

RADCA PRAWNY

Zeszyty Naukowe

nr 1 (38)/2024



KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH



RADCA PRAWNY

Zeszyty Naukowe

nr 1 (38)/2024

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

REDAKTOR NUMERU

- » Karolina Rokicka-Murszewska

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 (38)/2024



Kwartalnik naukowy

Warszawa 2024

RADA NAUKOWA

- » prof. dr hab. Tomasz Bąkowski, Uniwersytet Gdański
- » 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, Università 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 Jiří 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 Łaszczycza, 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 Tudorașcu, 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

Dorota Sylwestrzak

Po co radcom prawnym samorząd? Kontrowersje w związku z wnioskiem skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 6/22 11

Dawid Daniluk

Wyznaczanie radców prawnych o udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych 35

Aleksandra Klich, Bartosz Skrendo

Od naruszenia bezpieczeństwa przetwarzanych danych osobowych do nałożenia kary przez Prezesa UODO – zagadnienia praktyczne 45

Elżbieta Gudowska-Natanek

Prawo do sprzeciwu – szczególne uprawnienie decyzyjne podmiotu danych osobowych 69

Jan Kluza

Hulajnogi elektryczne w perspektywie prawa karnego i prawa wykroczeń 91

Michał Czubala

Podstawy apelacji w postępowaniu uproszczonym 105

Tomasz Jankowiak

Termin wymagalności roszczeń odszkodowawczych związanych z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości na terenie obszaru ograniczonego użytkowania

121

Jan Uniejewski

Możliwości prawne i perspektywy osądzenia rosyjskiej agresji na Ukrainę

135

GLOSY**Witold Matejko**

Orzeczenie o obowiązku naprawienia szkody przez członka zarządu spółki w procesie karnym. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2016 r., V KK 323/15 (krytyczna)

151

INNE**Józef Zych**

Przebieg postępowania i wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2023 r. (II KK 453/22) w sprawie tzw. procesu brzeskiego. Refleksje wokół uniewinnienia po 90 latach Wincentego Witosa

161

Aleksandra Głowczewska

Sprawozdanie z V edycji Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej Prawniczych Zawodów Zaufania Publicznego „Dostęp do prawniczych zawodów zaufania publicznego”, Toruń, 14 grudnia 2023 r.

177

ORZECZNICTWO**Kacper Milkowski**

Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego (za okres styczeń–marzec 2024)

183

OD REDAKCJI

Szanowne Czytelniczki, Szanowni Czytelnicy, Szanowne Osoby Czytelnicze,

pierwszy w 2024 r. numer „Zeszytów Naukowych” wydajemy tylko w części w tradycyjnym kształcie. Znalazło się w nim wprawdzie osiem artykułów problemowych, glosa, sprawozdanie z konferencji naukowej oraz omówienie orzecznictwa sądowego, tym razem jednak dodatkowo w numerze został zawarty bardzo ciekawy tekst łączący w sobie sprawozdanie i refleksje wokół tzw. procesu brzeskiego autorstwa pierwszego prezesa naszego samorządu dra Józefa Zycha. Mamy nadzieję, że każda osoba czytająca „Zeszyty” znajdzie w nim coś dla siebie.

Tekst otwierający, nie po raz pierwszy zresztą w naszym czasopiśmie, stanowi pytanie otwarte. Dorota Sylwestrzak pyta „Po co radcom prawnym samorząd?”, a czyni to w związku z wnioskiem skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 6/22. Autorka, wychodząc od zasady decentralizacji, zauważa proces ograniczania samodzielności samorządów, w szczególności terytorialnego oraz zawodowego, i stawia pytanie o zasadność pozostawienia samorządowi autonomii, w kontekście podniesionych argumentów przez autorów wniosku skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 6/22. Udziela też odpowiedzi, ale by się z nią zapoznać, trzeba sięgnąć bezpośrednio do tekstu. Mamy nadzieję, że pytanie o powody i cele istnienia samorządów zawodów zaufania publicznego będzie przedmiotem stałej refleksji, nie tylko naukowej, bo w tym zakresie nie ma raz na zawsze w pełni akceptowalnej dla wszystkich odpowiedzi.

W kolejnym artykule („Wyznaczanie radców prawnych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych”) Dawid Daniluk poddaje analizie nie tylko samą kwestię udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, ale bada przede wszystkim proces wyznaczania radców do udzielania nieodpłatnej pomocy

prawnej. Podnosi tu w szczególności problemowość możliwości udziału w tym postępowaniu wyłącznie radców prawnych zrzeszonych w danej okręgowej izbie radców prawnych. Na ile argumenty autora są przekonujące, pozostawiamy do indywidualnej oceny.

Trzeci artykuł zamieszczony w aktualnym numerze stanowi, jak wskazują sami autorzy, „praktyczny przewodnik dla podmiotów przetwarzających dane dążących do skutecznej ochrony danych osobowych w dynamicznym środowisku prawnym”. Aleksandra Klich i Bartosz Skrendo w tekście zatytułowanym „Od naruszenia bezpieczeństwa przetwarzanych danych osobowych do nałożenia kary przez Prezesa UODO – zagadnienia praktyczne” skupiają się bowiem na praktycznych aspektach zarządzania bezpieczeństwem danych osobowych w kontekście polskich regulacji prawnych. Autorzy wskazują, co powinien zrobić podmiot przetwarzający dane osobowe, aby uniknąć sankcji. Nie chodzi przy tym wyłącznie o spełnienie wymogów prawnych czy o wdrożenie środków bezpieczeństwa, ale także o takie działania prewencyjne, jak monitorowanie i szybkie reagowanie na incydenty oraz edukacja pracowników.

Na problematyce ochrony danych osobowych skupia się również Elżbieta Gudowska-Natanek w swoim opracowaniu „Prawo do sprzeciwu – szczególne uprawnienie decyzyjne podmiotu danych osobowych”. Autorka za cel opracowania postawiła zwrócenie uwagi na nieścisłości normodawcze znajdujące swój wyraz w rozporządzeniu 2016/679. W jej ocenie ochrona praw podmiotu danych osobowych bez pomocy profesjonalnego pełnomocnika może nie przynieść oczekiwanych rezultatów. Refleksja ta nie jest może na pierwsze wejrzenie bardzo nowatorska, niemniej jednak po zapoznaniu się z treścią opracowania można uzyskać kolejne argumenty na rzecz wzmocnienia pozycji profesjonalnych pełnomocników w życiu społecznym.

W artykule zatytułowanym „Hulajnogi elektryczne w perspektywie prawa karnego i prawa wykroczeń” jego autor Jan Kluza przypomina, że w 2021 r. dokonano uregulowania statusu prawnego hulajnóg elektrycznych, a także urządzeń transportu osobistego, na gruncie przepisów prawa o ruchu drogowym. Status kierującego takimi pojazdami wciąż nie jest jednak jasny, ponieważ nie ma pewności, czy nowe uregulowania dotyczące hulajnóg wchodzą w zakres definicji pojazdu mechanicznego, a w konsekwencji czy osoby takie mogą odpowiadać na gruncie niektórych typów czynów zabronionych określonych w Kodeksie karnym i Kodeksie wykroczeń. Wbrew pozorom, jeżeli weźmiemy pod uwagę skutki zderzenia takiego pojazdu znajdującego się w ruchu z pieszym lub innym pojazdem, ustalenie jego statusu staje się poważnym problemem prawnym dla nim kierującego. Interpretacja przedstawiona przez autora może zatem być pomocna dla praktyki prawniczej.

Następny artykuł, napisany przez Michała Czubałę, dotyczy podstaw apelacji w postępowaniu uproszczonym. Autor rozważył, czy w ramach tych podstaw dopuszczalne jest kwestionowanie ustaleń faktycznych sądu I instancji, jak również, czy sąd odwoławczy jest związany zarzutami podniesionymi w apelacji. W jego ocenie model apelacji w postępowaniu uproszczonym zbliżony jest do modelu apelacji pełnej, dlatego też sąd odwoławczy w postępowaniu uproszczonym nie jest związany zarzutami apelacji.

Tematem „Terminu wymagalności roszczeń odszkodowawczych związanych z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości na terenie obszaru ograniczonego użytkowania” zajął się Tomasz Jankowiak. W artykule autor ten rozważa wątpliwości odnoszące

się do terminu, od którego wymagalne staje się roszczenie bezterminowe wynikające z ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na terenie obszaru ograniczonego użytkowania. Jego zdaniem w przypadku takich roszczeń stają się one wymagalne, gdy dłużnik nie spełnia świadczenia bez nieuzasadnionej zwłoki, po wezwaniu go do tego przez wierzyciela, i od tego też momentu powinny być zasądzone odsetki ustawowe za opóźnienie.

Część zawierającą artykuły problemowe zamyka tekst Jana Uniejewskiego o możliwościach prawnych i perspektywach osądzenia rosyjskiej agresji na Ukrainę. W opracowaniu wskazano, że osoby winne zaplanowania lub wykonania ataku na Ukrainę powinny ponieść odpowiedzialność, straty zaś powinny zostać wyrównane. Przeanalizowano również cztery potencjalne możliwości pociągnięcia sprawców tej agresji do odpowiedzialności karnej oraz zagadnienie odpowiedzialności międzynarodowej państwa agresora.

W dziale poświęconym glosom Witold Matejko poddaje krytyce wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2016 r., V KK 323/15, dotyczący obowiązku naprawienia szkody przez członka zarządu spółki w procesie karnym. W ocenie autora glosy założenie, że pomiędzy spółką z ograniczoną odpowiedzialnością a członkiem jej zarządu zachodzi tożsamość podmiotowa, jest sprzeczne z fundamentalnymi normami prawa cywilnego i prawa spółek handlowych. Wierzyciel nie ma podstaw prawnych, by dochodzić, na podstawie tytułu wykonawczego wydanego przeciwko spółce, należności od członka zarządu na etapie postępowania egzekucyjnego.

W części „Inne” odnajdą Państwo opracowanie dra Józefa Zycha, byłego Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych oraz byłego Marszałka Sejmu, który relacjonuje przebieg postępowania i wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2023 r. (II KK 453/22) w sprawie tzw. procesu brzeskiego, jak również – jako pełnomocnik społeczny PSL w tym procesie – dzieli się swoimi refleksjami wokół uniewinnienia po 90 latach Wincentego Witośa. Tekst warty uwagi ze względu chociażby na to, że działania mec. Zycha w tym procesie przyczyniły się do modyfikacji linii orzeczniczej Sądu Najwyższego. Natomiast Aleksandra Głowczewska przygotowała sprawozdanie z V edycji Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej Prawniczych Zawodów Zaufania Publicznego, która odbyła się 14 grudnia 2023 r. w Toruniu, pod patronatem „Radcy Prawnego. Zeszytów Naukowych”. Po raz piąty radcowie prawni, adwokaci, notariusze i komornicy sądowi dyskutowali o problemach prawnych związanych z wykonywaniem tych zawodów, tym razem pod hasłem „Dostęp do prawniczych zawodów zaufania publicznego”.

Na końcu zeszytu jak zawsze znajdziecie Państwo przegląd najnowszego orzecznictwa Sądu Najwyższego (za okres styczeń–marzec 2024) zredagowany przez Kacpra Milkowskiego. Korzystając z okazji, pragniemy Państwa serdecznie zaprosić do dzielenia się informacjami o różnego rodzaju środowiskowych działaniach naukowych w postaci sprawozdań i omówień.

Życzymy owocnej lektury!

