Polski, eksperci oraz osoby związane z jednostkami samorządu terytorialnego. Patronat honorowy nad konferencją objęli: Rzecznik Praw

1 Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Własności Intelektualnej, Prawa Gospodarczego Publicznego i Prawa Pracy Wydziału Prawa, Uniwersytet w Białymstoku, k.zapolska@uwb.edu.pl.

Obywatelskich – dr hab. Marcin Wiącek, prof. UW; Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców – Adam Abramowicz; prezes Sądu Okręgowego w Białymstoku – Jolanta Korwin-Piotrowska; Naczelny Sąd Administracyjny, prezes Sądu Rejonowego w Białymstoku – Paweł Dzienis; rektor Uniwersytetu w Białymstoku – prof. dr hab. Robert W. Ciborowski; Izba Przemysłowo-Handlowa w Białymstoku oraz dziekan Wydziału Prawa — prof. dr hab. Mariusz Popławski. Obrady w ramach konferencji zostały podzielone na trzy rozbudowane panele, z czego w ramach panelu II i III odbyły się dwie sesje równocześnie. Każda część konferencji kończyła się dyskusją.

Pierwszy panel składający się z sześciu wystąpień moderowała dr Karolina Zapolska. Referat wprowadzający pt. „Osoba niepełnosprawna jako przedsiębiorca" wygłosiły dr hab. Marzena Szabłowska-Juckiewicz (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu) oraz dr hab. Aneta Giedrewicz-Niewińska, prof. UwB (Uniwersytet w Białymstoku). W swoim wystąpieniu zwróciły uwagę na kwestię refundacji składek (opłacanie składek w całości przez osobę prowadzącą działalność gospodarczą) oraz dofinansowanie (osoba prowadząca działalność gospodarczą nie opłaca składek w całości, lecz w części). Wskazano również na inne możliwe rozwiązania, czyli preferencyjne ustalenie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne oraz finansowanie części składek bezpośrednio z budżetu państwa. Dodatkowo w wystąpieniu omówione zostało wsparcie spółdzielni socjalnych w Polsce w latach 2020–2021. Kolejny prelegent, dr Maciej Etel (Uniwersytet w Białymstoku), wygłosił referat na temat „Instrumenty ochrony przedsiębiorcy w przepisach ustawy z dnia 6 marca 2018 – Prawo przedsiębiorców". Doktor Maciej Etel jako instrumenty ochrony przedsiębiorców w przepisach ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221, 641, 803) wskazał zasady ogólne wiążące organy władzy publicznej w relacjach z przedsiębiorcami, zasady załatwiania spraw oraz zasady tworzenia aktów normatywnych i oceny ich funkcjonowania. Dodatkowo w tym zakresie podkreślił ważną rolę ograniczeń kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, uprawnienia przedsiębiorcy, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, a także Punktu Informacji dla Przedsiębiorcy.

Kolejny referat pt. „Wdrażanie tzw. dyrektywy Omnibus z perspektywy praw i obowiązków przedsiębiorców" wygłosiły dr Magdalena Rutkowska (Uniwersytet w Białymstoku) oraz dr Katarzyna Siemion (Uniwersytet w Białymstoku). W swoim wystąpieniu przedstawiły podstawowe założenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/2161 oraz jej wpływ na sytuację przedsiębiorców prowadzących zarówno sklepy stacjonarne, jak i w ramach e-commerce. Doktor Arkadiusz Bieliński (Uniwersytet w Białymstoku) podczas swojego wystąpienia pod tytułem „Specyfika mediacji w sprawach gospodarczych – czy rzeczywiście tak jest" podjął próbę scharakteryzowania mediacji w sprawach gospodarczych oraz odniósł się do wybranych aspektów związanych z cechami mediatora. Wskazał również na korzyści z mediacji gospodarczej dla przedsiębiorcy jako narzędzia rozwiązywania sporów między przedsiębiorcami. Kolejna prelegentka, dr Małgorzata Wenclik (Uniwersytet w Białymstoku), wygłosiła referat na temat „Samorządy przyjazne kobietom", przedstawiając szereg statystyk w tym zakresie. Wystąpienie dotyczyło wyzwań, z jakimi będą mierzyć się samorządy terytorialne w najbliższej przyszłości. Ostatnim wystąpieniem w I panelu był referat dr Jagody Jaskulskiej (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu) na temat „Nowe uprawnienia

pracowników i obowiązki pracodawców w świetle ostatnich zmian w Kodeksie pracy – na co przedsiębiorcy zatrudniający pracowników powinni zwrócić szczególną uwagę?". W czasie wystąpienia dr Jaskulska przedstawiła obecne wyzwania i problemy prawa pracy.

Drugi panel składał się z dwóch sesji. Pierwszą sesję moderowała dr Karolina Zapolska, która na koniec panelu wygłosiła referat pt. „Przedsiębiorca a dyrektywa DAC7 – uwagi wprowadzające". W tej części konferencji dwa referaty dotyczyły wpływu pandemii COVID-19 na przedsiębiorców. Magister Łukasz Presnarowicz (Uniwersytet w Białymstoku) przedstawił wystąpienie pt. „Przedłużenie terminu wydania interpretacji przepisów podatkowych w związku z COVID-19", a Martyna Świderska (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) zaprezentowała referat pt. „Ochrona praw przedsiębiorców w czasie pandemii COVID-19". Dodatkowo w ramach sesji dr Karolina Ochocińska (Okręgowa Izba Radców Prawnych w Toruniu) wygłosiła referat pt. „Restrukturyzacja pozasądowa jako szansa na odzyskanie rentowności przez przedsiębiorcę w kryzysie". W swoim wystąpieniu prelegentka podkreśliła, że geneza przepisów przewidujących restrukturyzację pozasądową sięga pandemii COVID-19 i związanym z nią pogorszeniem sytuacji finansowej przedsiębiorców. Jednym z rozwiązań związanych z niewypłacalnością lub zagrożeniem niewypłacalnością przedsiębiorstw było przewidziane w Tarczy 4.0. uproszczone postępowanie restrukturyzacyjne. Ze względu na znaczną popularność tego rozwiązania zdecydowano się na nowelizację prawa restrukturyzacyjnego, która weszła w życie 1 grudnia 2022 r. Znowelizowane przepisy o postępowaniu o zatwierdzenie układu są wzorowane na uproszczonym postępowaniu restrukturyzacyjnym. Podobne rozwiązania na szczeblu unijnym można znaleźć w dyrektywie 2019/1023. Następnie wystąpił dr Andrzej Dzikowski (Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego), przedstawiając referat na temat „Odpowiedzialność za badania lekarsko-weterynaryjne: czy wymiar należytej staranności przedsiębiorcy wykonującego zawód zaufania publicznego nadmiernie nie narusza jego praw jako przedsiębiorcy?". Zawód lekarza weterynarii podlega licznym regulacjom prawnym, etycznym i deontologicznym. To także zawód zaufania publicznego. Nienależyte wykonywanie obowiązków przez lekarza weterynarii prowadzi do różnego rodzaju odpowiedzialności, wywodzącej się z różnych źródeł, w tym cywilnej (umownej) i zawodowej lekarzy weterynarii. Okoliczności te zestawione i skontrastowane zostały z podstawowymi uprawnieniami przedsiębiorców w świetle polskiego porządku prawnego.

Podczas tego panelu problematykę „Prawa przedsiębiorców w postępowaniu przed organem nadzoru finansowego w Polsce" poruszył mgr Marcin Bubicz (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie). Przedmiotem wystąpienia konferencyjnego była analiza praw i obowiązków przedsiębiorcy w postępowaniu przed Komisją Nadzoru Finansowego – jako organem nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce. Analizie poddano również zasady, którymi kierować się powinny organy administracji publicznej, w tym organ nadzoru, w relacjach z przedsiębiorcami. Wystąpiła również mgr Anna Witkowska (Fundacja Conatus, Urząd Miasta i Gminy w Mroczy) na temat „Uchwały rad gmin w sprawie zwolnienia lub zwrotu określonej części opłaty pobranej od przedsiębiorców za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży", która przeanalizowała zwolnienie z opłaty

za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży bądź przedłużenia terminu na jej wniesienie wynikające z art. 31zzca ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 185, 240, 412). Dodatkowo przedstawiła przykładowe uchwały rad gmin, które zostały wydane w oparciu o te przepisy.

Drugiej sesji przewodniczył dr Maciej Etel. W tej części konferencji wzięło udział siedmiu prelegentów. Pierwszy referat pt. „Ochrona praw przedsiębiorców w aspekcie zasady domniemania uczciwości przedsiębiorcy" wygłosiła dr adw. Izabela Urbaniak-Mastalerz (Politechnika Łódzka). Prelegentka w ujęciu komparatystycznym przedstawiła problematykę zasady domniemania uczciwości przedsiębiorcy wynikającej z ustawy – Prawo przedsiębiorców, a także jej interpretacji przez organy państwowe z uwagi na cel działania przedsiębiorców, jakim jest nastawienie na zysk. Doktor wskazała, w jaki sposób należy interpretować zasadę uczciwości przedsiębiorców, aby umożliwić najbardziej efektywną ochronę przedsiębiorców. Następnie swoją prezentację zatytułowaną „Model finansowania rozwoju przedsiębiorstw ze środków publicznych – diagnoza i wnioski na przyszłość" przedstawił dr Dariusz Kowalski (SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny). W swoim wystąpieniu wskazał, że finansowanie rozwoju przedsiębiorstw ze środków publicznych jest nieoczywistą formą aktywności państwa w społecznej gospodarce rynkowej. Dodatkowo zaznaczył, iż wsparcie takie musi spełniać określone przesłanki, aby nie naruszać mechanizmów konkurencji w gospodarce wolnorynkowej – bądź w uzasadnionych przypadkach naruszać w jak najmniejszym zakresie. Ponadto na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat ewoluuje model finansowego wsparcia przedsiębiorstw od dotacji przez pożyczki i poręczenia po instrumenty kapitałowe czy też instrumenty o charakterze hybrydowym łączące różne formy wsparcia. Kolejny prelegent, Wiktor Dolata (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), wygłosił referat pt. „Aksjologiczne przesłanki ochrony praw przedsiębiorców z punktu widzenia austriackiej szkoły ekonomii", w którym zwrócił uwagę na to, że ochrona praw przedsiębiorców jako odpowiedzialnych za innowację, a zatem za ogólny rozwój, jest kluczowa i w związku z tym może posiadać szczególny ładunek aksjologiczny. Analizując dzieła przedstawicieli szkoły wiedeńskiej, zauważył kluczową rolę przedsiębiorców w systemie gospodarczym, co może stanowić podstawę do uwolnorynkowienia m.in. prawa handlowego, gospodarczego oraz finansowego jako środka sprzyjającego przedsiębiorczości. W referacie pt. „Przedsiębiorstwo społeczne usług społecznych – organizacja, zasady działania, obszary zaangażowania wobec narastających problemów społecznych" Natalia Ozga (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie) i Izabela Wiater (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie) przedstawiły przede wszystkim, czym jest przedsiębiorstwo społeczne, jego rodzaje oraz grupy osób, które mogą skorzystać z jego usług.

Kolejny referat pt. „Wpływ konfliktu rosyjsko-ukraińskiego i regulacji prawa na branżę budowlaną w Polsce – perspektywy i wyzwania dla przedsiębiorców" wygłosił mgr inż. arch. Daniel Jarmoc (Politechnika Białostocka). W swoim wystąpieniu przeanalizował wpływ nowych regulacji prawnych przyjętych w związku z konfliktem

rosyjsko-ukraińskim na branżę budowlaną w Polsce, uwzględniając przy tym perspektywę i możliwe wyzwania dla przedsiębiorców. Wskazał również na najważniejsze zmiany w regulacjach prawnych dotyczących branży budowlanej, jakie zostały wprowadzone w związku z konfliktem, a także podkreślił przeszkody i wyzwania, jakie muszą pokonać przedsiębiorcy budowlani w Polsce, aby działać w trudnych warunkach rynkowych i prawnych. Z kolei Magdalena Dąbkowska (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie) w swoim wystąpieniu „Działalność gospodarcza prowadzona przez osobę małoletnią" skupiła się na projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ulepszenia środowiska prawnego i instytucjonalnego dla przedsiębiorców, która zakłada wprowadzenie możliwości rozpoczęcia działalności gospodarczej przez małoletniego. Warunkiem zarejestrowania działalności będzie udzielenie zgody przez sąd rodzinny, a głównym celem regulacji ma być ułatwienie wejścia na rynek młodym osobom. Jako ostatnia w pierwszym panelu głos zabrała Katarzyna Zaborek (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie), która swój referat zatytułowała „Ochrona przedsiębiorcy będącego kredytobiorcą w procesie tzw. frankowym". W swoim wystąpieniu przedstawiła charakterystykę ochrony, jaka przysługuje przedsiębiorcy w sporze z bankiem, z uwzględnieniem kwestii praktycznych.

Konferencję zakończył panel z wystąpieniami młodych naukowców składający się z dwóch sesji. Wystąpienia w tej części konferencji poruszały problemy m.in. praw konsumenta, ulgi na start, roli Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w kontekście rozwoju i ochrony MŚP, a także przesłanki zastosowania klauzuli *rebus sic stantibus*. Dodatkowo referenci poruszyli też kwestię rekompensat udzielanych przedsiębiorcom we wschodnim pasie przygranicznym. Pozostałe wystąpienia w ramach pierwszego panelu dotyczyły przede wszystkim wpływu pandemii COVID-19.