W imieniu redakcji
Karolina Rokicka-Murszewska i Tomasz Scheffler

Dorota Sylwestrzak¹

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
ORCID ID: 0000-0003-4985-2880

PO CO RADCOM PRAWNYM SAMORZĄD? KONTROWERSJE W ZWIĄZKU Z WNIOSEM SKIEROWANYM DO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO W SPRAWIE K 6/22

ABSTRACT

Why do attorneys-at-law need self-government? Controversies arising from the motion filed before the Constitutional Tribunal of Poland in the case file no. K 6/22

One of the foundations of a democratic state of law is to base power and public administration on the principle of decentralization. Public administration tasks are performed by both central and local government administration bodies. Moreover, these tasks are entrusted to other public law entities, e.g. special self-governments (professional, economic), administrative establishments, foundations, and associations. In Poland, there is currently a noticeable process of centralization of power and limitation of the independence of local governments, in particular territorial and professional ones. The author briefly presents the essence of decentralization, the principle of self-government and the justification for leaving autonomy to the self-government of attorneys-at-law in the context of the arguments raised in the application to the Constitutional Tribunal of Poland in case file no. K 6/22.

Keywords: professional associations, The National Bar of Attorneys-at-Law, decentralization

Słowa kluczowe: samorzady zawodowe, samorząd zawodowy radców prawnych, decentralizacja

¹ Doktor habilitowany, Katedra Prawa Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, radca prawny, pozaetatowy członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu, adres do kontaktu: d_syl@umk.pl.

1. Uwagi wstępne

W dniu 6 lipca 2022 r. przypadła 40. rocznica utworzenia samorządu radców prawnych². Problematyka funkcjonowania samorządu radców prawnych nadal pozostaje aktualna z wielu powodów. Jednym z nich jest m.in. poddawana krytyce kwestia obligatoryjnej przynależności do samorządu: radców prawnych oraz aplikantów radcowskich³. Ponadto przyczynkiem do dyskusji są sukcesywnie wprowadzane przez ustawodawcę ograniczenia samodzielności samorządu. Przejawem ograniczenia samodzielności samorządu jest nadmierna ingerencja państwa w działalność samorządów zawodowych m.in. w zakresie dostępu do zawodu (egzamininy wstępne, egzamininy zawodowe), rozszerzanie możliwości dostępu do zawodu wobec osób spoza aplikacji oraz zmniejszenie rygorystów w zakresie weryfikacji kompetencji zawodowych kandydatów (art. 25 u.r.p.)⁴, rozszerzenie kompetencji organu nadzoru – Ministra Sprawiedliwości w sprawach dyscyplinarnych (art. 68¹ ust. 1a i 1b u.r.p.⁵, art. 68² u.r.p.⁶, art. 70⁵ u.r.p.⁷) czy też w sprawach dostępu do zawodu (art. 31 ust. 2a u.r.p.), zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej (art. 3 ust. 6 u.r.p.). Ograniczenia samodzielności samorządu w zakresie sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu upatrywać można także w sytuacji przejścia sądownictwa dyscyplinarnego przez sądownictwo powszechne i Sąd Najwyższy⁸ czy utworzenia aplikacji uniwersyteckich⁹. Zagrożeniem dla funkcjonowania samorządu radców prawnych oraz niezależności w wykonywaniu zawodu radcy prawnego jest kryzys praworządności¹⁰.

2 Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz.U. z 1982 r. nr 19, poz. 145, w brzmieniu pierwotnym, dalej: u.r.p.

3 P. Antkowiak, *Samorząd zawodowy w II i III Rzeczypospolitej – analiza porównawcza*, [w:] *Druga i Trzecia Niepodległość. Dwa polskie dwudziestolecia 1919–1939, 1989–2009*, red. R. Domke i in., Zielona Góra 2011, s. 137.

4 D. Sylwestrzak, *Czy zawody prawnicze są nadal zawodami zaufania publicznego*, [w:] *Perspektywy rozwoju samorządów prawniczych*, red. P. Rączka, K. Rokicka-Murszewska, Toruń 2020, s. 22–27.

5 Minister Sprawiedliwości może polecić wszczęcie dochodzenia przeciwko radcy prawnemu lub aplikantowi radcowskiemu. W wypadku określonym w ust. 1a Ministrowi Sprawiedliwości przysługują prawa strony.

6 W myśl art. 68² u.r.p. rzecznik dyscyplinarny doręcza Ministrowi Sprawiedliwości odpisy postanowień o wszczęciu dochodzenia oraz informuje Ministra Sprawiedliwości o wniesieniu do sądu dyscyplinarnego wniosku o ukaranie lub o skierowaniu wniosku do dziekana rady okręgowej izby radców prawnych w trybie art. 66.

7 Według art. 70⁵ u.r.p. Ministrowi Sprawiedliwości oraz osobom przez niego upoważnionym przysługuje w każdym stadium postępowania prawo wglądu do akt i żądania informacji o wynikach postępowania dyscyplinarnego, jak również prawo żądania prawomocnych orzeczeń dyscyplinarnych bądź postanowień wraz z aktami sprawy.

8 Projekt ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze. Druk sejmowy nr 970 z dnia 7 września 2006 r., http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/projekty/970_p.htm [dostęp: 29 listopada 2023 r.].

9 S. Pawłowski, L. Staniszevska, *Szkolenie i doskonalenie zawodowe aplikantów adwokackich – postulaty de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Perspektywy rozwoju samorządów prawniczych*, red. P. Rączka, K. Rokicka-Murszewska, Toruń 2020, s. 107–109; M. Sewastianowicz, P. Rojek-Socha, *Obecna aplikacja za drogą dla młodego prawnika? Wraca temat „uniwersyteckiej”*, <https://www.prawo.pl/student/aplikacja-uniwersytecka-petycja-w-sejmie,512852.html> [dostęp: 29 listopada 2023 r.].

10 M. Wiczorek, *Rola radców prawnych w demokratycznym państwie prawnym*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2022, nr 2 (31), s. 73–80; A. Bodnar, *Radca prawny jako obrońca zasady praworządności oraz praw podstawowych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2023, nr 1 (34), s. 135–142.

Temat opracowania stał się jeszcze bardziej aktualny i doniosły w związku ze złożonym przez grupę posłów na Sejm IX kadencji do Trybunału Konstytucyjnego wnioskiem z dnia 22 kwietnia 2022 r. o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu art. 49 ust. 1 i 3 u.r.p.¹¹, zgodnie z którym radcowie prawni i aplikanci radcowscy zamieszkali na terenie danego okręgu tworzą okręgową izbę radców prawnych, a uchwałę o utworzeniu i terenie działania okręgowej izby radców prawnych podejmuje Krajowa Rada Radców Prawnych, biorąc pod uwagę zasadniczy podział terytorialny państwa. Wniosek ten został poddany krytyce zarówno przez przedstawicieli organów adwokatury, jak i samorządu radców prawnych oraz SSP „Iustitia” jako stanowiący zagrożenie dla upolitycznienia samorządu radców prawnych oraz niezależności wykonywania zawodu radcy prawnego¹².

Zasadniczym celem opracowania będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie zawarte w tytule opracowania oraz ustosunkowanie się do wniosku z dnia 22 kwietnia 2022 r. w sprawie K 6/22. Analizie i polemice poddane zostaną argumenty podniesione przez wnioskodawców. W ocenie autorki więcej argumentów przemawia na rzecz tezy, że obecne rozwiązania prawne w zakresie decydowania przez organy samorządu radców prawnych o sprawach ustrojowych samorządu, jak i realizacji powierzonych zadań publicznych, w związku z istotą decentralizacji oraz charakterem prawnym samorządu radców prawnych nie są sprzeczne z Konstytucją RP oraz stanowią przejaw samodzielności zarządu. Konstytucyjnie zagwarantowana samodzielność ograniczona jest i powinna być wyłącznie instytucją nadzoru oraz kontrolą sądową. Wyłącznym kryterium utworzenia samorządu radców prawnych było wykonywanie zawodu radcy prawnego, a nie kryterium terytorialne. Jedynie niezależny samorząd radców prawnych w ramach przyznanej mu samodzielności, znający specyfikę wykonywania zawodu radcy prawnego, problemy na tle wykonywania zawodu, wyzwania dla zawodu radcy prawnego jest władny należycie sprawować pieczę nad wykonywaniem zawodu radcy prawnego, dbać o interesy radców prawnych oraz stworzyć gwarancje wykonywania wolnego zawodu radcy prawnego. Zagadnienie wpływu na tworzenie regulacji wewnętrznych oraz perspektywy wykonywania zawodu to także problem wyboru właściwych przedstawicieli, którzy reprezentować będą interesy członków samorządu, sprawując funkcje w organach, przy uwzględnieniu zarówno otoczenia zewnętrznego, jak i nieprawidłowych zachowań godzących w zasady etyki. Z uwagi na fakt, że zawód radcy prawnego jest zawodem zaufania publicznego, zasadne jest wprowadzanie ograniczeń w zakresie wykonywania zawodu w celu wyeliminowania zachowań osób wykonujących zawód, które podważają zaufanie społeczeństwa do zawodu radcy prawnego.

11 Sprawa ta została zarejestrowana pod sygn. K 6/22, <https://trybunal.gov.pl/s/k-6-22> [dostęp: 29 listopada 2023 r.].

12 Uchwała nr 63/2022 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 4 lipca 2022 r. w sprawie wniosku grupy posłów inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie K 6/22, https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-uchwala-nra-nr-63-2022-002-34218.pdf [dostęp: 3 października 2022 r.]; stanowisko Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 4 lipca 2022 r., <https://kirp.pl/wp-content/uploads/2022/07/krrp-stanowisko.pdf> [dostęp: 29 listopada 2023 r.]; stanowisko Zarządu SSP „Iustitia”, <https://www.iustitia.pl/83-komunikaty-i-oswiadczenia/4472-stanowisko-zarzadu-ssp-iustitia-w-zwiazku-ze-zlozonym-przez-grupe-poslow-na-sejm-wnioskiem-o-stwierdzenie-niezgodnosci-przepisow-o-samorzadzcie-adwokackim-i-samorzadzcie-radcow-prawnych> [dostęp: 29 listopada 2023 r.].

2. Argumenty i ich uzasadnienie zawarte we wniosku w sprawie K 6/22

Rozważania na temat zasadności i trafności wniosku rozpoczną od przedstawienia argumentów i ich uzasadnienia zawartych we wniosku w sprawie K 6/22. Wnioskodawcy podnieśli niezgodność przepisu art. 49 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych¹³ z art. 17 ust. 1, art. 20 w zw. z art. 22 oraz z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 58 ust. 1 i w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r.¹⁴, uzasadniając to m.in. tym, że ustawodawca, tworząc samorząd zawodowy radców prawnych, zastosował wyłącznie kryterium terytorialne tworzenia poszczególnych jednostek samorządów oraz oparł przynależność danego radcy prawnego do samorządu radcowskiego w oparciu o siedzibę lub miejsce zamieszkania, a ponadto przyznał organom samorządu kompetencje do określania struktur terytorialnych samorządu¹⁵. Według wnioskodawców taka regulacja wykracza poza zakres swobody legislacyjnej odnośnie do kształtowania ustroju samorządu zawodowego oraz wymogu ustawowego jego uregulowania (art. 17 ust. 1 Konstytucji RP), a ponadto ogranicza m.in. takie wolności konstytucyjne jak prawo wykonywania zawodu, wolność działalności gospodarczej i wolność zrzeszania się. W celu wykazania zasadności wniosku odwołano się do wykładni historycznej, wskazując, że wyposażenie organów samorządu w kompetencje do samostanowienia o liczbie jednostek nastąpiło w roku 1982, tj. pod rządami Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.¹⁶, która nie zawierała uregulowań dotyczących samorządu zawodowego z uwagi na centralizację władzy. Powyższe spowodowało, że ustawa o radcach prawnych z roku 1982 nie mogła zostać poddana ocenie zgodności z konstytucją z 1952 r. z punktu widzenia praw, wolności oraz zasad ustrojowych państwa zagwarantowanych w Konstytucji RP z 1997 r. Wskazano, że historyczny kontekst jest uzasadniony mimo wejścia w życie nowelizacji konstytucji z 1952 r.¹⁷, na mocy której art. 5 uzyskał brzmienie „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu”. Według wnioskodawców dopiero uchwalenie Konstytucji RP w roku 1997 spowodowało, że samorząd zawodowy „stał się elementem ustroju państwa, a po stronie ustawodawcy o ile skorzysta z kompetencji powołania samorządu zawodowego powstał obowiązek takiego ukształtowania tych korporacji, które będzie realizowało funkcje określone w art. 17 ust. 1”, a regulacje nie będą naruszać innych wolności konstytucyjnych oraz zasad ustrojowych państwa¹⁸. Podniesiono, że w ślad za powyższą zmianą nie doszło do nowelizacji ustawy o radcach

13 T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 499, dalej: u.r.p.

14 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78 poz. 483, z późn. zm., dalej: Konstytucja RP z 1997 r.