Podsumowując, w konferencji wystąpiło łącznie 34 prelegentów, wśród których znaleźli się przedstawiciele środowisk akademickich i praktycy. Dodatkowo konferencja przyciągnęła blisko 60 uczestników. Tegoroczna konferencja dała uczestnikom możliwość zaktualizowania i poszerzenia wiedzy na temat ochrony przedsiębiorców w różnych aspektach. Wszystkie wystąpienia poruszały ważne i aktualne problemy stanowiące wyzwania dla prawa i administracji publicznej. Problemy poruszone w wystąpieniach były punktem wyjścia dla licznych dyskusji.

Kacper Milkowski[1]
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID ID: 0000–0003–4367–0365

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA SĄDU NAJWYŻSZEGO

ABSTRACT

Overview of the decisions of the Polish Supreme Court

The Judgment of the Polish Supreme Court of April 13, 2023 (case file no. III CZP 125/22) is of particular importance for legal practice. The Court indicated that a claim for a legitime does not pass to the heir of the person entitled to the legitime if they do not belong to the group of persons entitled to a legitime after the first testator (Article 1002 of the Civil Code). In the Judgment of March 15, 2023 (case file no. II CSKP 1835/22), the Polish Supreme Court stated that the joint intention of the parties should be understood as the agreed factual and legal elements shaping the essential provisions of the contract. The contractual objective is the broadest socio-economic objective of the individualized agreement. Moreover, in the Resolution of February 22, 2023 (case file no. III KK 13/22), the Polish Supreme Court decided that an electric scooter equipped with an engine with parameters similar to the power of an electrically assisted bicycle engine, which retains all the normal characteristics of construction, enabling its normal operation as a scooter, i.e. moving by pushing off with the leg, is not a motor vehicle within the meaning of the provisions of the Polish Penal Code.

1 Doktorant w Katedrze Prawa Międzynarodowego Publicznego i Prawa Unii Europejskiej na Wydziale Prawa i Administracji na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie.

Keywords: Supreme Court, judicature, criminal proceedings, civil proceedings, resolution, judgment

Słowa kluczowe: Sąd Najwyższy, orzecznictwo, postępowanie karne, postępowanie cywilne, uchwała, wyrok

Sprawy z zakresu prawa cywilnego i gospodarczego

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2023 r., III CZP 123/22

W sprawie o uzgodnienie treści księgi wieczystej legitymowany biernie jest tylko podmiot, którego prawo ma zostać dotknięte zmianą treści księgi wieczystej żądaną pozwem. Prawo własności nieruchomości lub użytkowania wieczystego gruntu, przysługujące spółdzielni mieszkaniowej i obciążone spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu, nie uzasadnia legitymacji biernej spółdzielni mieszkaniowej w procesie o uzgodnienie treści księgi wieczystej tylko w zakresie osób, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2023 r., II CSKP 310/22

Artykuł 6 ust. 2 ustawy z 1984 r. – Prawo prasowe statuujący obowiązek organów państwowych udzielenia odpowiedzi na przekazaną im krytykę prasową nie może być wykorzystywany jako usprawiedliwienie dla naruszania dóbr osobistych. Realizacja obowiązku odpowiedzi na krytykę prasową może bowiem i powinna następować bez naruszania dóbr osobistych. Będzie tak wtedy, gdy dana odpowiedź będzie rzetelna i zostanie oparta na prawdziwej podstawie faktycznej.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2023 r., II CSKP 1425/22

1. Wykazanie przez dziennikarza, iż przy zbieraniu i wykorzystaniu materiałów prasowych działał w obronie społecznie uzasadnionego interesu oraz wypełnił obowiązek zachowania szczególnej staranności i rzetelności, uchyla bezprawność jego działania.
2. Intensywność ochrony wolności słowa zależy od tego, czy wypowiedź dotyczy osoby publicznej czy osoby prywatnej. Do kategorii osób publicznych zaliczają się nie tylko osoby wykonujące władzę publiczną, ale również osoby o odpowiednim statusie społecznym i zawodowym, które angażują się dobrowolnie w życie społeczne (tzw. teoria barier informacyjnych). Osoby publiczne z zasady muszą się liczyć z szerszym zakresem zainteresowania opinii publicznej i szerszym zakresem krytyki.
3. Ochrona wolności słowa uzależniona jest od tego, czy wypowiedź ma charakter informacji dającej się ocenić w kategoriach prawdy albo fałszu, czy charakter opinii (poglądu), która z natury nie poddaje się takiej weryfikacji. Wymaganie wykazania prawdziwości opinii (poglądu) jest niedopuszczalne. Dopuszczalne jest jedynie w ściśle ograniczonym zakresie żądanie wykazania, że opinia posiada podstawy faktyczne. Sąd rozpoznający sprawę o ochronę dóbr osobistych ma obowiązek ustalić, czy wypowiedź ma charakter opinii i czy opinia ma podstawy faktyczne, czy też wypowiedź dotyczy faktów i czy służy społecznie uzasadnionemu interesowi.
4. Wolność słowa obejmuje nie tylko prawo do przedstawiania zweryfikowanych procesowo „bezpiecznych i pewnych informacji" czy wygłaszania opinii, które są

odbierane przychylnie, uważane za przekonujące czy neutralne, ale także wypowiedzi, które obrażają, oburzają lub wprowadzają niepokój. Wolność słowa obejmuje więc prawo do wypowiedzi, które mogą być odbierane zarówno według miar subiektywnych, jak i obiektywnych w społeczeństwie jako bardzo dotkliwe.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2023 r., III CZP 122/22

Uwzględniając powództwo przeciwko Skarbowi Państwa na podstawie art. 25e ust. 2 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2436), sąd zastrzega pozwanemu prawo powoływania się w toku postępowania egzekucyjnego na ograniczenie odpowiedzialności z nabytego mienia (art. 319 k.p.c.).

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2023 r., II CSKP 430/22

Ustalenie dopłat lub spłat w związku z sądowym zniesieniem współwłasności (art. 212 k.c.) służy rekompensacie utraty prawa własności w wypadku, gdyby wartość składnika majątkowego, który przypada byłemu współwłaścicielowi, odbiegała od wartości przysługującego mu udziału we współwłasności. Obowiązek dopłaty lub spłaty zabezpiecza zatem współwłaściciela, który w wyniku podziału otrzymuje składnik majątkowy o mniejszej wartości aniżeli wartość jego udziału, przed bezpodstawną utratą wartości ekonomicznej, odpowiadającej cząstce przysługującego mu prawa własności. Ich wysokość podlega ustaleniu według cen rynkowych. Nie negując specyfiki tej sytuacji, podzielić trzeba stanowisko, że obniżenie na podstawie art. 5 k.c. wysokości dopłaty lub spłaty przysługującej współwłaścicielowi jest dopuszczalne, mimo że odmowa udzielenia ochrony prawnej prawu podmiotowemu ma w tym przypadku trwały charakter. Stosowanie tego przepisu musi jednak w każdym wypadku respektować jego ogólne założenia, tj. wyjątkowy i subsydiarny charakter, nakaz uwzględnienia ogółu okoliczności sprawy oraz postulat wstrzemięźliwości.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2023 r., II CSKP 433/22

1. W sprawie o naprawienie szkody spowodowanej wydaniem decyzji administracyjnej o odmowie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. nr 50 poz. 279 z późn. zm.), której nieważność stwierdzono z powodu niewyjaśnienia, czy korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego w dniu wydania tej decyzji, sąd może ustalać, czy prawidłowe rozpoznanie wniosku o ustanowienie użytkowania wieczystego również doprowadziłoby do odmowy ustanowienia tego prawa.
2. W przyjętym w art. 156 i n.k.p.a. modelu postępowania nadzwyczajnego nie mieści się co do zasady badanie, czy w postępowaniu administracyjnym, w którym doszło do wydania decyzji administracyjnej dotkniętej jedną z kwalifikowanych wad określonych w art. 156 § 1 pkt 1–7 k.p.a., powinna zapaść decyzja innej czy też tożsamej treści; jedną z cech tego postępowania jest bowiem jego kasacyjny charakter, z którego wynika, że po stwierdzeniu nieważności wadliwej decyzji sprawa jest rozstrzygana samodzielnie przez organ administracji publicznej, który ją wydał.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., II CSKP 846/22

Wykładnia językowa art. 11d ust. 9 ustawy z 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych nie daje podstaw do różnicowania skutków czynności prawnych dotyczących gruntu państwowego lub samorządowego objętego postępowaniem administracyjnym w sprawie inwestycji drogowej w zależności od tego, kto jest stroną tych czynności, a zatem przy zastosowaniu kryterium podmiotowego. Ustawodawca wskazuje bowiem w tym przepisie jedynie na kryterium przedmiotowe, wyłączając spod obrotu (pod rygorem nieważności czynności prawnych) nieruchomości skarbowe i samorządowe, a zatem ustanawiając zakaz dokonywania czynności prawnych, których przedmiotem są właśnie te nieruchomości. Ustanowiony w art. 11d ust. 9 z.r.i.d. zakaz obrotu odnosi się zatem także, na zasadzie *lege non distinguente*, do sprzedaży prawa użytkowania wieczystego gruntu skarbowego lub samorządowego i prawa własności posadowionych na nim budynków przez użytkownika wieczystego na rzecz osoby fizycznej, jak w tej sprawie. Nie ma bowiem podstaw, aby zakaz ten ograniczać jedynie do oddania gruntu skarbowego lub samorządowego w użytkowanie wieczyste w drodze czynności prawnej zdziałanej między właścicielem gruntu (Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego) a użytkownikiem wieczystym.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., II CSKP 914/22

Bezpośredni związek dokonanej czynności prawnej z prowadzoną działalnością gospodarczą lub zawodową istnieje wówczas, gdy dokonana czynność prawna nie zmierza przynajmniej częściowo do zaspokojenia osobistych (konsumpcyjnych) potrzeb. Tym samym niezasadne byłoby przyznanie ochrony konsumenckiej przedsiębiorcom dokonującym czynności prawnej wprawdzie poza zakresem prowadzonej działalności gospodarczej, ale w związku z tą działalnością. Wykluczenie bezpośredniego związku czynności prawnej z prowadzoną działalnością gospodarczą lub zawodową można natomiast rozważać w tych sprawach, w których przynajmniej w części zachowany jest konsumencki, osobisty cel lub przedmiot danej czynności. Chodzi więc o sytuacje, w których dana czynność prawna przedsiębiorcy obejmuje świadczenie, którego przedmiot może służyć zarówno do użytku osobistego, jak i zawodowego i czynność ta dokonywana jest przez przedsiębiorcę przynajmniej częściowo w celu osobistym (konsumpcyjnym). Nie bez znaczenia jest to, czy konsumencki charakter danej czynności został ujawniony drugiej stronie stosunku prawnego lub był dla niej rozpoznawalny; posłużenie się przy zawieraniu umowy przez osobę fizyczną firmą tej osoby fizycznej jako przedsiębiorcy, pieczątką, danymi identyfikującymi przedsiębiorcę (NIP, REGON, rachunek bankowy przedsiębiorcy) powinno zasadniczo wykluczyć możliwość przypisania tej umowie charakteru konsumenckiego.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., II CSKP 952/22

Uregulowanie art. 124 § 2 k.c. odpowiada fundamentalnemu założeniu instytucji przedawnienia, zgodnie z którym termin przedawnienia nie może biec, jeśli uprawniony nie ma możliwości realizowania swojego roszczenia w drodze przymusu egzekucyjnego, a taka sytuacja ma miejsce, dopóki tytułowi nie nadano klauzuli wykonalności.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., II CSKP 1118/22
Drugie czy kolejne zawezwanie do próby ugodowej doprowadzi do skutecznej przerwy biegu przedawnienia, o ile da się je zakwalifikować jako czynności przedsięwzięte bezpośrednio w celu dochodzenia roszczenia (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.), np. gdy po pierwszym zawezwaniu do próby ugodowej, aczkolwiek niezakończonej zawarciem ugody, strony nadal pertraktowały i wnioskodawca mógł liczyć na ugodę, przed upływem terminu przedawnienia strony zaś nie doszły jeszcze do ostatecznego porozumienia, względnie dłużnik swoim zachowaniem daje wierzycielowi uzasadnione podstawy do przyjęcia, że dojdzie do ugodowego zakończenia sporu. Należy też mieć na uwadze okoliczność, że jeśli dłużnik wyraża wolę zawarcia ugody, to do uzyskania skutku w postaci przerwy biegu przedawnienia nie jest już konieczne złożenie wniosku o zawezwanie do próby ugodowej, ponieważ takie zachowanie może zostać potraktowane jako uznanie właściwe albo uznanie niewłaściwe, które prowadzą do przerwania biegu przedawnienia (art. 123 § 1 pkt 2 k.c.).

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., II CSKP 1130/22
Żaden przepis prawa nie wyklucza dopuszczalności kwestionowania przez dłużnika rzeczowego podstawy wpisu hipoteki w sprawie o zapłatę dochodzonej przez wierzyciela hipotecznego, wpis hipoteki do księgi wieczystej nie sanuje bowiem wadliwości jej kauzy.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2023 r., III CZP 146/22
Na postanowienie sądu rejestrowego w przedmiocie wynagrodzenia likwidatora spółki komandytowej, ustanowionego przez sąd, przysługuje zażalenie do sądu drugiej instancji.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2023 r., III CZP 125/22
Roszczenie z tytułu zachowku nie przechodzi na spadkobiercę osoby uprawnionej do zachowku, jeżeli nie należy on do kręgu osób uprawnionych do zachowku po pierwszym spadkodawcy (art. 1002 k.c.).

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2023 r., I CSK 4693/22
W razie stwierdzenia abuzywności klauzuli umownej lub jej fragmentu, w sytuacji gdy nie istnieje możliwość dalszego wykonywania umowy, nieważność powinna zostać orzeczona co do zasady. Jedyny wyjątek zachodziłby, gdyby orzeczenie nieważności doprowadziło do pokrzywdzenia samego konsumenta. Aby jednak doszło do zastosowania tego wyjątku, sąd rozpoznający sprawę musiałby dojść do przekonania, że orzeczenie nieważności umowy w całości będzie prowadzić do pokrzywdzenia konsumenta, a jednocześnie konsument musiałby tę opinię podzielać.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2023 r., I CSK 5279/22
Możność podniesienia zarzutu potrącenia w toku postępowania co do zasady dotyczy wyłącznie roszczeń wymagalnych.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2023 r., II CSKP 783/22
Artykuł 15 ustawy z 1991 r. o związkach zawodowych rozstrzyga jedynie o tym, od jakiego momentu jednostki organizacyjne związku zawodowego nabywają osobowość

prawną (z chwilą rejestracji związku, co odnosi się do istniejących już wówczas jednostek organizacyjnych), a nie o tym, że wszystkie jednostki organizacyjne związku podlegają rejestracji przez sąd.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2023 r., II CSKP 803/22

W świetle art. 33 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 31a ust. 1 ustawy z 1984 r. – Prawo prasowe sprostowaniu podlega tylko wypowiedź odnosząca się do faktów, a więc taka, która poddaje się kwalifikacji w kategoriach prawdy albo fałszu, co może dotyczyć także wypowiedzi odnoszącej się do aktów prawnych. Wprawdzie należy zgodzić się z poglądem, że wypowiedzi dotyczące obowiązywania normy odznaczają się pewną specyfiką, gdyż można je zweryfikować jedynie przez wykładnię – wymagają jej nawet jasne przepisy, choćby dlatego, iż wykładnią jest już stwierdzenie ich jasności – jednakże nie oznacza to *per se*, że nigdy nie mogą być fałszywe. Tym niemniej owa specyfika nakazuje wąsko ujmować kategorię wypowiedzi co do obowiązywania norm, które mogą być zakwalifikowane jako wypowiedzi o faktach podlegające sprostowaniu; może ona obejmować co najwyżej wypowiedzi o treści oczywiście sprzecznej, także dla przeciętnego odbiorcy danego materiału prasowego, z kształtem normatywnym ustawy.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2023 r., II CSKP 948/22

Celem zastosowania sankcji przewidzianej w art. 373 ust. 1 ustawy – Prawo upadłościowe jest m.in. uniemożliwienie konkretnym osobom uczestnictwa w obrocie gospodarczym, co ma przede wszystkim chronić i zabezpieczać innych jego uczestników przed skutkami działań nieprofesjonalnych. W konsekwencji objęcia ich sankcją przewidzianą w art. 373 ust. 1 p.u. określone osoby nie mogą dokonywać skutecznie czynności prawnych związanych z działalnością lub funkcją objętą orzeczonym zakazem. Inne rozumienie tego przepisu osłabiałoby wydatnie realizację funkcji przypisanej mu przez ustawodawcę. W odniesieniu do osób, którym zakazano pełnienia funkcji w organach osób prawnych, nie może przy tym chodzić tylko o niewyrażanie zgody na objęcie powierzanych im funkcji przez umocowane do tego organy tych osób, lecz także o niepodejmowanie decyzji przez te organy o powierzeniu funkcji osobie dotkniętej zakazem. Inaczej sankcja nie mogłaby spełniać tej funkcji, z uwagi na którą została ustanowiona. Powyższe nie oznacza jednak, że orzeczona na podstawie art. 373 p.u. sankcja miałaby automatycznie uwzględniać inne osoby prawne niż działające na podstawie prawa polskiego, w tej formie organizacyjno-prawnej, o której ustawodawca stanowi w powołanym przepisie.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 2023 r., II CSKP 740/22

Nie można przyjąć, aby szczególny charakter nieruchomości przeznaczonych na cele obronności państwa, np. terenu przeznaczonego pod lotnisko wojskowe, który może pozostawać wyłącznie we władaniu Skarbu Państwa, uniemożliwiał zasiedzenie prawa własności nieruchomości włączonej do takiego obszaru przez Skarb Państwa, który jest jej samoistnym posiadaczem. Przyjęcie stanowiska, że w takim przypadku Skarb Państwa jest pozbawiony możliwości nabycia własności w drodze zasiedzenia, nakazywałoby w konsekwencji także stwierdzenie, że wyłączone byłoby wówczas nabycie przez

Skarb Państwa własności takiej nieruchomości także w drodze czynności prawnych, jako konsekwencji braku możliwości zmiany stanu prawnego nieruchomości. Mogłoby to godzić w prawa właściciela nieruchomości włączonej do sfery władztwa zastrzeżonego do korzystania wyłącznie przez podmioty publiczne, poprzez ograniczenie możliwości dokonywania przez właściciela nieruchomości jakichkolwiek czynności cywilnoprawnych dotyczących takiej nieruchomości, w tym jej zbycia na rzecz Skarbu Państwa.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 2023 r., II CSKP 627/22

Zgodnie z art. 340 k.c. domniemywa się ciągłość posiadania. Nie przerywa posiadania niemożność posiadania wywołana przez przeszkodę przemijającą. Nie obejmuje to sytuacji, w której dochodzi do dobrowolnej utraty posiadania przez dotychczasowego posiadacza niewywołanego jedynie przemijającą przeszkodą w możliwości wykonywania tego posiadania, lecz na podstawie woli samego posiadacza zakończenia posiadania rzeczy na podstawie tytułu prawnego uprawniającego go do posiadania rzeczy. Dotyczy to odpowiednio także wypadku, w którym posiadacz, obiektywnie rzecz oceniając, nie ma tytułu prawnego uprawniającego go do posiadania rzeczy, lecz pozostaje w mylnym, ale usprawiedliwionym przekonaniu o posiadaniu tego tytułu, a więc jest posiadaczem w dobrej wierze.

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2023 r., III CZP 11/22

Umorzenie wierzytelności na podstawie art. 369 ust. 2 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 stycznia 2016 r., skutkuje wygaśnięciem hipoteki na nieruchomości stanowiącej własność osoby trzeciej, ustanowionej na zabezpieczenie tej wierzytelności.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 2023 r., I CSK 3024/22

1. W razie sporu o ważność umowy kredytu bankowego denominowanego (indeksowanego) do obcej waluty, w której treści znajduje się niedozwolona klauzula przeliczeniowa, rozpatrzeć należy kilka możliwości rozstrzygnięcia. Pierwsza to stwierdzenie nieważności umowy, która bez klauzuli niedozwolonej nie może dalej funkcjonować w obrocie prawnym, zwłaszcza ze względu na brak (odpadnięcie) któregoś z koniecznych składników (*essentialia negotii*) umowy nazwanej. Druga to przyjęcie, że umowa jest ważna, ale w miejsce bezskutecznych postanowień waloryzacyjnych nie wchodzą żadne dodatkowe postanowienia. Trzecia to ewentualne przyjęcie, że umowa jest ważna, i jej uzupełnienie przez sąd przez wprowadzenie w miejsce niedozwolonych klauzul innego mechanizmu waloryzacji.
2. W razie eliminacji klauzul spreadowych zniesiony zostaje nie tylko mechanizm indeksacji oraz różnic kursów walutowych, lecz także pośrednio zanika ryzyko kursowe, przez co dochodzi do zmiany charakteru głównego przedmiotu umowy i jej upadku.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 2023 r., III CZ 427/22

1. Zasadniczą, dopuszczalną drogą złożenia pisma procesowego jest wniesienie go do sądu. Przepisy o charakterze formalnym nie przewidują innej drogi wniesienia pisma

procesowego do sądu niż złożenie go w siedzibie sądu (w biurze podawczym), za pośrednictwem określonego operatora pocztowego lub – w sytuacjach przewidzianych w przepisach szczególnych – za pośrednictwem systemu teleinformatycznego albo innego (niż operator pocztowy) podmiotu uprawnionego (np. kapitana statku). Ponieważ są to wyjątki od ogólnej zasady wnoszenia pism procesowych, nie mogą być interpretowane rozszerzająco.
2. Skuteczne wniesienie pisma procesowego do sądu musi nastąpić w tradycyjnej (materialnej) formie pisemnej oraz powinno zawierać możliwy do odczytania bez użycia urządzeń tekst. Dopiero spełnienie tego warunku powoduje wszczęcie postępowania sądowego i ewentualnego trybu naprawczego zmierzającego do usunięcia braków formalnych pisma procesowego. Pismo procesowe złożone w postaci elektronicznej – w zakresie nieunormowanym szczególnymi przepisami – nie wywołuje skutków prawnych, które ustawa wiąże ze złożeniem pisma procesowego, przy czym nie chodzi o brak formalny pisma, lecz o jego pierwotny, nieusuwalny brak skuteczności spowodowany użyciem nieautoryzowanej techniki.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2023 r., I CSK 4587/22

Interes prawny w rozumieniu art. 189 k.p.c. należy rozumieć szeroko. Może on wynikać z bezpośredniego zagrożenia prawa powoda lub zmierzać do zapobieżenia temu zagrożeniu. Uwzględnić należy sytuację prawną żądającego, ocenianą w płaszczyźnie zarówno obecnych, jak i przyszłych, ale obiektywnie prawdopodobnych stosunków prawnych z jego udziałem. Wskazuje się, że przez interes prawny należy rozumieć istniejącą po stronie podmiotu prawa chęć uzyskania określonej korzyści w sferze jego sytuacji prawnej, a korzyść ta polega na stworzeniu stanu pewności prawnej co do aktualnej sytuacji prawnej powoda, wzmacniającego możliwość ochrony tej sytuacji przez stworzenie prejudycjalnej przesłanki skuteczności tej ochrony.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 marca 2023 r., II CSKP 681/22

1. Obowiązki ubezpieczającego określone w art. 815 § 1 k.c. związane są z informowaniem ubezpieczyciela o czynnikach istotnych z punktu widzenia prawdopodobieństwa zajścia wypadku ubezpieczeniowego. Do grupy tej nie zalicza się jednak wadliwego określenia wartości ubezpieczonego mienia w celu ustalenia w umowie właściwej sumy ubezpieczenia, ponieważ nie ma ona wpływu na oszacowanie ryzyka ponoszonego przez ubezpieczyciela.
2. Czynnikiem limitującym górną granicę odpowiedzialności ubezpieczyciela jest wskazana w art. 824 § 1 k.c. suma ubezpieczenia. Suma ubezpieczenia może zostać ustalona na poziomie równym, większym, jak i mniejszym od wartości ubezpieczeniowej. Tę ostatnią stanowi wyrażona w jednostkach pieniężnych rzeczywista (rynkowa) wartość przedmiotu ubezpieczenia.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., I CSK 3006/22

Artykuł 6 ust. 1 u.k.w.h., zgodnie z którym rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych nie chroni rozporządzeń nieodpłatnych albo dokonanych na rzecz nabywcy działającego w złej wierze, jest przepisem, którego treść nie budzi wątpliwości. Zawarte w nim pojęcie

„rozporządzenia nieodpłatnego" w przypadku stosowania wykładni językowej tłumaczyć można jako dokonanie czynności, w której wyniku jedna ze stron uzyskuje świadczenie lub prawo bez ekwiwalentnego świadczenia na rzecz drugiej strony. Do przypisania czynności prawnej nieodpłatnego charakteru należy przyjąć obiektywne kryterium odpłatności. W takich sytuacjach do uznania określonej czynności prawnej za odpłatną konieczne staje się ustalenie, że świadczenia stron są ekwiwalentne w sensie rzeczywistym, z kolei określenie ekwiwalentu w sposób wyraźnie odbiegający od warunków rynkowych lub jego brak należy traktować jako przejaw nieodpłatności danej czynności.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 2023 r., II CSKP 1654/22

1. Przepis art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. odwołuje się do ograniczenia korzystania z nieruchomości albo „w dotychczasowy sposób", albo „zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem". Dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości określa forma, w jakiej właściciel faktycznie realizował uprawnienie do posiadania swojej nieruchomości przed uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Korzystanie z nieruchomości w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem rozumiane jest natomiast jako obiektywne określenie możliwych w świetle uregulowań prawnych sposobów gospodarowania na tej nieruchomości, zgodnych z dotychczas obowiązującym planem miejscowym, bez względu na to, w jaki sposób korzystania realizował lub planował uprawniony.
2. Wzorcem normatywnym dla instrumentu z art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. jest niewątpliwie art. 231 § 2 k.c., przyznający właścicielowi nieruchomości wobec osoby, która wzniosła na jego nieruchomości budynek lub inne urządzenie, roszczenie o nabycie własności działki za odpowiednim wynagrodzeniem. W podobny sposób należy więc postrzegać roszczenie, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. Właściciel nieruchomości może zatem domagać się od gminy, aby ta nabyła od niego własność nieruchomości lub jej części za określonym wynagrodzeniem.
3. Czynność prawna polegająca na wykupieniu nieruchomości jest czynnością tylko o skutku rozporządzającym. Trzeba zwrócić uwagę, że zobowiązanie do nabycia przez gminę własności (wykupu) nieruchomości wynika z samej ustawy (art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.). Zatem wykup nieruchomości sprowadza się do przeniesienia własności w wykonaniu istniejącego już zobowiązania (zob. art. 156 k.c.) za wynagrodzeniem, czyli z reguły do zawarcia umowy przenoszącej własność (umowy rozporządzającej), a nie do zawarcia umowy sprzedaży o podwójnym skutku (art. 155 § 1 k.c.).