15 Uzasadnienie wniosku z dnia 22 kwietnia 2022 r., s. 18–19, <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/przynaloznosc-do-izby-adwokackiej-lub-izby-radcow-prawnych-na-podstawie-kryterium-miejscapolozenia-siedziby-zawodowej-lub-miejscza-zamieszkania>, dalej: uzasadnienie wniosku z 2002 r. [dostęp: 29 listopada 2023 r.].

16 Dz.U. z 1976 r. nr 2, poz. 21, z późn. zm., dalej: konstytucja z 1952 r.

17 Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. nr 75 poz. 444, dalej: nowelizacja z 1989 r.

18 Uzasadnienie wniosku z 2022 r., s. 20.

prawnych, natomiast pozostawienie samorządom zawodowym samodzielności w zakresie decydowania o ustroju danego samorządu, jak i tworzenia kodeksów etycznych, określania zasad wykonywania zawodu, prowadzenia działalności budzi szereg wątpliwości odnośnie do zgodności z Konstytucją RP z 1997 r.¹⁹ Jako przykład wskazano m.in. na: obowiązek uiszczania składki członkowskiej na rzecz samorządu, zasady prowadzenia działalności gospodarczej, sposób postępowania wobec klientów, zasady reklamy usług. Poddano w wątpliwość zasadność regulowania obowiązków nakładanych na członków samorządu w drodze aktów prawa wewnętrznego oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej z tytułu naruszenia zakazów i nakazów wynikających z takich regulacji²⁰. Zarzucono, że członek samorządu ma możliwość wpływu na powyższe rozwiązania jedynie przez pryzmat tego, czy ma bierne lub czynne prawo wyborcze do organów samorządu zawodowego, natomiast obecne regulacje z uwagi na to, że organy samorządu mogą samodzielnie określać liczbę izb oraz obszar ich działania, jak i przeszkody w zakresie zmiany miejsca zamieszkania czy siedziby zawodowej, w istotny sposób ograniczają ich realny wpływ na udział w organach samorządu, prowadząc do pozbawienia ich wpływu na treść przyszłych aktów prawa wewnętrznego²¹. W ocenie wnioskodawców tworzenie izb wyłącznie w oparciu o kryterium terytorialne negatywnie wpływa na wykonywanie zawodu radcy prawnego, ogranicza swobodę działalności gospodarczej i wolność wykonywania zawodu, jak i wolność zrzeszania się²². Podniesiono, że ustawodawca „zrezygnował z modelu pluralistycznego i postawił na model jednorodny, obejmując cały kraj jednym samorządem zawodowym, co może istotnie utrudniać osiągnięcie konstytucyjnych zadań samorządu zawodowego”, a **delegując kompetencję na organy samorządu w zakresie kształtowania wewnętrznego ustroju, pozbawił członków samorządu prawa wyboru przynależności do danej izby**²³. Wnioskodawcy zarzucili zaniechanie przez ustawodawcę uwzględnienia podziału specjalnego – tj. administracji sądowej²⁴. W celu uzasadnienia swojego stanowiska powołano się na rozwiązania przyjęte przez samorząd notariuszy w art. 28 § 1 u.p.n.²⁵, zgodnie z którym izbę notarialną stanowią notariusze prowadzący kancelarię w okręgu sądu apelacyjnego. Według wnioskodawców zasadne byłoby wprowadzenie podobnej regulacji i oparcie przynależności do izb na kryterium siedziby kancelarii oraz możliwości wyboru izby przez osoby wykonujące zawód²⁶. W ocenie wnioskodawców mimo że w przypadku radców prawnych kryterium przynależności do izby jest miejsce zamieszkania, to powyższe rozwiązanie nie jest dobre z uwagi na to, że na poziomie ustawowym nie uregulowano przeniesienia wpisu, tj. możliwości zmiany izby, pozostawiając tę kwestię do uregulowania organom samorządu w drodze prawa wewnętrznego z pominięciem

19 *Ibidem*, s. 20.

20 *Ibidem*, s. 21.

21 *Ibidem*, s. 21–22.

22 *Ibidem*, s. 21–22.

23 *Ibidem*, s. 22.

24 *Ibidem*, s. 22.

25 Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1799, dalej: u.p.n.

26 Uzasadnienie wniosku z 2022 r., s. 23.

konstytucyjnego wymogu wyłączności ustawy²⁷. Za przejaw naruszenia²⁸ uznano m.in. § 24 ust. 9 uchwały nr 110/VII/2010 Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 30 stycznia 2010 r. w sprawie regulaminu prowadzenia list radców prawnych i list aplikantów radcowskich²⁹, regulujący uprawnienie dla rady właściwej izby do usunięcia wpisu radcy prawnego z listy radców prawnych. Wnioskodawcy nie uzasadniają szerzej tego twierdzenia. Nadto upatrują niekonstytucyjności art. 49 ust. 1 i 3 u.r.p. z uwagi na naruszenie konstytucyjnych wolności: swobody działalności gospodarczej, wykonywania zawodu i zrzeszania się radców prawnych, nie wyjaśniając szczegółowo, jak powyższa regulacja wpływa na ograniczenie ww. wolności³⁰. W ocenie wnioskodawców przyjęcie jednego kryterium przynależności do izb, tj. kryterium terytorialnego, pozbawia jednostki prawa jakiegokolwiek wyboru, tym samym ustawodawca, tworząc samorząd zawodowy, powinien określić sposób, w jaki określany będzie status przynależności danej jednostki do samorządu, przy zastosowaniu większej liczby kryteriów aniżeli kryterium terytorialne³¹. Zdaniem wnioskodawców nie ma przeszkód, by o przynależności do danej izby mogły decydować jednostki wykonujące zawód na zasadzie swobodnej decyzji. Analiza argumentów i ich uzasadnienia autorów wniosku w sprawie K 6/22, mających przemawiać na rzecz tezy zasadności wniosku, prowadzi do zgoła odmiennych konkluzji. Uzasadnienie jest niezwykle lakoniczne, stanowi zestawienie luźnych myśli nieusystematyzowanych zawierających szereg sprzeczności, nieznajdujących oparcia tak w przepisach prawa, orzecznictwie, jak i w doktrynie, o czym szerzej w dalszej części opracowania.

3. Decentralizacja i jej istota

Odniesienie się do argumentacji zawartej we wniosku z 2022 r. w sprawie K 6/22 oraz ocena jego zasadności wymaga przypomnienia, jaka jest istota decentralizacji władzy. Powyższe z kolei wymaga rekonstrukcji konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy. W doktrynie prawa konstytucyjnego³² oraz prawa administracyjnego³³, a także

²⁷ *Ibidem*, s. 23.

²⁸ *Ibidem*, s. 23.

²⁹ Tekst jednolity ogłoszony w załączniku do uchwały nr 164/XI/2021 Prezydium KRRP z dnia 12 marca 2021 r., <https://biblioteka.kirp.pl/items/show/586> [dostęp: 29 listopada 2023 r.].

³⁰ Uzasadnienie wniosku z 2022 r., s. 24–25.

³¹ *Ibidem*, s. 25–26.

³² P. Tuleja, *Komentarz do art. 15 i 17*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, LEX/el.; P. Sarnecki, *Komentarz do art. 15 i 17*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wyd. Sejmowe 2016, LEX/el.

³³ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 97; T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 140 i n.; T. Bigo, „*Samorząd Terytorialny w nowej Konstytucji*”, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Leona Pinińskiego*, t. I, Lwów 1936, s. 57; J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego*, t. 2, red. S. Biernat, L. Bosek, L. Garlicki, Warszawa 2012, s. 188–200 oraz cytowana tam literatura; M. Szewczyk, *Środowisko prawne funkcjonowania samorządu terytorialnego (czy tylko decentralizacja?)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny

w orzecznictwie³⁴ zgodnie przyjmuje się, że samorząd stanowi przejaw decentralizacji administracji publicznej. Podstawy prawne dla decentralizacji terytorialnej odnoszącej się do samorządu terytorialnego (powszechnego) oraz decentralizacji rzeczowej dotyczącej samorządów zawodowych zawarte zostały w art. 15 Konstytucji RP z 1997 r. Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Jak słusznie zauważa Jan Zimmermann, mimo że przepis ten wprost odnosi się do ustroju terytorialnego, to zasada decentralizacji dotyczy także relacji pomiędzy organami administracji publicznej³⁵. Decentralizacja jest rozumiana jako konstytucyjna zasada ustrojowa państwa³⁶, proces³⁷, „typ organizacji i funkcjonowania państwa i społeczeństwa”³⁸. Według Jana Zimmermanna decentralizacja jest zjawiskiem prawnym i organizacyjnym, sposobem organizacji aparatu administracyjnego, podziałem kompetencji³⁹, zasadą prawną⁴⁰. Pojęcie decentralizacji ma wiele znaczeń, a jej treść ulega zmianom wraz z rozwojem administracji. Na potrzeby artykułu będę posługiwać się pojęciem decentralizacji w znaczeniu prawnym. W ujęciu prawnym decentralizacja rozumiana jest jako system (układ, relacje) podmiotów administracji oparty na względnej samodzielności i niezależności podmiotów zdecentralizowanych od podmiotów administracji scentralizowanej w wykonywaniu administracji, w którym nie obowiązuje hierarchiczne podporządkowanie, a niezależność i samodzielność wiąże się z samodzielnym wykonywaniem kompetencji oraz zadań publicznych na własną odpowiedzialność⁴¹, gdzie samodzielność ograniczona jest

i Socjologiczny” 2020, rok LXXXII, z. 4, s. 143–153; P. Przybysz, *Pojęcie i klasyfikacje samorządu*, [w:] *Institucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, LEX/el.; J. Smarż, *Samorząd zawodowy jako wyraz decentralizacji władzy publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1–2, s. 62–65; L. Kieres, *Decentralizacja w ujęciu Konstytucji RP. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3, s. 71; M. Stec, *Treść zasady decentralizacji*, [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, LEX/el.; J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego*, t. 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 187–198; M. Stahl, *Zasady organizacyjne administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 82–87.

34 Zob. wyroki TK z dnia: 24 marca 2015 r., K 19/14, OTK Seria A 2015 nr 3, poz. 32; 31 stycznia 2013 r., K 14/11, OTK Seria A 2013 nr 1, poz. 7; 27 czerwca 2013 r., K 12/10, OTK Seria A 2013 nr 5, poz. 65.

35 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 230.

36 L. Kieres, *Decentralizacja...*, s. 66–67; K. Kokocińska, *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, r. LXXVIII, z. 2, s. 27–29. Zob. też wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97, OTK 1998 nr 3, poz. 31.

37 J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 71–73.

38 J. Sługocki, *Terytorialna decentralizacja administracji w dobie przemian ustrojowych*, [w:] *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Steca. Tom I. Perspektywa publicznoprawna*, red. K. Małyśa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański, Warszawa 2022, LEX/el.

39 S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 28; J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 232.

40 J. Zimmermann, *Decentralizacja*, [w:] *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, LEX/el.; J. Zimmermann, *O decentralizacji*, [w:] *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022, LEX/el.

41 E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 236–237; J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 231–232; A. Skoczylas, W. Piątek, *Komentarz do art. 15*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz*

instytucją nadzoru⁴², a gwarancją samodzielności jest zapewnienie ochrony sądowej podmiotom zdecentralizowanym⁴³. W doktrynie do środków gwarantujących samodzielność samorządów zalicza się m.in. wyposażanie ich w osobowość prawną, własną organizację wyrażającą się w posiadaniu własnych organów uchwałodawczych i wykonawczych dysponujących własnym aparatem administracyjnym, wyposażenie w środki finansowe na realizację zadań publicznych, swobodę zrzeszania się, instytucję nadzoru oraz zapewnienie ochrony sądowej⁴⁴.

W nauce prawa administracyjnego od pojęcia decentralizacji odnoszonej do samodzielności podmiotów zdecentralizowanych w wykonywaniu zadań oraz stanowienia prawa (aktów niższych niż ustawy zwykłe) odróżnia się pojęcie autonomii dotyczące także organizacji władzy publicznej, gdzie podmiotom zarządzającym częścią terytorium przyznaje się samodzielność w zakresie stosowania prawa oraz stanowienia prawa (aktów rangi ustaw zwykłych)⁴⁵. Jak słusznie dostrzega Marek Szewczyk, „samorząd terytorialny” „może współcześnie funkcjonować zarówno w warunkach jedynie decentralizacji, jak i w warunkach autonomii, czy też w warunkach quasi-autonomii z upoważnieniem na mocy Konstytucji RP do określania w granicach ustaw, a nie na podstawie upoważnień zawartych w ustawach, własnych zadań oraz własnych struktur wewnętrznych⁴⁶. W szerokim ujęciu pojęcia autonomii zwraca się uwagę także na autonomię w zakresie organizacji wewnętrznej, przejawiającej się w „sposobie tworzenia organów”, gdzie organy są powoływane przez członków danej korporacji⁴⁷. Samorządy specjalne, w tym samorząd radców prawnych, w przeciwieństwie do samorządu terytorialnego nie posiadają kompetencji do stanowienia aktów rangi ustawy, prowadzącej do dekoncentracji władzy. Mogą one stanowić prawo rangą niższe niż ustawy zwykłe (akty prawa wewnętrznego), przy czym należy zauważyć, że szczególną rolę odgrywają kodeksy etyczne. Samorządy zawodowe mają względną samodzielność w zakresie realizacji zadań, jak i decydowania o strukturze organizacyjnej, w granicach przepisów prawa, mają zagwarantowaną

do art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis/el; M. Karcz-Kaczmarek, M. Maciejewski, *Samorządy zawodowe i zakres ich samodzielności w świetle doktryny oraz orzecznictwa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. XCV, s. 58–60; M. Stec, *Treść zasady decentralizacji*, [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, LEX/el.

42 E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 237; J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 231.

43 J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, LEX/el.; J. Szlachetko, *Trwałość decentralizacji władzy publicznej – pomiędzy konstytucyjną zasadą a ustawową praktyką*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10, s. 47.

44 K. Ziemiński, M. Karciarz, *Zasada decentralizacji ustroju terytorialnego państwa jako wartość w świetle przepisów Konstytucji RP i prawa międzynarodowego*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa–Łódź 2019, s. 134–135; H. Izdebski, *Samodzielność samorządu*, [w:] „*Samorząd Terytorialny*”. *Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, LEX/el.

45 E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 236; M. Szewczyk, *Środowisko...*, s. 151–153; M. Stahl, *Zasady...*, s. 87–88.

46 M. Szewczyk, *Środowisko...*, s. 153.

47 M. Kotulski, *Samorząd zawodowy*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego: księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Niżnik-Dobosz i in., Kraków 2001, s. 380. Zob. szerzej na temat autonomii M. Szewczyk, *Środowisko...*, s. 143–153; H. Izdebski, *Samorządność, autonomia, wolność nauki*, „Magazyn Polskiej Akademii Nauk” 2022, nr 1/69, s. 32–33; L. Morawski, *Dwugłos na temat „Demokracja a przywileje korporacyjne”*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 6, s. 53.

w ustawie zasadniczej autonomię w zakresie sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu⁴⁸. Z tych względów samodzielność samorządu radców prawnych może być rozważana w kategorii autonomii.

4. Samorząd zawodowy radców prawnych i jego istota

Zajęcie stanowiska w przedmiocie zasadności wniosku z 2022 r. w sprawie K 6/22 wymaga również rekonstrukcji charakteru prawnego samorządu, w tym samorządu specjalnego, do którego zaliczany jest samorząd zawodowy, oraz wskazania, jaką pozycję zajmuje samorząd zawodowy w strukturze organów władzy. Pojęcie samorządu jest różnie ujmowane w doktrynie. Przyjmuje się, że samorząd jest ideą polityczną⁴⁹, korporacją prawa publicznego⁵⁰, korporacyjną decentralizacją⁵¹, związkiem prawa publicznego⁵², podmiotem administrującym⁵³, formą partycypacji obywateli w sprawowaniu administracji publicznej⁵⁴. Do istotnych cech samorządu zalicza się: 1) korporacyjność przejawiającą się w tym, że określona grupa osób fizycznych, osób prawnych, obywateli, ludzi czy związki ludności⁵⁵ zostaje wyodrębniona przez państwo w związek przymusowy (zrzeszenie), na który państwo ceduje do realizacji zadania publiczne oraz wyposaża w kompetencje i władztwo administracyjne, gdzie udział członków ma charakter obligatoryjny z mocy ustawy oraz 2) samodzielność zarządu⁵⁶ za pośrednictwem swoich organów⁵⁷, która przejawia się w samodzielności w sferze prawa prywatnego, m.in. w zakresie zarządu swoim majątkiem, jak i w sferze prawa publicznego w zakresie realizacji scedowanych zadań publicznych, które wykonuje samodzielnie na własną odpowiedzialność, a państwo ingeruje w działalność samorządu wyłącznie w ramach nadzoru (w sytuacjach określonych wyraźnie w ustawach, w terminach określonych w ustawach, przez organy wskazane w ustawie i stosuje środki wyraźnie uregulowane w ustawie). Samodzielność zarządu podlega ochronie sądowej. Dla potrzeb niniejszego opracowania przyjmuję, że samorząd zawodowy radców prawnych, stosownie do art. 5 u.r.p., jest korporacją

48 D. Dąbek, *Sfera zewnętrzna i wewnętrzna z perspektywy kompetencji organów samorządu zawodowego*, [w:] *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, red. P. Dobosz, A. Puczek, Warszawa 2023, LEX/el.

49 T. Bigo, *Samorząd...*, s. 54.

50 J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 199; M. Szydło, *Samorząd gospodarczy w warunkach gospodarki rynkowej*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 5, s. 94; M. Stahl, *Inne podmioty administrujące*, [w:] *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego. Tom 6*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 508.

51 T. Bigo, *Samorząd...*, s. 57.

52 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 51 i n.

53 E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 258.

54 S. Pawłowski, *Decentralizacja...*, s. 623; L. Morawski, *Dwugłos...*, s. 50.

55 Na podmiotowe ujęcie pojęcia samorządu (szczególny związek, zrzeszenie osób) wskazuje także M. Koltowski, *Samorząd...*, s. 376.

56 T. Bigo, *Samorząd...*, s. 59.

57 Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz.U. z 2024 r. poz. 499, dalej jako u.r.p.

zawodową zrzeszającą osoby wykonujące zawód radcy prawnego⁵⁸ oraz aplikantów radcowskich przygotowujących się do samodzielnego wykonywania zawodu (art. 40 ust. 2 u.r.p.), powołaną w drodze ustawy, gdzie przynależność jej członków ma charakter obligatoryjny, której ustawodawca przekazał do realizacji zadania publiczne w zakresie reprezentacji członków samorządu oraz sprawowania pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony (art. 17 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.), gdzie zadania te, jako obligatoryjne, wykonywane są w ramach samodzielności ograniczonej wyłącznie instytucją nadzoru⁵⁹.

W orzecznictwie przyjmuje się, że „samorząd upodmiotawia określoną grupę zawodową i umożliwia jej samodzielne rozstrzyganie w określonych granicach o swoich sprawach. W rezultacie sprawuje on władztwo publiczne nad sprawami danej grupy zawodowej. Samorządność zawodowa wykorzystuje energię społeczną, wiedzę fachową i zdolności samoregulacyjne poszczególnych wspólnot dla zapewnienia optymalnej realizacji zadań publicznych. Decentralizacja za pomocą samorządu zawodowego wzmacnia legitymizację administracji publicznej oraz zaufanie obywateli do państwa, umożliwiając zainteresowanym grupom zawodowym udział w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych, które ich dotyczą”⁶⁰. Istotne znaczenie ma zatem cel, dla którego państwo decyduje o utworzeniu samorządu zawodowego. Jak słusznie zwraca uwagę Tadeusz Bigo, zagadnienie samorządu uwarunkowane jest od „ideologii panującej w danej chwili”⁶¹. Państwu zależy na tworzeniu samorządów zawodowych z uwagi na interes pośredni państwa – przez podnoszenie przez samorząd moralnie jego członków i udzielenie członkom wsparcia materialnego w szerokim ujęciu oraz interes bezpośredni państwa – realizację zadań publicznych przez związki przymusowe, ponieważ zadanie to zostanie wykonane przez samorząd „lepiej i taniej”⁶². Samorzady jako forma zrzeszania się stanowią przejaw realizacji konstytucyjnych wolności, aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego. Należy zauważyć, że ustawodawca, kierując się interesami politycznymi, ideologią decyduje o utworzeniu samorządów, rozszerzeniu kompetencji samorządu na rzecz decentralizacji bądź ograniczeniu jego samodzielności na rzecz centralizacji⁶³.

Samorząd zawodowy radców prawnych utworzony został z woli ustawodawcy na mocy ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych⁶⁴, a zatem na odrębnej podstawie prawnej z zaakcentowaniem odrębności instytucjonalnych, pozwalających odróżnić

58 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2013, LEX/el. K.W. Kumaniecki zwracał uwagę na łączenie wykonywania danego zawodu „w pewnym terytorialnym okręgu”, *idem*, *Administracja społeczna...*, s. 430.

59 M. Tabernacka, *Samorząd nieterytoryalny*, [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020, s. 172–173. Szerzej M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Kolonia Limited 2007, s. 15 i n.

60 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2012 r., K 3/10, OTK Seria A 2012 nr 3, poz. 25.

61 T. Bigo, *Samorząd...*, s. 53–54.

62 K.W. Kumaniecki, *Administracja społeczna...*, s. 428–429.

63 O pozornie szerokiej decentralizacji patrz J. Boć, E. Bojek, *Nauka prawa a współczesna administracja publiczna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, r. LXXVI, z. 2, s. 227.

64 S. Pawłowski, *Decentralizacja...*, s. 633; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2011 r., K 1/10, OTK Seria A 2011 nr 9, poz. 99.

samorząd radców prawnych od samorządów gospodarczych, jak i pozostałych samorządów zawodów zaufania publicznego⁶⁵. Samorząd radców prawnych jest samorządem zrzeszającym osoby wykonujące zawód zaufania publicznego⁶⁶, jest samorządem zawodów zaufania publicznego w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.⁶⁷ Samorząd radców prawnych działa na zasadzie korporacyjności i samodzielności zarządu (art. 5 ust. 1 u.r.p.). Ma on odrębną od państwa podmiotowość publicznoprawną⁶⁸. Jest on podmiotem administracji publicznej typu korporacyjnego (korporacja prawa publicznego)⁶⁹. Tworzą go osoby fizyczne: radcowie prawni, jak i aplikanci radcowscy (art. 5 ust. 1, art. 40 ust. 2 u.r.p.). Łączy ich więź: w odniesieniu do radców prawnych wspólnego wykonywania zawodu radcy prawnego, natomiast wobec aplikantów radcowskich przygotowania do samodzielnego wykonywania zawodu radcy prawnego. Samorząd radców prawnych stanowi „korporację zrzeszającą z punktu widzenia strukturalnego, obywateli zamieszkujących na pewnych określonych terytorialnie obszarach, kwalifikowanych do korporacji głównie ze względu na posiadane przez siebie kwalifikacje zawodowe i odpowiadające im interesy życiowe. Ma więc on charakter nieterytorialnych, publicznoprawnych związków przymusowych, które można określić mianem personalnych”⁷⁰. Samorząd zawodowy radców prawnych w przeciwieństwie do samorządu gospodarczego, o którym mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r., nie jest oparty na zasadzie dobrowolności, stąd też przynależność członków samorządu radców

65 J. Roszkiewicz, *Prawnicze samorzady zawodowe w orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2021, nr 1 (26), s. 13.