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 2023 r., II CSKP 1835/22

Przez zgodny zamiar stron rozumieć należy uzgodnione elementy faktyczne i prawne kształtujące istotne postanowienia umowy. Celem kontraktowym jest najszerzej pojęty cel społeczno-gospodarczy zindywidualizowanej umowy.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 2023 r., II CSKP 363/22

Rozwiązanie spółki cywilnej po powstaniu tytułu wykonawczego zasądzającego wierzytelność na rzecz byłych wspólników tej spółki nie stanowi zdarzenia, wskutek którego zobowiązanie wygasło albo nie może być egzekwowane w rozumieniu art. 840 § 1 pkt 2 k.p.c.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 2023 r., II CSKP 396/22

Artykuł 24 § 1 k.c. nie zawiera odrębnych reguł odpowiedzialności państwa za naruszenie dóbr osobistych ani też nie odsyła do szczególnych przepisów regulujących odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa, zawartych obecnie w art. 417 i 417^1 k.c. Jedynie w zdaniu trzecim art. 24 § 1 k.c. przewidziano, że osoba, której dobro osobiste naruszono na zasadach przewidzianych w kodeksie, może również żądać zadośćuczynienia pieniężnego lub zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej. Odesłanie to prowadzi do art. 448 k.c., który przewiduje pieniężne zadośćuczynienie za doznaną krzywdę wskutek naruszenia dóbr osobistych. W konsekwencji przyjmuje się, że to art. 448 k.c. stanowi prawną podstawę dochodzenia roszczenia o zadośćuczynienie, ponieważ – choć art. 417 k.c. obejmuje zarówno naprawienie szkody majątkowej, jak i niemajątkowej – nie określa on zasad i zakresu obowiązku naprawienia szkody o charakterze niemajątkowym. W konsekwencji w odniesieniu do odpowiedzialności Skarbu Państwa za naruszenie dóbr osobistych znajduje zastosowanie ujęcie bezprawności działania, w rozumieniu art. 24 § 1 k.c. oraz art. 448 k.c., jako działania bądź zaniechania sprzecznego z prawem lub z zasadami współżycia społecznego, a nie tylko – jak wskazywałby na to art. 417 § 1 k.c. – jako działania bądź zaniechania naruszającego nakazy lub zakazy wynikające z normy prawnej.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2023 r., II CSKP 604/22

Sama treść służebności gruntowej „quasi-przesyłowej" powinna być ustalona w taki sposób, aby w pełni umożliwić korzystanie z odpowiednich urządzeń. Co istotne, nie można w tym przypadku ograniczyć się do ustalenia tego, czy w okresie władania nieruchomością *in statu usucapiendi* podejmowane były czynności tego rodzaju, które uzasadniałyby szerszą treść ograniczonego prawa rzeczowego niż tylko używanie nieruchomości w celu usytuowania na niej określonego urządzenia przesyłowego. Decydujące znaczenie należy w odniesieniu do ustalenia treści służebności przypisać w każdym przypadku charakterowi samego urządzenia i jego funkcji oraz temu, na czym w okolicznościach faktycznych powinna zgodnie z jego przeznaczeniem polegać jego eksploatacja w odniesieniu do tej jego części, która znajduje się w obrębie określonej nieruchomości.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2023 r., II CSKP 659/22

1. Jako dobro osobiste głos podlega samodzielnej ochronie oraz może być poddany ingerencji, która może polegać na różnych działaniach niepoddających się jednak jednolitej kategoryzacji (typowym przykładem ingerencji tego rodzaju w głos jako samodzielne dobro osobiste jest jego przekształcenie za pomocą narzędzi cyfrowych w taki sposób, iż barwa dźwięku pozwala odbiorcy na identyfikację głosu innej osoby, zaś z wykorzystaniem tak utrwalonego dźwięku dochodzi do fałszywego przypisania tej osobie wypowiadania przez nią określonych treści – zjawisko tzw. *deep fake*).
2. Niepubliczne naruszenie dóbr osobistych nie w każdych okolicznościach wyłącza domaganie się przez poszkodowanego zamieszczenia przeproszenia w prasie czy w inny sposób (np. w mediach społecznościowych) jako nieadekwatnego do naruszenia. Jednak środek ten, tj. publiczne przeproszenie, w zasadzie nie powinien być stosowany, gdy samo zdarzenie, w którego toku doszło do naruszenia dobra osobistego, jest znane tylko wąskiemu gronu osób.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH

3. Prywatność chroni sferę życia indywidualnego (rodzinnego, towarzyskiego), które ma pozostawać zasadniczo poza sferą zainteresowania innych osób. Dobro to obejmuje sfery życia, które mogą być nieprzystępne nawet najbliższym, w tym członkom rodziny, a decyzja o ujawnieniu względnie upowszechnieniu informacji objętej prywatnością należy do samego zainteresowanego.
4. Nie można podzielić stanowiska, jakoby samo utrwalenie cudzych danych dotyczących cech osoby czy jej identyfikacji lub wynikające z ich wykorzystania stanowiło ingerencję w dobra osobiste w rozumieniu art. 24 k.c., a zatem poddaną możliwości domagania się ich zaniechania, jeżeli nie jest to samodzielnie normowane w przepisach szczególnych.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 2023 r., I CSK 2893/22

Na podstawie art. 299 § 2 k.s.h. członek zarządu może się zwolnić z odpowiedzialności za długi spółki, wykazując, że „we właściwym czasie zgłoszono wniosek o ogłoszenie upadłości […], albo że niezgłoszenie wniosku o ogłoszenie upadłości nastąpiło nie z jego winy, albo że pomimo niezgłoszenia wniosku o ogłoszenie upadłości […] wierzyciel nie poniósł szkody". Przy tym ciężar podniesienia okoliczności egzoneracyjnej obciąża członka zarządu. Dopiero po podniesieniu takiej okoliczności i jej zaprzeczeniu przez wierzyciela sąd może rozważać zasadność wniosków dowodowych w tym przedmiocie.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 2023 r., I CSK 3013/22

Dopuszczalne jest ustanowienie służebności przesyłu na użytkowaniu wieczystym w stosunku do urządzeń wybudowanych przed powstaniem użytkowania wieczystego na wniosek właściciela tych urządzeń.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2023 r., II CSKP 245/22

Twórczość artystyczna stanowi aktywność służącą wyrażaniu określonych idei i przeżyć oraz dawaniu świadectwa co do określonych postaw i preferowania pewnych wartości. Z tego punktu widzenia uzasadniona jest ochrona prawnoautorska przed wykorzystywaniem utworów w sposób naruszający ich integralność oraz podważający więź, która łączy z nimi ich twórców.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2023 r., II CSKP 300/22

W przypadku gdy zaktualizowana wysokość opłaty rocznej przewyższa co najmniej dwukrotnie wysokość dotychczasowej opłaty, użytkownik wieczysty w drugim roku od aktualizacji wnosi opłatę w wysokości stanowiącej sumę dwukrotności dotychczasowej opłaty i połowy nadwyżki ponad dwukrotność tej opłaty, a w trzecim roku od aktualizacji wnosi opłatę w wysokości stanowiącej sumę opłaty ustalonej w drugim roku i połowy nadwyżki ponad dwukrotność dotychczasowej opłaty.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2023 r., II CSKP 603/22

Sprawa o nakazanie spółdzielni udostępnienia na jej stronie internetowej statutu spółdzielni mieszkaniowej, regulaminów, uchwał i protokołów obrad organów spółdzielni,

a także protokołów lustracji i rocznych sprawozdań finansowych ma charakter niemajątkowy. Obowiązek informacyjny i publikacyjny przewidziany w art. 81 ust. 3 u.s.m. ma na celu zapewnienie spółdzielcom dostępu do istotnych informacji oraz możliwości wykonywania funkcji kontrolnych. Związane z tym uprawnienia członków spółdzielni są pochodną członkostwa w spółdzielni i mają charakter organizacyjny, a więc w bezpośrednim aspekcie – charakter niemajątkowy. Okoliczność, że pozyskane informacje i sprawowana bieżąca kontrola mogą dotyczyć – i częstokroć tak będzie – także kwestii majątkowych i pośrednio wpływać na działania dotyczące sfery majątkowej (np. zaskarżenie uchwały organu spółdzielni w kwestii majątkowej), nie ma znaczenia decydującego, gdyż nawet wówczas chodzić tu będzie jedynie o związek pośredni.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2023 r., II CSKP 890/22

Śmierć strony aktualizuje co do zasady obowiązek sądu zawieszenia postępowania na podstawie art. 174 § 1 pkt 1 k.p.c. W takim wypadku zawieszenie postępowania, jak stanowi art. 174 § 2 k.p.c., ma skutek od chwili zdarzeń, które je spowodowały, tj. od chwili śmierci strony. Kontynuowanie postępowania możliwe jest dopiero z chwilą zgłoszenia się lub wskazania następców prawnych zmarłego albo z chwilą ustanowienia kuratora spadku. Powyższe uregulowanie wyklucza możliwość prowadzenia postępowania z udziałem osoby zmarłej jako strony (uczestnika postępowania) oraz ma na celu poszukiwanie osób, które weszły w prawa i obowiązki zmarłego. Prawidłowe ukształtowanie i określenie podmiotów postępowania sądowego należy do podstawowych wymogów procesowych. Zaniechanie zawieszenia postępowania i jego kontynuowanie po utracie zdolności sądowej przez stronę, bez wstąpienia w jej miejsce następców prawnych, powoduje nieważność postępowania na podstawie wskazanej w art. 379 pkt 2 k.p.c.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2023 r., II CSKP 741/22

1. W tzw. procesach lekarskich nie jest konieczne wykazanie związku przyczynowego o charakterze bezpośrednim i stanowczym, lecz wystarczy przyjęcie wystąpienia związku o odpowiednim stopniu prawdopodobieństwa.
2. Przeprowadzenie zabiegu bez uprzedniej zgody pacjenta jest niezgodne z obowiązującymi normami prawnymi, w szczególności z art. 34 ust. 1 ustawy z 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz art. 18 ustawy z 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Jest zatem bezprawne, narusza prawo pacjenta do samostanowienia, do decydowania o sobie i własnym życiu oraz zdrowiu, a zatem godzi w jego podmiotowość i autonomię, nawet jeśli sam zabieg był, jak w tej sprawie, niezbędny ze względu na jego stan zdrowia, wykonany prawidłowo, *lege artis* i przeprowadzony w interesie pacjenta w celu postawienia diagnozy i ustalenia planu terapii.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2023 r., II CSKP 644/22

1. Przedsiębiorstwo energetyczne jest obowiązane do zawarcia umowy o przyłączenie do sieci, na zasadzie równoprawnego traktowania, jeżeli żądający zawarcia umowy spełnia warunki przyłączenia do sieci i odbioru, i jednocześnie może odmówić zawarcia takiej umowy, jeżeli uzna, iż nie istnieją techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia do sieci i dostarczania tych paliw lub energii. Oznacza to, że obowiązek

wykazania ewentualnego nieistnienia technicznych i ekonomicznych warunków przyłączenia spoczywa na przedsiębiorstwie energetycznym. Co więcej, od razu należy zaznaczyć, że umowa o przyłączenie do sieci nie podlega w pełni zasadzie autonomii woli stron (art. 353^1 k.c.).

2. Umowa o przyłączenie do sieci objęta jest ustawowymi ograniczeniami zasady swobody umów zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym. Po pierwsze, umowę może zawrzeć tylko przedsiębiorstwo energetyczne. Po drugie, w pierwszej kolejności zastosowanie znajdzie tzw. tryb publicznoprawny, z uwzględnieniem wszelkich regulacji prawa energetycznego z nim związanych.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2023 r., I CSK 6372/22

W sytuacji, w której w czasie trwania małżeństwa ze środków majątku wspólnego wzniesiony został na nieruchomości stanowiącej majątek osobisty jednego z małżonków budynek, drugi z małżonków może żądać przeniesienia na swoją rzecz własności tej nieruchomości w części odpowiadającej jego udziałowi w majątku wspólnym. Roszczenie o wykup może realizować także w postępowaniu o podział majątku wspólnego jako sposób rozliczenia nakładów. Przyjmuje się ponadto, że o roszczeniu o wykup w postępowaniu o podział majątku wspólnego sąd może orzec nie tylko postanowieniem końcowym, ale także w postanowieniu wstępnym (art. 318 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.) względnie w postanowieniu częściowym (art. 317 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.). Przy czym sąd może rozliczyć nakład z majątku wspólnego na majątek osobisty jednego z małżonków w drodze realizacji roszczenia o wykup wyłącznie na wniosek jednego z małżonków. Nie jest jednak związany takim wnioskiem i może w inny sposób, tj. przez zasądzenie odpowiedniej kwoty, rozliczyć dany nakład.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 2023 r., I CSK 2995/22

Realizacja prawa do dozwolonej krytyki nie może co do zasady realizować się przez stawianie zarzutów nieprawdziwych, zniesławiających, nawet jeżeli dotyczy to debaty publicznej. W debacie publicznej adwersarze sporu muszą znosić mocniejszą krytykę, nie oznacza to jednak, że mają więcej swobody wypowiedzi. Przeciwnie: jako osoby eksponowane muszą bardziej ważyć słowa. Komentarz, własny pogląd czy krytyka nie może deprecjonować osób, krytyka nie może naruszać godności człowieka. Powinny być rzeczowe a nie mieć charakteru personalnego.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2023 r., III CZP 98/22

Roszczenie komandytariusza niebędącego przedsiębiorcą o wypłatę przypadającego na niego zysku w spółce komandytowej nie jest roszczeniem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu art. 118 k.c.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2023 r., III CZP 133/22

Spółka kapitałowa, która w toku procesu nabyła prawa i obowiązki osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą w związku z jej przekształceniem na mocy art. 584^1–584^{13} k.s.h., wstępuje do procesu, którego przedmiot dotyczy praw i obowiązków przejętych (art. 584^2 § 1 k.s.h.) bez konieczności uzyskania zgody strony przeciwnej. W takiej

sytuacji nie ma zastosowania art. 192 pkt 3 k.p.c. Jednak w zakresie roszczeń objętych solidarnością bierną na mocy art. 584[13] k.s.h. udział spółki przekształconej w postępowaniu zainicjowanym przez wierzyciela przeciwko przedsiębiorcy przekształconemu jest dopuszczalny na skutek wezwania do udziału w sprawie (art. 194 § 3 k.p.c.) albo w drodze interwencji ubocznej wniesionej przez spółkę.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2023 r., III CZP 141/22

Sprzeciw może być oparty na dowodach niewskazanych w zgłoszeniu wierzytelności (art. 258 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1520 ze zm.).