66 Przyjmuję za TK, że do istotnych cech zawodów zaufania publicznego należy: „a) konieczność zapewnienia prawidłowego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu, ze względu na znaczenie, jakie dana dziedzina aktywności zawodowej ma w społeczeństwie, b) udzielanie świadczeń i wchodzenie przez przedstawicieli omawianych zawodów w kontakty z osobami fizycznymi w razie wystąpienia potencjalnego lub realnego zagrożenia dóbr o szczególnym charakterze (np. życia, zdrowia, wolności, godności, dobrego imienia), c) staranność i dbałość przedstawicieli omawianych zawodów o interesy osób korzystających z ich usług, troska o ich osobiste potrzeby, a także zapewnienie ochrony gwarantowanych przez Konstytucję praw podmiotowych jednostek, d) wymaganie szczególnych kwalifikacji do wykonywania omawianych zawodów, obejmujących nie tylko odpowiednie, formalne wykształcenie, ale także nabyte doświadczenie oraz dawanie rękopmi należytego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu, z uwzględnieniem szczególnych norm deontologii zawodowej, e) pozyskiwanie informacji osobistych i dotyczących życia prywatnego osób korzystających z usług przedstawicieli zawodu zaufania publicznego; informacje te stanowią tajemnicę zawodową, a zwolnienie z niej może nastąpić na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, f) względna samodzielność wykonywania zawodu”. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2015 r., K 19/14, OTK Seria A 2015 nr 3, poz. 32. Zob. też P. Sarnecki, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, [w:] *Konstytucja – Wybory – Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 155 i n.

67 Szerzej na temat prawniczych samorządów zaufania publicznego D. Sylwestrzak, *Czy zawody...*, s. 18–21.

68 J. Jagoda, *Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczyk, Wrocław 2016, s. 140–143.

69 M. Kotulski, *Samorząd...*, s. 381–383.

70 K. Kiczka i in., *Ustrój i zadania administracji gospodarczej*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, wyd. 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, s. 653; R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego*, [w:] *Samorząd w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 1998, s. 223.

prawnych ma charakter obligatoryjny (art. 40 ust. 2 u.r.p.)⁷¹, a funkcje samorządu obejmują nie tylko ochronę partykularnych interesów członków, ale także wykonywanie zadań publicznych w zakresie dbałości o należyte wykonywanie zawodu w celu ochrony interesu publicznego⁷². Został on wyposażony w osobowość prawną. Jednostkami organizacyjnymi samorządu posiadającymi osobowość prawną są okręgowe izby radców prawnych i Krajowa Izba Radców Prawnych (art. 5 ust. 2 u.r.p.). Krajową Izbę Radców Prawnych tworzą radcowie prawni i aplikanci radcowscy zamieszkali na terenie kraju (art. 55 u.r.p.), natomiast okręgową izbę radców prawnych tworzą radcowie prawni i aplikanci radcowscy zamieszkali na terenie danego okręgu (art. 49 ust. 1 u.r.p.).

Samorząd radców prawnych posiada własną reprezentację⁷³. Na poziomie krajowym organami samorządu radców prawnych są: Krajowy Zjazd Radców Prawnych, Krajowa Rada Radców Prawnych, Wyższa Komisja Rewizyjna, Wyższy Sąd Dyscyplinarny, Główny Rzecznik Dyscyplinarny. Na poziomie izb (w terenie) natomiast organami są: zgromadzenie okręgowej izby radców prawnych, rada okręgowej izby radców prawnych, okręgowa komisja rewizyjna, okręgowy sąd dyscyplinarny oraz rzecznik dyscyplinarny (art. 42 ust. 1 u.r.p.). To członkowie samorządu wybierają swoich przedstawicieli do organów w wyborach tajnych przy nieograniczonej liczbie kandydatów (art. 44 u.r.p.), jak również mogą ich odwołać w każdej chwili, a „odwołanie nie jest obwarowane jakimikolwiek przesłankami”⁷⁴ (art. 43 ust. 2 u.r.p.).

Powierzenie samorządowi radców prawnych do realizacji zadań publicznych w zakresie reprezentacji osób wykonujących zawód radcy prawnego i sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony opiera się m.in. „na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot, która ma znaczenie dla organizacji systemu władzy publicznej, normując rozdzielanie zadań publicznych. [...] Zasada pomocniczości zakłada samodzielne wykonywanie zadań publicznych przez poszczególne wspólnoty w społeczeństwie. Organy państwowe nie powinny realizować zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez wspólnoty zawodowe. Jednocześnie państwo nie powinno rezygnować z bezpośredniej realizacji tych zadań publicznych, których poszczególne wspólnoty nie są w stanie realizować w sposób wystarczająco efektywny, a które mogą być wykonywane sprawniej przez państwo”⁷⁵. Zakres działania samorządu radców prawnych został określony w ustawie zasadniczej (art. 17 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.) oraz w ustawie o radcach prawnych. Państwo, przekazując na samorząd radców prawnych realizację zadań publicznych, wyposażyło go we władztwo publicznoprawne⁷⁶, którym

71 E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 260–261. Zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2001 r., K 37/00, OTK 2001 nr 4, poz. 86.

72 K. Kiczka i in., *Ustrój...*, s. 660–661.

73 M. Szewczyk, *Środowisko...*, s. 143–144, s. 152.

74 Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 4 sierpnia 2016 r., III ZS 2/16, Legalis nr 1507583.

75 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2012 r., K 3/10, OTK Seria A 2012 nr 3, poz. 25.

76 M. Szydło, *Kompetencje publicznoprawne samorządów zawodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3, s. 48.

objęte są m.in. reprezentacja wobec władz publicznych, obywateli i ich organizacji⁷⁷ oraz ochrona interesów zawodowych członków samorządu (art. 41 pkt 1 i 2 u.r.p., art. 60 pkt 1 i 2 u.r.p.), podejmowanie czynności w zakresie dopuszczania do wykonywania zawodu radcy prawnego obejmujące: wpis na listę radców prawnych i aplikantów radcowskich (art. 24 ust. 2 w zw. z art. 25, art. 33 u.r.p.), zawieszenie w prawie wykonywania zawodu (art. 28 u.r.p.), skreślenie z listy radców prawnych i aplikantów radcowskich (art. 29–art. 29³ u.r.p., art. 37 u.r.p.), w tym współorganizacja egzaminu wstępnego na aplikację radcowską (art. 33¹–art. 33¹⁰ u.r.p.), organizacja i prowadzenie aplikacji radcowskiej (art. 38 w zw. z art. 41 pkt 4 u.r.p.), współorganizacja egzaminu zawodowego (art. 36–art. 36⁹ u.r.p.), prowadzenie ewidencji osób uprawnionych do wykonywania zawodu radcy prawnego, w tym za pośrednictwem systemu teleinformatycznego (art. 60¹ u.r.p.), ustalanie zasad etyki zawodowej oraz zasad wykonywania zawodu, sprawowanie nadzoru nad należyтым wykonywaniem zawodu przez m.in. egzekwowanie obowiązku doskonalenia zawodowego oraz orzecznictwo dyscyplinarne (art. 41 pkt 5 u.r.p.)⁷⁸, wyznaczania radców prawnych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej (art. 41 pkt 5a u.r.p.), współdziałanie w kształtowaniu i stosowaniu prawa (art. 41 pkt 3 u.r.p.), prowadzenie badań w zakresie funkcjonowania pomocy prawnej (art. 41 pkt 6 u.r.p.). Zadania samorządu realizowane są zarówno we władczych formach działania, jak np. decyzje administracyjne [uchwały w sprawach: wpisu na listę radców prawnych (art. 24 ust. 2, ust. 2c w zw. z art. 31 u.r.p.), ponownego wpisu na listę radców prawnych (art. 29² w zw. z art. 31 u.r.p.), zawieszenia prawa do wykonywania zawodu (art. 28 ust. 4–7 u.r.p.), skreślenia z listy radców prawnych (art. 29¹ u.r.p.)], akty o charakterze normatywnym skierowane do wszystkich członków samorządu (wewnątrz korporacyjne) stanowione na poziomie ogólnokrajowym przez Krajowy Zjazd Radców Prawnych (art. 57 pkt 304, pkt 7–8 u.r.p.) oraz Krajową Radę Radców Prawnych (art. 60 pkt 4, pkt 8, pkt 9–11a u.r.p.), które nie są źródłami prawa powszechnie obowiązującego i są aktami wewnętrznymi⁷⁹, jak i formach niewładczych, np. prowadzenie przez rady okręgowych izb list radców prawnych i aplikantów radcowskich (art. 52 ust. 4–6 u.r.p.).

Samorząd zawodowy wykonuje zadania publiczne samodzielnie na własną odpowiedzialność (art. 40 ust. 1 u.r.p.), przy czym nie oznacza to dowolności, bowiem zadania z zakresu administracji publicznej mają charakter obligatoryjny. Samodzielność w zakresie realizacji zadań publicznych ograniczona jest instytucją nadzoru. Organem nadzoru jest Minister Sprawiedliwości, który jest uprawniony do ingerowania w działalność

77 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2001 r., K 37/00, OTK 2001 nr 4, poz. 86.

78 K. Kiczka i in., *Ustrój...*, s. 661–662; S. Pawłowski, *Decentralizacja...*, s. 637; H. Izdebski, *Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, red. S. Legat, M. Lipińska, Warszawa 2002, s. 35. Zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2015 r., K 19/14, OTK Seria A 2015 nr 3, poz. 32.

79 Szerzej na temat aktów normatywnych wydawanych przez samorząd zawodowy D. Gut, *Akty normatywne i indywidualne samorządów zawodowych jako przejaw funkcji administracji publicznej (uwagi na tle samorządu radców prawnych)*, „*Ars Iuridica*” 2023, vol. 23, nr 1, s. 82–88, DOI: 10.17951/szn.2023.23.1.77-90. Zob. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2022 r., II GSK 1209/19, LEX nr 3338914.

samorządu w zakresie i formach określonych w ustawie (art. 5 ust. 3 u.r.p.). Organy właściwe do podjęcia uchwał przedkładają Ministrowi Sprawiedliwości w terminie siedmiu dni każdą uchwałę o wpisie na listę radców prawnych oraz o odmowie wpisu, a w terminie 30 dni uchwałę o wpisie na listę aplikantów radcowskich oraz o odmowie wpisu (art. 31¹ ust. 1 u.r.p.). W sytuacji, gdy zawarty w aktach osobowych wniosek o wpis nie zawiera wszystkich wymaganych informacji lub dokumentów, Minister Sprawiedliwości zwraca uchwałę wraz z aktami osobowymi kandydata do właściwej rady okręgowej izby radców prawnych w celu uzupełnienia (art. 31¹ ust. 2 u.r.p.). Wobec tych uchwał Minister Sprawiedliwości stosuje środek nadzoru w postaci sprzeciwu⁸⁰, w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały wraz z aktami osobowymi kandydata (art. 31² ust. 1 u.r.p.). Charakter środka nadzorczego ma także decyzja Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie uchylenia uchwały o odmowie wpisu na listę radców prawnych (art. 31 ust. 2a–2b u.r.p.)⁸¹ czy też decyzja podjęta wobec uchwały w przedmiocie zawieszenia prawa do wykonywania zawodu (art. 28 ust. 6–7 u.r.p.). Akty o charakterze indywidualnym, jak i bezczynność w zakresie podjęcia uchwał w tych sprawach podlegają kontroli sądu administracyjnego (art. 28 ust. 7 u.r.p., art. 31 ust. 2b–3 u.r.p.)⁸². Środkiem nadzoru jest także możliwość zwrócenia się Ministra Sprawiedliwości do Krajowego Zjazdu Radców Prawnych lub Krajowej Rady Radców Prawnych o podjęcie uchwały w określonej sprawie należącej do właściwości samorządu (art. 48 u.r.p.). Uchwała Krajowej Rady Radców Prawnych powinna być podjęta w terminie dwóch miesięcy, a uchwała Krajowego Zjazdu Radców Prawnych na najbliższym zjeździe. W odniesieniu do uchwał wewnątrz korporacyjnych przewidziano obowiązek przedkładania takich uchwał Ministrowi Sprawiedliwości w terminie 21 dni od daty jej podjęcia (art. 47 ust. 1 u.r.p.). Organ nadzoru uprawniony jest do zwrócenia się do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organów samorządu w terminie trzech miesięcy od dnia ich doręczenia. Jeżeli zaskarżona uchwała rażąco narusza prawo, termin ten wynosi sześć miesięcy (art. 47 ust. 2 u.r.p.). Sąd Najwyższy sprawuje nadzór judykacyjny również w sprawach dyscyplinarnych (art. 62² ust. 1 u.r.p.).

Samodzielność zarządu zagwarantowana została także w zakresie zarządu swoim majątkiem. Według art. 63 u.r.p. działalność samorządu radców prawnych jest finansowana: ze składek radców prawnych i aplikantów radcowskich, opłat związanych z postępowaniem w sprawie wpisu na listę radców prawnych i aplikantów radcowskich oraz kar pieniężnych, a ponadto z dochodów z innych źródeł, a w szczególności z dotacji i subwencji oraz darowizn i spadków. Przejawem samodzielności samorządu radców prawnych jest także zapewnienie ochrony sądowej. Organy samorządu zostały uprawnione do zaskarżenia rozstrzygnięć Ministra Sprawiedliwości (art. 31² ust. 2 u.r.p.).

80 Por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 26 października 2017 r., II GSK 73/16, LEX nr 2415230; 5 listopada 2019 r., II GSK 3143/17, LEX nr 2759106; 12 grudnia 2022 r., II GSK 1210/19, LEX nr 3508736.

81 Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2018 r., II GZ 895/17, LEX nr 2460763.

82 M. Tabernacka, *Zakres...*, s. 216–217.

5. Polemika z argumentacją wniosku w sprawie K 6/22

Przechodząc do konkluzji, należy z całą stanowczością stwierdzić, że nie mają racji autorzy wniosku w sprawie K 6/22, twierdząc, że przepis art. 49 ust. 1 i 3 u.r.p. jest niezgodny z art. 17 ust. 1, art. 20 w zw. z art. 22 oraz z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 58 ust. 1 i w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r., tylko z tego względu, że ustawodawca, tworząc samorząd zawodowy radców prawnych, zastosował wyłącznie kryterium terytorialne tworzenia poszczególnych jednostek samorządów oraz zasadził przynależność danego radcy prawnego do samorządu radcowskiego w oparciu o siedzibę lub miejsce zamieszkania, a przyznając organom samorządu kompetencje do określania struktur terytorialnych samorządu, ograniczył w ten sposób członkom dostęp do organów oraz wpływ na działalność samorządu. Za powyższym stwierdzeniem przemawia następująca argumentacja.

Wnioskodawcy zakwestionowali zgodność z Konstytucją RP przepisu art. 49 u.r.p., który w tekście pierwotnym ustawy otrzymał brzmienie: „1. Radcowie prawni i aplikanci radcowscy zamieszkali na terenie danego okręgu tworzą okręgową izbę radców prawnych. 2. Teren działania okręgowej izby radców prawnych obejmuje jedno lub więcej województw. 3. Uchwałę o utworzeniu okręgowej izby radców prawnych podejmuje Krajowa Rada Radców Prawnych”. Na mocy art. 42 pkt 1 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej⁸³ w związku z reformą ustrojową państwa z dniem 1 stycznia 1999 r. w art. 49 ust. 2 u.r.p. skreślono ust. 2, natomiast ust. 3 uzyskał brzmienie „Uchwałę o utworzeniu i terenie działania okręgowej izby radców prawnych podejmuje Krajowa Rada Radców Prawnych, biorąc pod uwagę zasadniczy podział terytorialny państwa”. W uzasadnieniu wniosku w sprawie K 6/22 pominięto przepisy art. 5 ust. 1 i 2 u.r.p., art. 55 u.r.p., art. 24 ust. 2 i art. 33 ust. 3 w zw. z art. 33³ ust. 2 u.r.p. w powiązaniu z art. 49 u.r.p. oraz ich wzajemne relacje. Przepis art. 49 ust. 1 i 3 u.r.p. odnosi się do zagadnień ustrojowo-organizacyjnych, struktury organizacyjnej samorządu radców prawnych, która ma charakter dwuszczeblowy. Przepis art. 49 u.r.p. odnosi się do struktury okręgowych izb radców prawnych, które są jednostkami organizacyjnymi i zostały wyposażone w osobowość prawną. Okręgowa izba radców prawnych jest jednostką organizacyjną, o której mowa w art. 33 k.c.⁸⁴, której ustawodawca przyznał osobowość prawną. Powyższe ma znaczenie w kontekście ustalenia, kto jest podmiotem praw i obowiązków w obrocie prawnym. Osobowość prawna okręgowych izb radców prawnych oraz Krajowej Izby Radców Prawnych wynika z mocy ustawy (art. 5 ust. 2 u.r.p.), nie wymaga ona wpisu do jakiegokolwiek rejestru publicznego. Osobowość prawna daje podstawy do samodzielności organizacyjnej, bycia podmiotem praw i obowiązków, zaciągania zobowiązań na własny rachunek, jak i odpowiedzialności za podejmowane działania i wydawane decyzje. W celu sprawnej realizacji zadań scedowanych na samorząd radców prawnych, których nie wykonuje państwo oraz samorząd terytorialny, jak i mając na uwadze konstytucyjną zasadę

⁸³ Dz.U. nr 106 poz. 668.

⁸⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610, z późn. zm., dalej jako k.c.

pomocniczości, zasadny jest podział wewnętrzny na mniejsze jednostki organizacyjne. Wbrew opinii wnioskodawców przepis art. 49 ust. 1 i 3 u.r.p. nie jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. Samorząd radców prawnych został wyodrębniony przez państwo w związek przymusowy (zrzeszenie), na który państwo scedowało do realizacji zadania publiczne oraz wyposażyło w kompetencje i władztwo administracyjne. Immanentną cechą samorządu radców prawnych jest korporacyjność oraz zagwarantowana przez ustawodawcę samodzielność zarządu za pośrednictwem swoich organów. To czynnik ludzki ma istotny wpływ na organizację, tworzenie prawa wewnętrznego, ustalanie zasad wykonywania zawodu, decydowanie o istotnych sprawach osób wykonujących zawód. Członkowie samorządu za pośrednictwem wybranych przez siebie organów decydują o ustroju wewnętrznym, sposobie realizacji scedowanych zadań publicznych. Przejawem samodzielności samorządu radców prawnych jest również kompetencja Krajowej Rady Radców Prawnych do tworzenia i określenia terenu działania okręgowej izby radców prawnych (art. 49 ust. 3 u.r.p.). Zakres samodzielności samorządu radców prawnych pozwala na przyjęcie, że działa on zarówno w ramach decentralizacji, jak i konstytucyjnie przyznanej autonomii. Ustawowo zagwarantowana samodzielność nie oznacza dowolności. Poddana jest ona bowiem nadzorowi państwa oraz kontroli sądowej sprawowanej przez sądy administracyjne (np. kontrola uchwał w sprawie wpisu na listę radców prawnych) oraz Sąd Najwyższy. Samorząd radców prawnych jest samorządem w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. zrzeszającym osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, pełni on dwie funkcje: reprezentuje osoby wykonujące zawód radcy prawnego na zewnątrz, tj. wobec obywateli i ich organizacji, jak i przed organami państwa oraz sprawuje pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Rolą samorządu radców prawnych nie jest wyłącznie ochrona partykularnych interesów członków samorządu, lecz także uzgadnianie partykularnych interesów osób wykonujących zawód radcy prawnego z interesem publicznym, co wiąże się z koniecznością wprowadzenia ograniczeń w zakresie wolności wykonywania zawodu, wolności podejmowania działalności gospodarczej⁸⁵. Wbrew opinii wnioskodawców samorząd radców prawnych utworzony został nie na podstawie kryterium terytorialnego, a w oparciu o kryterium wykonywania zawodu radcy prawnego – w odniesieniu do radców prawnych, a wobec aplikantów radcowskich – w oparciu o kryterium przygotowania do samodzielnego wykonywania zawodu (art. 5 ust. 1 u.r.p.). Z uwagi na to, że samorząd radców prawnych jest podmiotem administracji publicznej, ustawodawca zdecydował, że liczba jednostek organizacyjnych wchodzących w skład samorządu radcowskiego ustalana przez Krajową Radę Radców Prawnych powinna uwzględniać zasadniczy terytorialny podział państwa. Podobne rozwiązanie przyjęto także w odniesieniu do jednostek organizacyjnych samorządu zawodowego lekarzy i lekarzy dentyków⁸⁶.

Nie zasługuje na aprobatę argumentacja, że rezygnacja ustawodawcy „z modelu pluralistycznego” na rzecz modelu jednorodnego obejmującego cały kraj jednym samorządem

⁸⁵ Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 22 maja 2001 r., K 37/00, OTK 2001 nr 4, poz. 86; 1 grudnia 2009 r., K 4/08, OTK Seria A 2009 nr 11, poz. 162.

⁸⁶ Zob. art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich, tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 1342, z późn. zm., dalej jako u.i.l.

zawodowym istotnie utrudnia osiągnięcie konstytucyjnych zadań samorządu zawodowego. To stwierdzenie nie zostało poparte żadnymi argumentami w uzasadnieniu wniosku, stąd trudno odnieść się do niego. W ocenie autorki nie jest zasadny pogląd zaprezentowany przez wnioskodawców poparty stanowiskiem zawartym w uzasadnieniu wyroku TK 1/09⁸⁷ o możliwości utworzenia różnych samorządów zawodowych w ramach jednego zawodu⁸⁸. W uzasadnieniu przytoczonego wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „ustrojodawca dopuszcza powoływanie nie tylko odrębnych samorządów dla poszczególnych zawodów, ale także powoływanie kilku samorządów dla tego samego zawodu, które np. różniłyby się pod względem światopoglądowym”, przy czym zastrzega, że „byłoby to możliwe tylko pod warunkiem przestrzegania wszystkich konstytucyjnych wytycznych dla samorządów zawodów zaufania publicznego, wynikających z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r., gdzie ewentualny pluralizm samorządów zawodowych musiałby mieć na celu ochronę interesu publicznego, a w szczególności wynikać z przekonania ustawodawcy, że interes ten będzie lepiej chroniony przez kilka samorządów dla danego zawodu niż – jak to jest obecnie – przez jedną organizację. Poza tym powoływane równoległe struktury musiałby być wyposażone w cechy umożliwiające im reprezentację osób wykonujących dany zawód i sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tego zawodu, a ich powołanie musiałoby nastąpić w drodze ustawy. Oznaczałoby to więc utrzymanie zasady obowiązkowej przynależności do samorządów zawodowych, lecz z prawem wyboru konkretnej organizacji. Dodatkowo konieczne byłoby także takie uregulowanie praw i obowiązków osób wykonujących ten sam zawód, lecz należących do różnych samorządów zawodowych, aby była poszanowana zasada ich równości wobec prawa”⁸⁹. Zdaniem autorki taki pogląd nie jest uzasadniony z uwagi na odrębności instytucjonalne, ugruntowane tradycje, charakter zadań scedowanych na poszczególne samorzady, jak i rodzaj więzi łączących dany związek samorządowy, które pozwalają odróżnić samorząd radców prawnych od innych samorządów zawodowych, gospodarczych, jak i pozostałych samorządów zawodów zaufania publicznego. Ustawodawca na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. tworzy samorząd zawodowy dla danego zawodu, biorąc pod uwagę kryterium wykonywania zawodu, a nie inne kryteria, np. wyznaniowe, narodowościowe. Podniesiony w uzasadnieniu wyroku TK 1/09 pogląd o tworzeniu samorządu zawodowego na podstawie kilku kryteriów: np. światopoglądowe budzi szereg zastrzeżeń natury juredykcyjnej w kontekście m.in. konstytucyjnej zasady równości, niedyskryminacji z uwagi na poglądy religijne, wykładni art. 17 Konstytucji RP z 1997 r. itd. W oparciu o inne kryteria, np. wyznaniowe, można utworzyć związki wyznaniowe, kościoły, samorząd wyznaniowy; z kolei na podstawie kryterium narodowościowego – samorząd narodowościowy⁹⁰, zaś z uwagi na prowadzenie

87 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2010 r., OTK Seria A 2010 nr 8, poz. 76.

88 Uzasadnienie wniosku z 2002 r., s. 25.

89 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2010 r., K 1/09, OTK Seria A 2010 nr 8, poz. 76.

90 J. Dobkowski, *Prawne kształtowanie się samorządu narodowościowego na Węgrzech na przełomie XX i XXI wieku*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 4058, Prawo CCCXXXIII, Wrocław 2021, <https://doi.org/10.19195/0524-4544.333.3>, s. 32–33.

określonej działalności gospodarczej, np. w przemyśle, rolnictwie, handlu, rzemiośle – izby gospodarcze, rolnicze, rzemieślnicze⁹¹. Należy zauważyć, że te samorzady tworzone są na podstawie art. 17 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r., a nie na podstawie art. 17 ust. 1, który daje podstawy do tworzenia samorządów zawodów zaufania publicznego. Powstaje pytanie, jakie funkcje miałyby pełnić samorząd zawodowy utworzony na podstawie kryterium światopoglądowego i wykonywania zawodu: sprawować pieczęć nad wykonywaniem zawodu czy chronić partykularne interesy światopoglądowe członków samorządu? Stanowisko o możliwości utworzenia dla danego zawodu kilku samorządów w oparciu o kilka kryteriów należy uznać za całkowicie chybione. Samorząd zawodowy utworzony na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. zrzesza osoby wykonujące dany zawód, a nie prezentujące określony światopogląd. Za powyższym dodatkowo przemawia orzecznictwo TK, gdzie zakwestionowano różnicowanie sytuacji prawnej osób wykonujących zawód lekarza weterynarii w formach przewidzianych w ustawie oraz lekarzy weterynarii pełniących funkcje w administracji rządowej⁹². Podsumowując, ustawodawca stworzył jeden samorząd radców prawnych, a nie wiele samorządów. Dwuszczeblowa struktura organizacyjna nie daje podstaw do twierdzenia, że utworzono wiele samorządów zawodowych, w tym radców prawnych⁹³.

Należy podkreślić, że wbrew twierdzeniom wnioskodawców obecnie miejsce zamieszkania nie przesądza o przynależności do właściwej okręgowej izby, decydujące znaczenie w tym względzie ma wpis na listę radców prawnych/aplikantów radcowskich (art. 8 ust. 2, art. 24 ust. 2, art. 33 ust. 3 i art. 33³ ust. 2 u.r.p.) prowadzoną przez właściwą radę. W świetle art. 49 u.o.r.p. radcowie prawni i aplikanci radcowscy zamieszkali na terenie danego okręgu tworzą okręgową izbę radców prawnych, jednakże uchwałę o wpisie na listę radców prawnych może podjąć rada okręgowa izby radców prawnych właściwa także ze względu na miejsce złożenia wniosku, a zatem niekoniecznie ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o wpis (art. 24 ust. 2 u.o.r.p.). Radca prawny ma obowiązek zawiadomić właściwą okręgową izbę radców prawnych o podjęciu wykonywania zawodu i formach jego wykonywania, o adresie i nazwie kancelarii lub spółki oraz podać adres dla doręczeń (art. 8 ust. 3 u.r.p.). Aktualnie właściwą okręgową izbą radców prawnych zrzeszającą radców prawnych i aplikantów radcowskich jest ta, w której radca prawny/aplikant radcowski uzyskał wpis na listę radców prawnych, a nie dowolna lub każda okręgowa izba radców prawnych. Z uwagi na powyższe zasadny wydaje się postulat *de lege ferenda* o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do zmiany art. 49 ust. 1 u.r.p. i przyjęcie, że „okręgową izbę radców prawnych tworzą radcowie prawni i aplikanci radcowscy wpisani na odpowiednią listę członków”. Na podstawie kryterium miejsca zamieszkania utworzono samorząd zasadniczy, który ma strukturę trójszczeblową⁹⁴.

91 E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 232; J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 203.

92 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2001 r., K 37/00, OTK 2001 nr 4, poz. 86.

93 Tak też A. Oleszko, *Komentarz do art. 26*, [w:] A. Oleszko, *Prawo o notariacie. Komentarz. Tom 1. Ustrój notariatu*, Warszawa 2016, LEX/el.

94 P. Przybysz, *Pojęcie i klasyfikacje samorządu*, [w:] *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, LEX/el.

Nie zasługuje na uwzględnienie także wywód odnoszący się do wykładni historycznej. Wbrew twierdzeniom wnioskodawców samorząd zawodowy zajmował i zajmuje najważniejsze miejsce w systemie zdecentralizowanej administracji publicznej. Należy zauważyć, że tworzenie korporacji samorządowych ma swoją długą historię, początki kształtowania się samorządów zawodowych to okres zaborów, gdzie już wówczas struktura organizacyjna samorządu miała charakter dwuszczeblowy⁹⁵. Podstawy do utworzenia samorządu zawodowego w polskim porządku prawnym zawarte były w konstytucjach marcowej⁹⁶ i kwietniowej⁹⁷. Utworzenie samorządu radców prawnych nastąpiło w roku 1982, tj. pod rządami Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., pomimo braku uregulowań dotyczących samorządu zawodowego. Rozwiązanie to należy uznać za pozytywne przedsięwzięcie wobec działań podejmowanych w kierunku odrodzenia idei samorządowej. Argument, jakoby data utworzenia samorządu radcowskiego pod rządami konstytucji z 1952 r. uniemożliwiała poddanie ocenie zgodności art. 49 u.r.p. z Konstytucją RP z 1997 r. z punktu widzenia praw, wolności oraz zasad ustrojowych państwa, jest całkowicie chybiony. Należy zauważyć, że przepis art. 49 ust. 1 i 3 u.r.p. reguluje strukturę organizacyjną samorządu zawodowego radców prawnych i w żadnym stopniu nie ogranicza konstytucyjnych praw i wolności jednostki, a dodatkowo uwzględnia konstytucyjną zasadę decentralizacji. Przepis ten, podobnie jak i inne regulacje dające podstawę dla samorządu w zakresie decydowania o ustroju danego samorządu, jak i tworzenia kodeksów etycznych, określania zasad wykonywania zawodu, prowadzenia działalności gospodarczej, stanowi przejaw samodzielności zarządu.

Wnioskodawcy nie uzasadnili, w jaki sposób przepis art. 49 u.r.p. narusza art. 17 ust. 1, wolność działalności gospodarczej (art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji RP z 1997 r.), wolność zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.) oraz wolność wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.), jak i zasadę równości (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r.). Należy zauważyć, że w orzecznictwie TK wielokrotnie zwracano uwagę, że samorządy zawodowe tworzone na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. „mogą, a niekiedy nawet powinny, ograniczać wolność wykonywania zawodu lub działalności gospodarczej ze względu na cele, dla realizacji których zostały powołane”⁹⁸, przy czym ograniczenia te muszą pozostawać w zgodzie z Konstytucją RP i ustawami.

⁹⁵ K.W. Kumaniecki, *Administracja społeczna...*, s. 432; P. Antkowiak, *Samorząd...*, s. 127; K. Dąbrowski, *Ewolucja idei samorządności zawodowej w polskiej myśli konstytucyjnej XX w. oraz debacie konstytucyjnej lat 1992–1997*, [w:] *Zawody zaufania publicznego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2022, Legalis/el.

⁹⁶ Art. 68 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 44, poz. 267, nie obowiązuje. Zob. też K. Muszyński, P. Skuczyński, *Historyczna ewolucja roli samorządów zawodowych*, [w:] *Rozwój i kryzys konstytucji społecznej. Przypadek samorządów zawodowych*, Warszawa 2020, Legalis/el.

⁹⁷ Art. 4 ust. 3, art. 72 ust. 2 lit. c, art. 76 ustawy z dnia 23 kwietnia 1935 r. – Ustawa konstytucyjna, Dz.U. nr 30 poz. 227, nie obowiązuje. Zob. też K. Muszyński, P. Skuczyński, *Historyczna ewolucja roli samorządów zawodowych*, [w:] *Rozwój i kryzys konstytucji społecznej. Przypadek samorządów zawodowych*, Warszawa 2020, Legalis/el.

⁹⁸ Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2001 r., K 37/00, OTK 2001 nr 4, poz. 86; 18 lutego 2004 r., P 21/02, OTK Seria A 2004 nr 2, poz. 9; 1 grudnia 2009 r., K 4/08, OTK Seria A 2009 nr 11, poz. 162.

6. Konkluzje

Udzielając odpowiedzi na pytanie wskazane w tytule opracowania, należy stwierdzić, że samorząd nie jest tylko ideą, światopoglądem, lecz stanowi też wyraz realizacji konstytucyjnej zasady z art. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, jak i zasady pomocniczości przejawiającej się w umocnieniu wspólnoty jednostek w realizacji zadań publicznych przekazanych samorządowi czy zasady decentralizacji. Samorząd radców prawnych jest jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP z 1997 r.). Został on utworzony w celu reprezentacji radców prawnych i aplikantów radcowskich wobec państwa i innych podmiotów prawa oraz sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu w formach określonych w ustawie oraz regulacjach korporacyjnych. Piecza ograniczona jest przesłanką ochrony interesu publicznego. Rolą samorządu radców prawnych jest ważne różnorodnych, niekiedy przeciwstawnych wartości dla realizacji dobra wspólnego. Samorząd stanowi gwarancję dla jego członków wykonywania zawodu w sposób samodzielny i niezależny wolny od nacisków ze strony władz oraz innych podmiotów, w celu ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostek, jest przejawem konstytucyjnej wolności zrzeszania się, partycypacji członków samorządu w wykonywaniu zadań publicznych. Jego pozycja została zagwarantowana w ustawie zasadniczej na zasadzie autonomii od dominacji politycznej. Samodzielność w zakresie samostanowienia o najważniejszych sprawach dotyczących członków samorządu jest wartością samą w sobie, którą należy pielęgnować. Tendencje centralistyczne ujawnione w czasie kryzysu praworządności pokazały dobitnie, jak istotną rolę odgrywają wolny od nacisków samorząd zawodowy oraz niezależni radcowie prawni w kontekście ochrony praw i wolności konstytucyjnych jednostek oraz praw człowieka, zasady demokratycznego państwa prawnego.