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2023 r., III CZP 128/22

Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych przysługuje droga sądowa do dochodzenia opłaty za udzielenie informacji o danych zgromadzonych na kontach ubezpieczonego lub płatnika składek oraz do dochodzenia odsetek za opóźnienie w przekazaniu opłaty, powstające po jej ustaleniu przez komornika sądowego w postępowaniu egzekucyjnym (art. 50 ust. 3 i 10 oraz ust. 10ab ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1009 ze zm.).

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2023 r., III CZP 117/22

Orzeczenie wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych ustalające wysokość kosztów postępowania stanowi tytuł egzekucyjny i może zostać zaopatrzone w klauzulę wykonalności (art. 67l ust. 4 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1876 w zw. z art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.).

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2023 r., III CZP 127/22

W stanie prawnym ukształtowanym ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1469 ze zm.) sąd drugiej instancji sporządza z urzędu uzasadnienie wydanego na posiedzeniu niejawnym postanowienia o odrzuceniu apelacji i doręcza stronie z urzędu odpis tego postanowienia z uzasadnieniem (art. 387 § 1 i § 3 zd. 3 k.p.c.).

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2023 r., I CSK 3952/22

Oświadczenie o odwołaniu darowizny wywołuje jedynie skutki *ex nunc*, ściślej rzecz biorąc z chwilą, gdy oświadczenie o odwołaniu doszło do obdarowanego w taki sposób, że mógł się zapoznać z jego treścią (art. 61 k.c.). Dopiero od tej chwili powstają skutki odwołania darowizny.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2023 r., I CSK 4052/22

Kaucja gwarancyjna nie ma w polskim systemie prawnym cech umowy nazwanej. Strony mogą zatem w dowolny sposób ukształtować zabezpieczenie łączącej ich umowy, a szczegółowa jego regulacja wynika z wykładni postanowień samej umowy, nie zaś z natury stosunku kaucyjnego.

Sprawy z zakresu prawa karnego

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2023 r., I KZP 16/22

Zawarte w art. 4 ust. 1 *in fine* ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 1165) sformułowanie „stosuje się przepisy dotychczasowe" odnosi się zarówno do przepisów o charakterze procesowym, jak i materialnym.

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2023 r., I KZP 15/22

1. Sformułowanie „zmiana miejsca służbowego sędziego" (art. 47b § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2072 ze zm.) odnosi się wyłącznie do zmiany miejsca służbowego niepowiązanej ze zmianą stanowiska sędziego (art. 75 tej ustawy);
2. Wykładnia dokonana w uchwale wiąże od chwili jej podjęcia, z tym że nie ma zastosowania do spraw, w których rozpoczęto przewód sądowy;
3. Uchwale nadana została moc zasady prawnej.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 2023 r., III KK 338/22

Sędzia ulega wyłączeniu nie tylko wówczas, gdy istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie (art. 41 § 1 k.p.k.), ale również w sytuacji, gdy orzekanie przez sędziego w danej sprawie mogłoby prowadzić do naruszenia standardu z art. 6 ust. 1 EKPC i uznania, że taki skład orzekający w ogóle nie stanowi niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 2023 r., IV KK 557/22

Przedawnienie karalności takiego przestępstwa skarbowego wynosi 10 lat (art. 44 § 1 pkt 2 k.k.s.), jednakże jeśli w tym okresie wszczęto postępowanie przeciwko sprawcy, karalność przestępstwa skarbowego ustaje z upływem 10 lat od zakończenia tego okresu (art. 44 § 5 k.k.s.). Przedłużenie okresu przedawnienia przestępstwa skarbowego zależy zatem od wszczęcia postępowania przeciwko osobie, a nie od samego wszczęcia postępowania.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2023 r., I KK 18/23

W sytuacji procedowania w przedmiocie łączenia w wyroku łącznym kar prawomocnie orzeczonych pod rządami różnych porządków prawnych wyboru właściwych przepisów należy dokonać z perspektywy reguły intertemporalnej określonej w art. 4 § 1 k.k.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2023 r., II KK 616/22

1. Ujawnieniem po myśli art. 60 § 3 k.k. jest takie zachowanie, które polega na przekazaniu organowi ścigania informacji i (istotnych) okoliczności nieznanych mu dotychczas czy to w rzeczywistości, czy to według świadomości sprawcy.
2. Utrata przez spółkę kapitałową w toku postępowania karnego bytu prawnego (osobowości prawnej), czego świadectwem jest wykreślenie jej z odpowiedniego rejestru – niezależnie od skutków cywilnoprawnych, z których na pierwsze miejsce wysuwa się utrata zdolności prawnej – powoduje utratę przez taką spółkę także

zdolności sądowej. Od tego momentu w postępowaniu nie funkcjonuje już pokrzywdzony w znaczeniu wynikającym z art. 49 § 1 k.p.k., na którego rzecz możliwe byłoby orzeczenie obowiązku naprawienia szkody, choćby wcześniej taki podmiot istniał, był uprawniony do złożenia – działając przez organ uprawniony do działania w jego imieniu – wniosku w trybie art. 46 § 1 k.k., a nawet wniosek taki złożył.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 2023 r., V KK 475/22

Możliwość zwolnienia oskarżonego lub oskarżyciela posiłkowego w całości albo w części od zapłaty na rzecz Skarbu Państwa kosztów sądowych nie odnosi się do kosztów procesu wymienionych w art. 616 § 1 pkt 2 k.p.k. Zwolnienie oskarżonego przez sąd z ponoszenia kosztów sądowych nie uwalnia go więc od konieczności wyrównania oskarżycielowi posiłkowemu poniesionych przez niego uzasadnionych wydatków w sprawie.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 marca 2023 r., IV KK 188/22

Zasądzenie nawiązki ponad wartość uszkodzonego zabytku stanowi rażące naruszenie art. 108 ust. 4 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2023 r., IV KK 223/22

O ile dla przyjęcia pomocnictwa niezbędne jest przekonanie sądu o tym, że istniała osoba indywidualnie oznaczona, względem działań której podejmowane były przez pomocnika czynności określone w dyspozycji art. 18 § 3 k.k. (oraz dyspozycji przepisu określającego znamiona przestępstwa, którego dopuszczał się sprawca), o tyle brak jest podstaw zarówno do twierdzenia, że osoba ta musi być z imienia i nazwiska oznaczona w czynie przypisanym pomocnikowi, jak i do twierdzenia, że personalia tej osoby muszą być znane pomocnikowi.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 2023 r., IV KK 303/22

Miesięczny termin określony w art. 55 § 1 k.p.k. jest terminem prekluzyjnym liczonym od doręczenia pokrzywdzonemu, a nie jego pełnomocnikowi, zawiadomienia o powtórnym wydaniu postanowienia prokuratora. Pełnomocnik pokrzywdzonego nie jest bowiem samodzielnym uczestnikiem postępowania, lecz podmiotem fachowym, który w niniejszej sprawie realizował jedynie wolę pokrzywdzonego.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 2023 r., III KK 470/22

Przepis art. 201 k.p.k. przewiduje dwojaki sposób rozwiązania problemu opinii niejasnych, niepełnych, sprzecznych wewnętrznie lub między sobą. To organ procesowy podejmuje decyzję, czy wezwać ponownie tych samych biegłych, czy też powołać innych.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2023 r., III KK 13/22

Hulajnoga elektryczna zaopatrzona w silnik o parametrach zbliżonych do mocy silnika roweru wspomaganego elektrycznie, która zachowuje wszystkie normalne cechy charakterystyczne budowy, umożliwiające jej zwykłą eksploatację jako hulajnogi, tj. poruszanie się poprzez odpychanie się nogą, nie jest pojazdem mechanicznym w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2023 r., IV KK 472/22
W pojęciu „przestępstwa pozostającego w związku z używaniem środka odurzającego, substancji psychotropowej lub nowej substancji psychoaktywnej" z art. 71 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii mieści się m.in. posiadanie narkotyków przeznaczonych na własny użytek.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2023 r., III KK 331/22
We współczesnym społeczeństwie otyłość nie jest cechą preferowaną, a nierzadko interpretowana jest jako świadcząca negatywnie o człowieku – jako gnuśnym, niedbającym o siebie, skłonnym do niepohamowanego objadania się. Nie ma decydującego znaczenia, że sprawca nie posłużył się bardziej dosadnym czy wręcz wulgarnym określeniem, skoro i użycie określenia co do zasady neutralnego w danym kontekście może zostać odebrane jako zachowanie pogardliwe wobec danej osoby, co podpada pod pojęcie zniewagi.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 2023 r., II KK 392/22
Do obowiązków pielęgniarki należy m.in. udzielanie świadczeń zdrowotnych, w tym rozpoznawanie warunków i potrzeb zdrowotnych pacjenta oraz samodzielne udzielanie w określonym zakresie świadczeń zapobiegawczych, diagnostycznych, leczniczych i rehabilitacyjnych oraz medycznych czynności ratunkowych. Wykładnia sprowadzająca pielęgniarkę wyłącznie do roli wykonawcy poleceń lekarza oraz czynności typowo opiekuńczo-pielęgnacyjnych jest błędna.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2023 r., II KK 583/22
Orzeczenie łącznego środka karnego w postaci świadczenia pieniężnego nie jest możliwe.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 lutego 2023 r., V KK 181/22
Za szkodę spowodowaną pozbawieniem możliwości wykonywania pracy zarobkowej odszkodowanie powinno, co do zasady, obejmować całość utraconych zarobków.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 lutego 2023 r., I KK 130/21
Uznanie, że zeznania pokrzywdzonego nie mogą stanowić dowodu z powodu określonego w art. 171 § 7 k.p.k., wymaga wykazania, że stan nietrzeźwości, w jakim znajdował się pokrzywdzony, wyłączał swobodę jego wypowiedzi.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2023 r., V KK 360/22
Warunkiem odpowiedzialności karnej z art. 180a k.k. jest nie samo zachowanie polegające na kierowaniu pojazdem bez posiadania uprawnień (taki czyn penalizowany jest przez art. 94 § 1 k.w.), lecz zachowanie takie musi być powiązane z niezastosowaniem się do wydanej uprzednio decyzji administracyjnej o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2023 r., II KO 66/22
Dowód z badania wariograficznego ma wartość poznawczą jedynie w początkowej fazie postępowania i traci ją wraz z upływem czasu oraz liczbą czynności przeprowadzanych

z udziałem badanego i nie może nigdy zastąpić dowodu sprawstwa. Przydatność takiego dowodu o charakterze pośrednim na późniejszym etapie postępowania jest z reguły istotnie ograniczona, nie może on skutecznie służyć badaniu prawdomówności, a wynik badania nie może być wprost wykorzystany jako dowód winy lub niewinności badanej osoby.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2023 r., IV KK 426/22

Abstrakcyjność i samodzielność zobowiązania wekslowego nie wyłącza możliwości przyjęcia, że wypełnienie weksla *in blanco* stanowi element oszukańczych zabiegów, o których mowa w art. 286 § 1 k.k.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2023 r., V KK 406/22

Komora zamkowa stanowi istotną część broni palnej i jej posiadanie bez zezwolenia wypełnia znamiona typu czynu zabronionego z art. 263 § 2 k.k.

Sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2023 r., III PZP 6/22

Rozpoznanie sprawy cywilnej przez sąd drugiej instancji w składzie jednego sędziego ukształtowanym na podstawie art. 15zzs[1] ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególowych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.) ogranicza prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), ponieważ nie jest konieczne dla ochrony zdrowia publicznego (art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) i prowadzi do nieważności postępowania (art. 379 pkt 4 k.p.c.). Sąd postanowił nadać uchwale moc zasady prawnej i ustalił, że przyjęta w uchwale wykładnia prawa obowiązuje od dnia jej podjęcia.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2023 r., I PSKP 30/22

Nie ma podstaw do obniżenia zadośćuczynienia należnego poszkodowanemu (art. 445 § 1 k.c.) o otrzymane z ubezpieczenia społecznego jednorazowe odszkodowanie, jeżeli zostało ono zużyte na pokrycie kosztów wynikłych z uszkodzenia ciała, co spowodowało zmniejszenie odszkodowania (art. 444 § 1 k.c.), ponieważ taka przede wszystkim jest funkcja jednorazowego odszkodowania.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2023 r., I USKP 60/22

Za objęciem ubezpieczeniem cudzoziemca przemawia „niezmienny" pobyt na terenie RP w okresie realizacji podstawy ubezpieczenia, który w szczególności ma miejsce wówczas, gdy chodzi o cudzoziemców – obywateli odległych przestrzennie państw, którzy w okresie realizacji umów zatrudnieniowych w RP nie powracają regularnie do kraju pochodzenia, np. w związku z dniami wolnymi od pracy.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2023 r., I PZ 11/22

Postępowanie grupowe umożliwia dochodzenie wielu (często drobnych) roszczeń w jednym postępowaniu. Powództwo wytacza reprezentant grupy, który prowadzi postępowanie w imieniu własnym, na rzecz wszystkich członków grupy (art. 4 ust. 1 i 3 ustawy z 2009 r. o postępowaniu grupowym). Nie ulega więc wątpliwości, że to reprezentant grupy (podgrupy) jest stroną postępowania. Oznacza to, że udziału grupy podmiotów po stronie powodowej w postępowaniu grupowym (członków grupy) nie można kwalifikować jako współuczestnictwa formalnego w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego (co najwyżej można uznać, że ich udział jest podobny do współuczestnictwa procesowego). Członkom grupy nie przysługuje bowiem status strony w znaczeniu procesowym w postępowaniu grupowym i dlatego nie mają w tym postępowaniu zastosowania przepisy kodeksu o współuczestnictwie (dział II, współuczestnictwo w sporze; art. 72–74 k.p.c.). Uczestnictwo podmiotów po stronie powodowej jest uregulowane w ustawie (art. 4 ust. 1 i 3 ustawy o postępowaniu grupowym), co wyłącza stosowanie w tym zakresie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2023 r., I PSKP 9/22

Dla nauczycieli pracodawcą jest zespół szkół, a nie szkoła podstawowa i gimnazjum, w których praca była przez nich wykonywana.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2023 r., I USKP 23/22

Złożenie wniosku o układ ratalny nie napotyka żadnych niezależnych od wnioskującego przeszkód (nawet wtedy, gdy w decyzji warunkowej nie określono wysokości należności niepodlegających umorzeniu), gdyż termin wskazany w art. 1 ust. 12 ustawy z 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność jest na tyle długi, że pozwala na zawarcie układu przed jego upływem.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2023 r., I USKP 44/22

O ile cechą właściwą podatkom jest nieekwiwalentność, a ich funkcją zabezpieczenie równowagi budżetowej państwa, to składki na ubezpieczenia społeczne są daniną publiczną o charakterze ubezpieczeniowym i co do zasady ekwiwalentnym, a jako takie podlegają szczególnej ochronie. Składki na ubezpieczenia społeczne decydują bowiem o kondycji finansowej funduszy ubezpieczeń społecznych, przekładającej się na sytuację finansową ubezpieczonych (w szczególności na wypadek starości lub utraty zdolności do zatrudnienia), w tym tych, którzy składki w części finansują, nie będąc ich płatnikami.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2023 r., I USK 124/22

Z wykładni art. 5 ust. 2 u.s.u.s. wynika, że zarówno w przypadku pracowniczego tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym, jak i tytułu wynikającego z wykonywania umowy zlecenia sam zamiar czasowego przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej czy też legitymowanie się jedynie zezwoleniem na pobyt czasowy nie mają rozstrzygającego znaczenia. Istotne jest jedynie, czy podczas wykonywania wyżej wymienionych działalności można mówić o stałym przebywaniu danej osoby na terytorium Polski. W konsekwencji przyjazd, choćby i cykliczny (regularny) do Polski w celu wykonywania pewnych

aktywności zawodowych, jak np. prowadzenie wykładów czy świadczenie usług doradczych na podstawie umowy-zlecenia albo umowy o pracę, nie będzie powodował objęcia obywatela państwa trzeciego polskim systemem ubezpieczenia społecznego. Stałe natomiast przebywanie w Polsce w okresie wykonywania tych czynności (np. zamieszkanie w Polsce i prowadzenie wykładów lub badań przez jeden semestr), chociażby przez krótki (sumarycznie) okres determinowany czasowym zezwoleniem na pobyt, będzie prowadzić do objęcia polskim systemem ubezpieczeń społecznych.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., III USK 124/22

Umowa-zlecenia na pracę niewielkiej wartości (ilości), która nie jest pozorna (art. 83 k.c.), może nie stanowić tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym, gdy jej celem jest instrumentalne (przedmiotowe) wykorzystanie przepisów ubezpieczeń społecznych dla unikania wyższych składek na ubezpieczenia społeczne przez prowadzącego działalność gospodarczą (art. 58 § 1 i § 2 k.c.).

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., III PSKP 14/22

Niewywiązanie się przez pracownika z obowiązku zawiadomienia pracodawcy o nieobecności w pracy niezwłocznie, najpóźniej w drugim dniu nieobecności, stanowi naruszenie obowiązków pracowniczych uzasadniające rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 k.p.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 2023 r., I PSK 123/22

Miesięczny termin z art. 52 § 2 k.p. rozpoczyna się od chwili, w której pracodawca uzyskał w dostatecznym stopniu wiarygodne informacje uzasadniające jego przekonanie, że pracownik dopuścił się czynu nagannego w stopniu usprawiedliwiającym niezwłoczne rozwiązanie z nim umowy o pracę, to znaczy ciężkiego naruszenia obowiązków pracowniczych, o którym mowa w art. 52 § 1 pkt 1 k.p. Termin ten nie jest przeznaczony do ustalania (prowadzenia postępowania wyjaśniającego) przez pracodawcę, czy pracownik w ogóle dopuścił się określonego czynu oraz jaki jest stopień jego naganności, lecz ma służyć zastanowieniu się i podjęciu decyzji przez pracodawcę, który wie już, że określony czyn został popełniony oraz jakie są towarzyszące mu okoliczności.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2023 r., II PSKP 109/21

Chociaż kierownikowi podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą pozostawiono dość dużą swobodę w kwestii bieżącego zarządzania placówką, to jednak jego samodzielność jest ograniczona przez podmiot tworzący, a także specyficzne ciało, jakim jest rada społeczna, będąca organem inicjującym oraz opiniodawczym podmiotu tworzącego i zarazem doradczym kierownika, której powołanie jest uprawnieniem podmiotów tworzących, mieszczącym się w zbiorze uprawnień organizacyjno-personalnych.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 2023 r., I PSKP 32/22

W procesie o zapłatę wynagrodzenia za pracę pozwany pracodawca nie może potrącić swojej wierzytelności – potwierdzonej nawet tytułem wykonawczym – wynikającej z uprzedniego pobrania przez pracownika nienależnego zawyżonego wynagrodzenia.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 2023 r., III USK 147/22

Ktoś, kto twierdzi, że prowadzi działalność gospodarczą tylko po to, aby uzyskać świadczenia z ubezpieczenia społecznego, w istocie stwarza pozory tej działalności, nie zmierza bowiem do pozyskania zarobku z działalności, co wypacza sens ustawowy tej instytucji prawa.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2023 r., I USK 45/22

Organy rentowe i polskie sądy nie mogą kontestować decyzji słowackiej instytucji ubezpieczeniowej, która odmówiła uznania pracy świadczonej na terenie Słowacji przez obywatela polskiego lub przedsiębiorcę za uzasadniającą podleganie słowackiemu ubezpieczeniu społecznemu.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2023 r., III USKP 169/21

1. Spółka cywilna nie posiada statusu pracodawcy w rozumieniu art. 3 k.p.
2. Podmiotami praw i obowiązków spółki cywilnej są wszyscy wspólnicy łącznie i to oni są „zbiorowym" pracodawcą dla zatrudnionych pracowników. Regulacja ta koreluje z postanowieniem art. 864 k.c. statuującym solidarną odpowiedzialność wspólników za jej zobowiązania. Wspólnicy spółki cywilnej są więc solidarnie płatnikiem składek na ubezpieczenie społeczne pracownika.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 2023 r., III UZP 6/22

Wskaźnik częstości zatrudnionych w warunkach zagrożenia, stosowany przy obliczaniu stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe zgodnie z art. 28 ust. 2, art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 31 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (aktualnie t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2189), określany jest również z uwzględnieniem wyposażenia pracowników w środki ochrony indywidualnej, eliminujące w całości zagrożenie wynikające z przekroczenia dopuszczalnych norm.

Bibliografia

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2023 r., II CSKP 430/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2023 r., I PZ 11/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., II CSKP 846/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2023 r., I CSK 4693/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2023 r., I CSK 5279/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2023 r., II CSKP 783/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 2023 r., II CSKP 740/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 2023 r., I CSK 3024/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 2023 r., III CZ 427/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 2023 r., III KK 338/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2023 r., I CSK 4587/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2023 r., I USK 124/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., I CSK 3006/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., III USK 124/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 2023 r., V KK 475/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 2023 r., I PSK 123/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2023 r., II CSKP 604/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 2023 r., I CSK 2893/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 2023 r., I CSK 3013/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 2023 r., III USK 147/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2023 r., I USK 45/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2023 r., I CSK 6372/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 2023 r., I CSK 2995/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2023 r., II KO 66/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2023 r., I CSK 3952/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2023 r., I CSK 4052/22.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2023 r., III CZP 123/22.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2023 r., III CZP 122/22.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2023 r., III CZP 125/22.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2023 r., III CZP 146/22.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 2023 r., III UZP 6/22.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2023 r., III CZP 98/22.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2023 r., III CZP 133/22.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2023 r., III CZP 141/22.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2023 r., III CZP 128/22.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2023 r., III CZP 117/22.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2023 r., III CZP 127/22.
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2023 r., III PZP 6/22.
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2023 r., III CZP 11/22.
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2023 r., I KZP 15/22.
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2023 r., I KZP 16/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2023 r., I PSKP 30/22.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2023 r., I USKP 60/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2023 r., II CSKP 310/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2023 r., II CSKP 1425/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2023 r., II CSKP 433/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2023 r., I PSKP 9/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2023 r., I USKP 23/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2023 r., I USKP 44/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., II CSKP 914/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., II CSKP 952/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., II CSKP 1118/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., II CSKP 1130/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2023 r., II CSKP 803/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2023 r., II CSKP 948/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 2023 r., II CSKP 627/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 2023 r., IV KK 557/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2023 r., I KK 18/23.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2023 r., II KK 616/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 marca 2023 r., II CSKP 681/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., III PSKP 14/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 2023 r., II CSKP 1654/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 2023 r., II CSKP 1835/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2023 r., II PSKP 109/21.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 2023 r., II CSKP 363/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 marca 2023 r., IV KK 188/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 2023 r., II CSKP 396/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 2023 r., I PSKP 32/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2023 r., II CSKP 659/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2023 r., IV KK 223/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2023 r., II CSKP 245/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2023 r., II CSKP 300/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2023 r., II CSKP 603/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2023 r., II CSKP 890/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 2023 r., IV KK 303/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 2023 r., III KK 470/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2023 r., II CSKP 741/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2023 r., III KK 13/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2023 r., IV KK 472/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2023 r., III USKP 169/21.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2023 r., II CSKP 644/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2023 r., III KK 331/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 2023 r., II KK 392/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2023 r., II KK 583/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 lutego 2023 r., V KK 181/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 lutego 2023 r., I KK 130/21.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2023 r., V KK 360/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2023 r., IV KK 426/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2023 r., V KK 406/22.