Bibliografia

- Antkowiak P., *Samorząd zawodowy w II i III Rzeczypospolitej – analiza porównawcza*, [w:] *Druga i Trzecia Niepodległość. Dwa polskie dwudziestolecia 1919–1939, 1989–2009*, red. R. Domke i in., Zielona Góra 2011.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Bigo T., „*Samorząd Terytorialny*” w nowej Konstytucji, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Leona Pinińskiego*, t. I, Lwów 1936.
- Boć J., Bojek E., *Nauka prawa a współczesna administracja publiczna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, r. LXXVI, z. 2.
- Bodnar A., *Radca prawny jako obrońca zasady praworządności oraz praw podstawowych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2023, nr 1 (34).
- Dąbek D., *Sfera zewnętrzna i wewnętrzna z perspektywy kompetencji organów samorządu zawodowego*, [w:] *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, red. P. Dobosz, A. Puczko, Warszawa 2023.
- Dąbrowski K., *Ewolucja idei samorządności zawodowej w polskiej myśli konstytucyjnej XX w. oraz debacie konstytucyjnej lat 1992–1997*, [w:] *Zawody zaufania publicznego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2022.
- Dobkowski J., *Prawne kształtowanie się samorządu narodowościowego na Węgrzech na przełomie XX i XXI wieku*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 4058, Prawo CCCXXXIII, Wrocław 2021, <https://doi.org/10.19195/0524-4544.333.3>.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Gut D., *Akty normatywne i indywidualne samorządów zawodowych jako przejaw funkcji administracji publicznej (uwagi na tle samorządu radców prawnych)*, „Ars Iuridica” 2023, vol. 23, nr 1, <https://doi.org/10.17951/szn.2023.23.1.77-90>.
- Izdebski H., *Samodzielność samorządu*, [w:] *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020.
- Izdebski H., *Samorządność, autonomia, wolność nauki*, „Magazyn Polskiej Akademii Nauk” 2022, 1/69.
- Izdebski H., *Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, red. S. Legat, M. Lipińska, Warszawa 2002.
- Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.
- Jagoda J., *Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016.
- Karcz-Kaczmarek M., Maciejewski M., *Samorządy zawodowe i zakres ich samodzielności w świetle doktryny oraz orzecznictwa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. XCV.
- Kiczka K. i in., *Ustrój i zadania administracji gospodarczej*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego. Tom 8A*, wyd. 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018.
- Kieres L., *Decentralizacja w ujęciu Konstytucji RP. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3.

- Kmieciak R., *Ustrój i zadania samorządu zawodowego*, [w:] *Samorząd w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 1998.
- Kokocińska K., *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, r. LXXVIII, z. 2.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego. Tom 2*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. Tom 2. System Prawa Administracyjnego*, red. S. Biernat, L. Bosek, L. Garlicki, Warszawa 2012.
- Kotulski M., *Samorząd zawodowy*, [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego: księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Niżnik-Dobosz i in., Kraków 2001.
- Morawski L., *Dwugłos na temat „Demokracja a przywileje korporacyjne”*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 6.
- Muszyński K., Skuczyński P., *Historyczna ewolucja roli samorządów zawodowych*, [w:] *Rzecz i kryzys konstytucji społecznej. Przypadek samorządów zawodowych*, Warszawa 2020.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013.
- Oleszko A., *Komentarz do art. 26*, [w:] *Prawo o notariacie. Komentarz. Tom 1. Ustrój notariatu*, Warszawa 2016.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Pawłowski S., *Decentralizacja przez samorządy zawodowe – ewolucja regulacji prawnej po zmianach ustrojowych*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. R. Budzisz Rafał, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, Warszawa 2019.
- Pawłowski S., Staniszevska L., *Szkolenie i doskonalenie zawodowe aplikantów adwokackich – postulaty de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Perspektywy rozwoju samorządów prawniczych*, red. P. Rączka, K. Rokicka-Murszewska, Toruń, 2020.
- Przybysz P., *Pojęcie i klasyfikacje samorządu*, [w:] *Institucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Roszkiewicz J., *Prawnicze samorządy zawodowe w orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2021, nr 1 (26).
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 15 i 17*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik Marek, Wyd. Sejmowe 2016.
- Sewastianowicz M., Rojek-Socha P., *Obecna aplikacja za droga dla młodego prawnika? Wraca temat „uniwersyteckiej”*, <https://www.prawo.pl/student/aplikacja-uniwersytecka-petycja-w-sejmie,512852.html>.
- Skoczylas A., Piątek W., *Komentarz do art. 15*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, [w:] *Konstytucja – Wybory – Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.

- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2013.
- Sługocki J., *Terytorialna decentralizacja administracji w dobie przemian ustrojowych*, [w:] *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Steca. Tom I. Perspektywa publicznoprawna*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański, Warszawa 2022.
- Smarż J., *Samorząd zawodowy jako wyraz decentralizacji władzy publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1–2.
- Stahl M., *Zasady organizacyjne administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego. Tom 6*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Stahl M., *Inne podmioty administrujące*, [w:] *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego. Tom 6*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Stec M., *Treść zasady decentralizacji*, [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022.
- Sylwestrzak D., *Czy zawody prawnicze są nadal zawodami zaufania publicznego*, [w:] *Perspektywy rozwoju samorządów prawniczych*, red. P. Rączka, K. Rokicka-Murszewska, Toruń 2020.
- Szewczyk M., *Środowisko prawne funkcjonowania samorządu terytorialnego (czy tylko decentralizacja?)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, r. LXXXII, z. 4.
- Szlachetko J., *Trwałość decentralizacji władzy publicznej – pomiędzy konstytucyjną zasadą a ustawową praktyką*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10.
- Szydło M., *Samorząd gospodarczy w warunkach gospodarki rynkowej*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 5.
- Szydło M., *Kompetencje publicznoprawne samorządów zawodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3.
- Tabernacka M., *Samorząd nieterytorialny*, [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020.
- Tabernacka M., *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Kolonia Limited 2007.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 15 i 17*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- Wieczorek M., *Rola radców prawnych w demokratycznym państwie prawnym*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2022, nr 2 (31).
- Ziemski K., Karciaz M., *Zasada decentralizacji ustroju terytorialnego państwa jako wartość w świetle przepisów Konstytucji RP i prawa międzynarodowego*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa–Łódź 2019.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.
- Zimmermann J., *Decentralizacja*, [w:] *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.
- Zimmermann J., *O decentralizacji*, [w:] *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022.

Dawid Daniluk¹

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID ID: 0000-0002-3901-8764

WYZNACZANIE RADCÓW PRAWNYCH DO UDZIELANIA NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ W ŚWIELE ORZECZNICTWA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

ABSTRACT

Appointing attorneys-at-law to provide free legal assistance in the light of the jurisprudence of administrative courts

Attorneys-at-law are one of the entities performing public tasks related to providing free legal assistance. This service is provided at various locations throughout Poland. Every year, districts conclude agreements with various bar associations of attorneys-at-law regulating the provision of free legal assistance in a given district's area. In the jurisprudence of administrative courts, the only issue analysed so far related to appointing attorneys-at-law to provide free legal assistance is the possibility of participation in this procedure exclusively by attorneys-at-law associated with a particular bar association of attorneys-at-law.

Keywords: free legal assistance, attorney-at-law, administrative court, judiciary

Słowa kluczowe: nieodpłatna pomoc prawna, radca prawny, sąd administracyjny, orzecznictwo

¹ Doktor nauk prawnych, radca prawny, współpracuje z Katedrą Prawa Finansowego i Prawa Podatkowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

1. Wprowadzenie

Radcowie prawni są jednym z podmiotów wykonujących zadania publiczne polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej. W literaturze nie ukazała się dotychczas publikacja ukazująca proces wyznaczania radców do świadczenia ww. usług na tle orzeczeń sądów administracyjnych. Warto poddać analizie niniejszą problematykę, żeby dokonać próby oceny regulacji mających na celu wyłonienie przedstawicieli zawodu zaufania publicznego do udzielania pomocy osobom, których nie stać na poniesienie kosztów odpłatnej pomocy prawnej. Skargi kierowane do sądów administracyjnych sygnalizują problemy związane ze stosowaniem samorządowych przepisów.

2. Organizacja punktów nieodpłatnej pomocy prawnej

Nieodpłatna pomoc prawna udzielana jest w punktach zlokalizowanych na terenie powiatów i miast na prawach powiatu na obszarze całej Polski w przeciętnym wymiarze pięciu dni w tygodniu podczas dyżuru trwającego nie mniej niż cztery godziny dziennie, z wyłączeniem dni wymienionych w art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy². Tryb świadczenia pomocy oraz organizację systemu określają przepisy ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej³. Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacja prawna stanowią zadania zlecone z zakresu administracji rządowej realizowane samodzielnie przez powiat lub w porozumieniu z gminami⁴. Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.n.p.p. „powiat powierza połowę punktów do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a połowę organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego [...] z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego”⁵. Powiaty zawierają co roku z okręgowymi radami adwokackimi oraz radami okręgowych izb radców prawnych porozumienia regulujące udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze

² Ustawa z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1920).

³ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 945), dalej: u.n.p.p. Szerzej na temat organizacji systemu nieodpłatnej pomocy zob. J. Wegner, B. Wróblewski, *Prawo jednostki do nieodpłatnej pomocy prawnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 6, s. 5–18; A. Bereza, *Cooperation of the Central Government, Local Government and Self-Government of Legal Professionals in Organising the System of Legal Aid in Poland*, „Lex Localis-Journal of Local Self-Government” 2021, vol. 19, no. 3, s. 729–749; O. Hałub-Kowalczyk, *Sformalizowany model dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym w Polsce*, Wrocław 2019, s. 159–220; B. Przywora, *Normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*, Warszawa 2019.

⁴ Art. 8 ust. 1 u.n.p.p.

⁵ Na temat powierzania punktów organizacjom pozarządowym zob. D. Daniluk, *Otwarte konkursy ofert na powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 4, s. 91–102.

danego powiatu, mając na względzie potrzebę zapewnienia w równym stopniu udziału w realizacji zadania przedstawicielom palestry i samorządu radcowskiego. Trafnie zauważa Mateusz Kaczocho, że warunek równomiernego udziału obu środowisk prawniczych w wykonywaniu zadania realizuje zasadę równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP⁶. Według Trybunału Konstytucyjnego istota zasady równości polega na tym, że „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”⁷. Omawiana regulacja u.n.p.p. ma na celu nie dopuścić „do sytuacji, w której przedstawiciele jednego z tych zawodów zaufania publicznego wyraźnie przeważaliby w udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze określonego powiatu”⁸. Obecnie istnieje 19 okręgowych izb radców prawnych obejmujących swoim zasięgiem działania poszczególne powiaty i miasta na prawach powiatu⁹. Kazimierz Bandarzewski zwraca uwagę, że ustawodawca nieprecyzyjnie określił jedną ze stron porozumień, gdyż jednostkami organizacyjnymi samorządu radcowskiego posiadającymi osobowość prawną są okręgowe izby radców prawnych i Krajowa Izba Radców Prawnych¹⁰, a nie rada okręgowej izby radców prawnych, która stanowi jej organ. Precyzyjnie ustawodawca określił natomiast właściwość miejscową stron porozumienia. Powiat zawiera je z radą okręgowej izby radców prawnych właściwą dla siedziby władz powiatu¹¹. W porozumieniu określa się liczbę radców prawnych, którzy będą świadczyć nieodpłatną pomoc, zobowiązanie rady okręgowej izby radców prawnych do imiennego wskazania radców prawnych wyznaczonych do pełnienia dyżurów oraz ich zastępców, zasady ich wynagradzania oraz zasady wykorzystania urządzeń technicznych znajdujących się w punkcie¹². W tym miejscu warto dodać, że zgodnie z art. 41 pkt 5a u.o.r.p. do zadań samorządu radcowskiego należy m.in. „współdziałanie z jednostkami samorządu terytorialnego w zapewnianiu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej”¹³. Trafnie wskazuje się w literaturze, że z u.n.p.p. wynika jedynie obowiązek zainicjowania próby nawiązania porozumienia, ale nie ma bezwzględnego obowiązku jego zawarcia¹⁴. W razie

6 Zob. M. Kaczocho, *Komentarz do art. 10, [w:] Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