LISTA RECENZENTÓW (w porządku alfabetycznym)

- dr Michał Araszkiewicz r.pr., Uniwersytet Jagielloński;
- dr hab. Małgorzata Balwicka-Szczyrba r.pr., Uniwersytet Gdański;
- prof. dr hab. Andrzej Bałandynowicz, Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości, Państwowa Uczelnia Zawodowa im. prof. Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu;
- prof. dr hab. Krzysztof Baran, Uniwersytet Jagielloński;
- dr hab. Jacek Barcik, prof. Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach;
- dr hab. Mateusz Błachucki, Polska Akademia Nauk;
- prof. dr hab. Łukasz Błaszczak r.pr., Uniwersytet Wrocławski;
- dr hab. Joanna Bodio r.pr., Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie;
- dr hab. Monika Bogucka-Felczak, prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- dr hab. Tomasz Bojar-Fijałkowski, prof. Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy;
- dr Teodor Bulenda, Uniwersytet Warszawski;
- dr hab. Piotr Chlebowicz, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie;
- prof. dr hab. Marek Chmaj r.pr., SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie, Polska Akademia Nauk;
- prof. dr hab. Janina Ciechanowicz-McLean, Uniwersytet Gdański;
- dr Ziemowit Cieślik r.pr., Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie;
- dr Katarzyna Dadańska r.pr., Uniwersytet Szczeciński;
- dr hab. Jarosław Dobkowski, prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie;
- dr hab. Grzegorz Dobrowolski, prof. nadzw. Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach;
- dr hab. Michał Domagała, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie;
- dr hab. Monika Florczak-Wątor, prof. nadzw. Uniwersytetu Jagiellońskiego;
- dr hab. Kamil Frąckowiak, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie;
- dr hab. Teresa Gardocka, prof. Uniwersytetu SWPS w Warszawie;
- dr hab. Izabella Gil r.pr., prof. Uniwersytetu Wrocławskiego;
- dr hab. Marcin Glicz, prof. Akademii Pomorskiej w Słupsku;
- dr hab. adw. Witold M. Góralski, prof. Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie;
- dr hab. Marcin Górski r.pr., Uniwersytet Łódzki, Polska Akademia Nauk;
- dr hab. Filip Grzegorczyk, prof. nadzw. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie;
- prof. dr hab. Stanisław Hoc, Uniwersytet Opolski;
- dr hab. Jacek Izydorczyk, prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- dr hab. Marlena Jankowska-Augustyn, prof. Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach;
- dr Tomasz Jaroszyński r.pr., Politechnika Warszawska;
- dr Dariusz Kała, Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie;
- dr hab. Dorota Karkowska, Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego;
- dr hab. Przemysław Kledzik r.pr., Uniwersytet Szczeciński;
- dr Michał Kobylarz r.pr., Uniwersytet Jagielloński;
- prof. dr hab. Radosław Koper, Uniwersytet Śląski w Katowicach;
- dr Patrycja Kozłowska-Kalisz r.pr., Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie;
- dr Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel r.pr., Polska Akademia Nauk;
- dr hab. Monika A. Król, prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- dr hab. Ewa Kruk, prof. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie;
- dr Michał Krzykowski r.pr., Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie;
- dr hab. Adam Kwieciński, prof. Uniwersytetu Wrocławskiego;

- dr hab. Agnieszka Laskowska-Hulisz, prof. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu;
- prof. dr hab. Zbigniew Lasocik, Uniwersytet Warszawski;
- dr hab. Jerzy Leszczyński r.pr., prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- dr hab. Wojciech Lis, prof. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie;
- dr Piotr Lissoń, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
- dr hab. Anna Machnikowska, prof. Uniwersytetu Gdańskiego;
- dr hab. Dariusz Makiłła, prof. nadzw. Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie;
- prof. dr hab. Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Uniwersytet w Białymstoku;
- dr Michał Mariański, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie;
- dr hab. Krystian Markiewicz, prof. Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach;
- dr Wojciech Maruchin, Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie;
- dr Przemysław Mijal r.pr., Uniwersytet Szczeciński;
- dr hab. Alina Miruć, prof. Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie;
- dr hab. Adam Niewiadomski, prof. Uniwersytetu Warszawskiego;
- dr hab. Jan Olszewski, prof. Uniwersytetu Rzeszowskiego;
- dr Beata Pachuca-Smulska r.pr., Politechnika Warszawska;
- dr hab. Bogumił Pahl, prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie;
- prof. Ferdinando Parente, Ph.D., Università degli Studi di Bari „Aldo Moro", Włochy;
- dr hab. Piotr Pinior, prof. Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach;
- dr hab. Ryszard Piotrowski, prof. Uniwersytetu Warszawskiego;
- prof. dr hab. Andrzej Powałowski, Uniwersytet Gdański;
- dr hab. Piotr Prusinowski, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie;
- dr hab. Maciej Rzewuski, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie;
- dr hab. Janusz Sawicki, prof. Uniwersytetu Wrocławskiego;
- dr hab. Iwona Sierpowska, prof. SWPS Uniwersytetu Humanistycznospołecznego we Wrocławiu;
- prof. dr hab. Bronisław Sitek, SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie;
- dr hab. Paweł Sitek, prof. Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie;
- dr hab. Jędrzej Skrzypczak r.pr., prof. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
- prof. dr hab. Jacek Sobczak, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
- dr Justyna Stadniczeńko, Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie;
- prof. dr hab. Kazimierz Strzyczkowski, Uniwersytet Łódzki;
- dr hab. Robert Suwaj, prof. Politechniki Warszawskiej;
- dr Dariusz Szafrański, Uniwersytet Warszawski;
- dr hab. Helena Szewczyk, Uniwersytet Śląski w Katowicach;
- dr hab. Renata Świrgoń-Skok, prof. Uniwersytetu Rzeszowskiego;
- prof. dr hab. Elżbieta Ura, Uniwersytet Rzeszowski;
- dr hab. Michał Wojewoda r.pr., prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- dr Magdalena Wróbel r.pr., Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie;
- dr Krzysztof Wygoda, Uniwersytet Wrocławski;
- dr hab. Piotr Zacharczuk, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie;
- dr Anna Zalesińska r.pr., Uniwersytet Wrocławski;
- prof. dr hab. Robert Zawłocki, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
- dr Krystyna Ziółkowska, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie;
- dr hab. Łukasz Żarnowiec, prof. Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

MISJA I CELE CZASOPISMA

Kwartalnik „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe" jest czasopismem naukowym samorządu radców prawnych. Jego misją jest tworzenie przestrzeni do refleksji naukowej na temat zagadnień prawnych istotnych z perspektywy radców prawnych i ich samorządu zawodowego, jak też platformy upowszechniania wyników badań z zakresu nauk prawnych prowadzonych przez radców prawnych i aplikantów radcowskich. Celem periodyku jest zapewnienie radcom prawnym i aplikantom radcowskim udziału w prowadzonej w nauce dyskusji nad zagadnieniami prawnymi, jak też powszechnego dostępu (*open access*) do aktualnych wyników badań nad kwestiami istotnymi tak teoretycznie, jak i praktycznie z perspektywy wykonywanego przez nich zawodu. Czasopismo jest społecznie zaangażowane i odpowiedzialne – służy pogłębieniu refleksji nad aktualnymi problemami prawnymi kluczowymi dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa, w których rozwiązaniu mogą mieć udział radcowie prawni. Publikowane są w nim oryginalne, recenzowane prace naukowe dotyczące zagadnień ze wszystkich gałęzi prawa, w szczególności związane z praktycznymi i doktrynalnymi aspektami wykonywania zawodu radcy prawnego, tradycją świadczenia pomocy prawnej, funkcjonowaniem samorządów zaufania publicznego i statusem ich członków, odpowiedzialnością dyscyplinarną i orzecznictwem w sprawach dyscyplinarnych radców prawnych, a także przeglądy i analizy orzeczeń sądów i trybunałów. W kwartalniku „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe" publikowane są w szczególności prace naukowców, radców prawnych i aplikantów radcowskich, a także innych osób, po spełnieniu stawianych dla tych prac wymagań określonych przez kolegium redakcyjne.

Punkty MEiN: 40

ZASADY ETYCZNE KWARTALNIKA „RADCA PRAWNY. ZESZYTY NAUKOWE"

» Redakcja kwartalnika „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe" stosuje zasady etyki publikacyjnej, mające na celu przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom publikacyjnym, w szczególności zgodne z wytycznymi Komitetu do spraw Etyki Publikacyjnej (COPE – Committee on Publication Ethics), https://publicationethics.org.
» Kolegium redakcyjne kwartalnika „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe" w swojej pracy stale czuwa nad przestrzeganiem przyjętych zasad etycznych i metod pracy naukowej oraz przeciwdziała praktykom, które nie są zgodne z tymi zasadami.
» Do druku przyjmowane są wyłącznie prace twórcze i oryginalne. Prace zgłaszane do kwartalnika (opracowania dotyczące tego samego lub zbliżonego zagadnienia i tego samego autora) nie mogą być zgłoszone do publikacji w innym czasopiśmie lub publikacji, pod rygorem odmowy publikacji opracowań danego autora na łamach kwartalnika. W czasopiśmie nie publikuje się prac już wcześniej opublikowanych; wyjątki od tej zasady może dopuścić redaktor naczelny.
» Kolegium redakcyjne wykrywa i dokumentuje wszelkie przejawy naruszenia zasad etycznych w nauce, w tym przypadki nierzetelności badawczej i naukowej.
» Publikacji podlegają tylko prace własne autorów. *Ghostwriting* i *guest/honorary authorship* są na łamach kwartalnika „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe" niedopuszczalne. Plagiat czy inne naruszenia praw autorskich lub etyki bądź rzetelności badawczej skutkują odmową publikacji opracowań danego autora na łamach kwartalnika oraz zawiadomieniem właściwych podmiotów i organów, w tym przypadku radców prawnych, i odpowiedzialnością dyscyplinarną. W przypadku stwierdzenia wskazanych naruszeń względem tekstu opublikowanego kolegium redakcyjne wycofuje wersję elektroniczną opracowania z otwartego dostępu, jak również publikuje informację o stwierdzonym naruszeniu w najbliższym wydaniu drukowanym.
» W przypadku finansowania danej publikacji ze źródeł zewnętrznych (np. grantu) autor obowiązany jest podać to źródło.
» Kwartalnik nie publikuje glos do orzeczeń autorów, którzy brali udział w postępowaniach, w których glosowane orzeczenie zapadło.
» Prace współautorskie powinny zostać opatrzone wskazaniem procentowym wkładu każdego autora w publikację.
» Autorzy są obowiązani zachować najwyższe standardy obiektywności, rzetelności i staranności badawczej i metodologicznej, w szczególności biorą odpowiedzialność za treść opracowania swojego autorstwa, w tym aktualność i prawidłowość przywołanych regulacji prawnych, danych statystycznych, orzecznictwa i poglądów doktryny.

- Fragmenty inspirowane innymi materiałami, w tym artykułami, opracowaniami i orzeczeniami, muszą być opatrzone przez autora odpowiednim przypisem. Przypisy powinny umożliwiać ustalenie źródła i dotarcie do niego. Cytaty powinny być wyraźnie zaznaczone. Wyniki przeprowadzonych badań muszą być weryfikowalne. Źródła internetowe powinny być opatrzone datą dostępu.
- Powielanie lub parafrazowanie własnych treści wcześniej przez autora opublikowanych jest niedopuszczalne, chyba że na zasadach cytatu opatrzonego przypisem. Nadmierna skala autocytowań może uzasadniać odmowę przyjęcia publikacji.
- Autor, przekazując opracowanie, zapewnia, że przekazane prawa autorskie do utworu w dacie jego przyjęcia przez redakcję nie będą ograniczone jakimikolwiek prawami osób trzecich, korzystanie z utworu i rozporządzanie nim przez wydawcę nie będzie naruszać dóbr osobistych ani praw osób trzecich.
- Autorzy zobowiązani są wymienić w bibliografii załącznikowej źródła (publikacje, orzeczenia), które zostały przez nich wykorzystane przy tworzeniu opracowania.
- Z autorami zawierane są umowy wydawnicze.
- Do publikacji może zostać skierowane opracowanie naukowe, w szczególności artykuł naukowy lub glosa, wyłącznie w przypadku uzyskania recenzji pozytywnej, jak też pozytywnej oceny ze strony kolegium redakcyjnego, a w przypadku jego ustanowienia – także redaktora tematycznego.
- Kolegium redakcyjne zastrzega sobie prawo odmowy skierowania do recenzji i przyjęcia do publikacji opracowania, które narusza niniejsze zasady lub nie odpowiada profilowi tematycznemu czasopisma lub jego celom i misji bądź gdy staranność i poziom opracowania (jakość naukowa), w tym rzetelność jego przygotowania, nie odpowiadają poziomowi naukowemu wymaganemu dla publikacji na łamach kwartalnika.
- Decyzja o przyjęciu do druku i publikacji opracowania zależy od jego wartości naukowej, oryginalności ujęcia problemu, przejrzystości i rzetelności wywodu, zgodności z profilem tematycznym czasopisma oraz od znaczenia prawnego, społecznego, naukowego lub zawodowego danego zagadnienia.
- Kwestie niemerytoryczne, w tym cechy osobiste autora, nie mają wpływu na decyzję o publikacji lub odmowie publikacji opracowania na łamach kwartalnika (zasada fair play).
- Na łamach kwartalnika są publikowane uzasadnione sprostowania, erraty, wyjaśnienia lub przeprosiny.
- Autor powinien niezwłocznie powiadomić kolegium redakcyjne o zauważonych istotnych błędach w swojej publikacji.
- Informacja o tym, kto recenzował dane opracowanie, nie jest upubliczniana ani udostępniana, w tym autorom.
- Lista recenzentów współpracujących z czasopismem w danym okresie publikowana jest zarówno na stronie internetowej czasopisma, jak i w jego wersji drukowanej.
- Informacje o złożonym opracowaniu są udostępniane wyłącznie członkom kolegium redakcyjnego, osobom obsługującym czasopismo, recenzentom i kandydatom na recenzenta oraz wydawcy.
- Jakiekolwiek informacje zawarte w propozycji publikacji, która nie została przyjęta do druku na łamach kwartalnika, nie mogą być wykorzystane przez osoby, którym

informacje te w ramach prac kwartalnika zostały udostępnione, chyba że autor wyrazi na to pisemną zgodę.

- Redakcja nie wyznacza na recenzentów osób, co do których bezstronności, obiektywności lub fachowości mogą zachodzić wątpliwości, w szczególności pozostających z autorem opracowania w zależności zawodowej lub osobistej.
- Kolegium redakcyjne wyznacza co najmniej jednego recenzenta dla zgłoszonego opracowania spośród osób nieznajdujących się w konflikcie interesu z autorem opracowania.
- Do recenzowania opracowania wyznaczane są wyłącznie osoby będące w świetle swojego dorobku naukowego specjalistami z zakresu, którego dotyczy recenzowane opracowanie.
- Recenzent wskazuje, że praca nadaje się do publikacji albo że praca zasługuje na publikację po poprawkach, albo że wymaga dopracowania i ponownej recenzji, albo że praca nie nadaje się do publikacji. Recenzent informuje kolegium redakcyjne o wszelkich podejrzeniach nierzetelności naukowej w związku z recenzowanym tekstem, w szczególności plagiatu.
- Recenzent jest obowiązany sporządzić recenzję niezwłocznie, nie później niż przed upływem ustalonego terminu. W razie prawdopodobieństwa jakichkolwiek opóźnień powinien uprzedzić o nich kolegium redakcyjne.
- Akceptowane są tylko recenzje staranne, fachowe, uargumentowane względem każdej uwagi, obiektywne i z jasną konkluzją. Recenzja stanowi ocenę opracowania – niedopuszczalna jest krytyka jej autora. Ewentualne poprawki powinny być wskazywane przez recenzenta w sposób precyzyjny. Recenzja niespełniająca tych standardów podlega zwrotowi do recenzenta w celu poprawy.
- Gdy jest to zasadne, recenzent może zasugerować wykorzystanie przez autora dodatkowo konkretnych źródeł (np. publikacji), niewspomnianych w przekazanym opracowaniu.
- Opracowanie jest przekazywane tylko do wiadomości recenzenta. Recenzent jest zobowiązany do poufności – nie jest upoważniony do dalszego udostępniania otrzymanego opracowania.

WARUNKI I PROCEDURA PRZYJĘCIA TEKSTU DO DRUKU

Zasady ogólne

1. Redakcja przyjmuje, odpowiadające misji i celom czasopisma, oryginalne artykuły naukowe o objętości od 25 tys. do 42 tys. znaków ze spacjami. Wymagania co do objętości tekstu nie dotyczą polemik, glos, sprawozdań, recenzji, przy czym nie powinny one przekraczać objętości artykułu naukowego.
2. Za publikację artykułu lub glosy na łamach kwartalnika „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe" autor otrzymuje wynagrodzenie zgodne z zasadami obowiązującymi w chwili przyjęcia do druku.
3. Tekst powinien mieć wyraźnie zaznaczony podział na podrozdziały, podsumowanie oraz przypisy. Fragmenty wewnętrzne tekstu nie powinny być pogrubione.
4. Przesłany tekst powinien być w części merytorycznej wyjustowany.
5. Glosa powinna również posiadać tytuł oraz mieć wyróżnioną zwięzłą tezę glosowanego orzeczenia. W przypadku gdy tezę wyróżnił sam glosator, powinno zostać to zaznaczone w przypisie. Należy zaznaczyć, czy glosa ma charakter aprobujący, częściowo krytyczny, częściowo aprobujący czy krytyczny.
6. Niedopuszczalne jest złożenie glosy w sprawie, w której autor glosy brał udział.
7. Do artykułu należy dołączyć:
   a) streszczenie w języku polskim i angielskim, poprzedzone tytułem w języku polskim oraz w języku angielskim – o objętości do 1,5 tys. znaków ze spacjami (streszczenie nie powinno zawierać wyrażeń w metajęzyku – np. „autor stoi na stanowisku…", „artykuł opisuje…"),
   b) słowa kluczowe – od trzech do pięciu (w języku polskim i angielskim),
   c) wykaz literatury w układzie alfabetycznym (przywołanej w przypisach zgłoszonego tekstu) oraz orzecznictwa w układzie chronologicznym dla poszczególnych sądów i trybunałów,
   d) podanie źródła finansowania, jeśli niezbędne jest jego zaznaczenie (np. grant, stypendium).
8. Autor powinien podać nr ORCID oraz afiliację (jeżeli istnieje taka możliwość). Autor może także podać adres poczty elektronicznej do kontaktu, który zostanie opublikowany.
9. Autorzy prac zakwalifikowanych do wydania muszą nadesłać podpisane oświadczenia o nienaruszaniu praw osób trzecich, a także – w przypadku współautorstwa – wskazać wkład w powstanie publikacji każdego ze współautorów.

Wymogi redakcyjne

Ogólne

1. Czcionka:
   a) tekst główny – Times New Roman 12 punktów, wyjustowany;
   b) tekst przypisów – Times New Roman 10 punktów, wyjustowany;
   c) numery stron – Times New Roman 10 punktów, w prawym dolnym rogu.
2. Zwroty w języku obcym zaznaczyć kursywą.
3. Stosować pełne imiona w całym tekście głównym (w przypisach inicjały); nie należy dodawać spacji między inicjałami.
4. Cytowane fragmenty powinny być umieszczone w cudzysłowie (bez kursywy).

Przypisy

1. Jednolite w całym tekście.
2. Przypis należy stawiać przed kropką kończącą zdanie lub w innym odpowiednim miejscu w zdaniu. Nie należy stawiać przypisu po kropce kończącej zdanie.
3. Przypis należy rozpoczynać zawsze wielką literą. Kropka na końcu każdego przypisu.
4. Jeżeli źródło wskazane w przypisie jest przywoływane poglądowo, wówczas należy poprzedzić przywołanie skrótem „Zob." Jeśli przywoływane jest porównawczo lub polemicznie, wówczas należy zastosować skrót „Por." W przypadku wiernego przywołania (cytowania) przypisu nie należy poprzedzać wskazanymi skrótami.
5. W przypadku publikacji obcojęzycznej w alfabecie innym niż łaciński należy podać tytuł transkrybowany na alfabet łaciński, a w nawiasie obok zamieścić tytuł w alfabecie oryginalnym.
6. Przypisy literaturowe:
   a) MONOGRAFIE: inicjał imienia autora; podwójne inicjały bez spacji (M.J. Nowak); nazwisko; tytuł kursywą (bez cudzysłowu), miejsce i rok wydania; numer strony:

      Ł. Kobroń-Gąsiorowska, *Modele ochrony whistleblowera (sygnalisty)*, Warszawa 2022, s. 77.

   b) ROZDZIAŁ W PRACY ZBIOROWEJ: kolejność elementów jak przy monografiach, [w:] w nawiasie kwadratowym:

      E. Gruza, *Instytucje specjalistyczne jako podmiot opiniujący*, [w:] *Oblicza współczesnej kryminalistyki. Księga jubileuszowa profesora Huberta Kołeckiego*, red. E. Gruza, Warszawa 2013, s. 100.

      L. Staniszewska, *Postępowania administracyjne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom IV. Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021, s. 773.

c) SYGNALIZACJA AUTORSTWA W MONOGRAFII WIELOAUTORSKIEJ (KOMENTARZU): kolejność elementów jak przy rozdziale w pracy zbiorowej:

T. Demendecki, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do wybranych przepisów nowelizacji 2019*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2019, s. 56.

A. Sypnicki, *Art. 7*, [w:] *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz*, red. A. Jakubowski, Warszawa 2019, s. 121.

d) CZASOPISMA: nazwa czasopisma w cudzysłowie, następnie rok i oznaczenie numeru/zeszytu/tomu, strona; nie stosujemy skrótów czasopism, np.

W. Radecki, *Koncepcja odpowiedzialności prawnej w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka" 2001, nr 3, s. 17.

M. Wilejczyk, *O szkodliwości wysokich kar umownych*, „Państwo i Prawo" 2022, nr 1, s. 27–32.

G. Heleniak, E. Talma-Pogrzebska, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 2020 r. (sygn. akt II GSK 833/20)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2021, nr 5, s. 172–173.

A. Orzeł, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2014 r., V CSK 45/13*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2015, nr 6, poz. 56, s. 858–865.

e) POZYCJE (KOMENTARZE, ARTYKUŁY) Z LEXA I LEGALISA: zasady jak powyżej; jeśli nie jest znane miejsce wydania, to pomijamy tę pozycję; jeśli nie jesteśmy w stanie podać numeru strony, należy podać możliwie dokładne odesłanie do rozdziału, podrozdziału, punktu, numeru tezy, numeru bocznego, np.:

M. Kuliński, *Prawa autorskie w budownictwie*, [w:] *Bezpieczeństwo umów w procesie budowlanym*, red. M. Kuliński, 2016, Legalis, podrozdział 1.

K. Rokicka-Murszewska, [w:] *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz*, red. A. Jakubowski, Warszawa 2019, Legalis, komentarz do art. 2, Nb 3.

M. Wałachowska, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna (art. 353–534)*, red. M. Fras, M. Habdas, 2018, LEX/el, komentarz do art. 449, pkt 3.

f) AKTY PRAWNE:

Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1166).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 czerwca 2017 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu administracyjnym (Dz.U. poz. 1088).

Uchwała nr XXXVIII/288/22 Rady Gminy Laskowa z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie: nadania statutu Środowiskowemu Domowi Samopomocy w Ujanowicach (Dz.Urz.Woj.Małop. z 2022 r. poz. 4510).

g) ORZECZENIA: określenie formy orzeczenia, data, sygnatura (bez stosowania skrótu „sygn."), miejsce publikacji; w przypadku uchwał można dodać w nawiasie wskazanie, w jakim składzie uchwała została wydana.

Wyrok TK z dnia 18 maja 2005 r., K 16/04, OTK 2005, seria A, nr 5, poz. 51.

Uchwała (trzech sędziów) SN z dnia 28 maja 2021 r., OSNC 2021, nr 11, poz. 72.

Uchwała (pełnego składu) NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 1.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 października 2019 r., II SA/Gl 803/19, LEX nr 2734899.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 lutego 2019 r., II SA/Bd 1262/19, CBOSA.

Wyrok ETPC z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie Potomska i Potomski przeciwko Polsce, skarga nr 33949/05, LEX nr 784737, z glosą D. Sześciło, „Samorząd Terytorialny" 2011, nr 9, s. 81–83.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 28 lipca 2009 r., WN.I.-6.0912–3/2009, Dz.Urz.Woj.Wlkp. 2009, nr 153, poz. 2647.

h) ŹRÓDŁA INTERNETOWE: inicjał imienia i nazwisko autora, tytuł artykułu, data publikacji (jeśli to możliwe do określenia); link (bez hiperłącza), data dostępu, np.

J. Parafianowicz, *Banan w teczce – blichtr u prawników*, 1 sierpnia 2021 r., https://www.rp.pl/opinie-prawne/art16892101-joanna-parafianowicz-banan-w-teczce--blichtr-u-prawnikow [dostęp: 15 lipca 2022 r.].

Ł. Staszewski, *Protesty społeczne po decyzji ws. aborcji. RPO przypomina rządzącym standardy zgromadzeń spontanicznych*, https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/protesty--po-decyzji-aborcji-rpo-przypomina-rzadzacym-standardy [dostęp: 15 lipca 2022 r.].

Skracanie przypisów i skróty

1. Stosujemy skróty *ibidem*, *idem*, *eadem*, *passim* (kursywą), np.
   a) *Ibidem*, s. 373.
   b) W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2018, *passim*.
2. Nie stosujemy skrótu *op. cit.* Skrót tytułu podawać z wielokropkiem, np.
   a) Ł. Kobroń-Gąsiorowska, *Modele ochrony…*, s. 36.
3. Stosować skróty ustaw w formacie następującym: k.p.a., k.c., k.p.c., k.k., u.p.z.p., u.p.e.a. itd.

Bibliografia

1. Wykaz wykorzystanej literatury umieszczamy na końcu tekstu (bez aktów prawnych, orzecznictwa, innych dokumentów).

2. Każda pozycja zakończona kropką.
3. Nie należy podawać numerów stron.
4. Kolejność – alfabetyczna według nazwiska, np.

   Kobroń-Gąsiorowska Ł., *Modele ochrony whistleblowera (sygnalisty)*, Warszawa 2022.

   Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.

   Łaguna Ł., *Status prawny sygnalisty na gruncie dyrektywy 2019/1937*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Warszawa 2021.

   Małysa-Sulińska K., *Dobre sąsiedztwo jako przesłanka wydania decyzji o warunkach zabudowy*, „Casus" 2009, nr 1.

5. W przypadku wykazu orzeczeń należy je podawać w kolejności alfabetycznej dla poszczególnych sądów i trybunałów, poczynając od trybunałów zagranicznych, przez TK, SN, NSA, WSA, SA, SO, SR, orzeczenia organów administracji.

Zgłoszenia

1. **Kartę zgłoszenia** publikacji zawierającą stosowne oświadczenie i informację można pobrać ze strony: https://kirp.pl/wydawnictwa-krajowej-rady-radcow-prawnych.
2. Teksty w wersji elektronicznej, wraz z kartą zgłoszenia publikacji, prosimy kierować na adres e-mail: **radca.prawny@kirp.pl** lub zgłaszać poprzez panel redakcyjny dostępny pod adresem: **https://ojs.ejournals.eu/Radca-Prawny**.

Radca Prawny. Zeszyty Naukowe
Kwartalnik naukowy

Punkty MEiN: 40

https://kwartalnikradcaprawny.kirp.pl/
https://www.ejournals.eu/Radca-Prawny/

Wydawca
Krajowa Izba Radców Prawnych
ul. Powązkowska 15
01–797 Warszawa
e-mail: radca.prawny@kirp.pl

Redaktor koordynator
Klara Szczęsnowicz

Abstrakty i słowa kluczowe w języku angielskim
Piotr Brodowski

Korekta
Aleksandra Sachanowicz-Wrzal

DTP, layout i projekt okładki
Aleksandra Snitsaruk

Druk
Wiedza i Praktyka

© Copyright by Krajowa Izba Radców Prawnych
Warszawa 2023

ISSN 2392–1943

ISSN 2392-1943

KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH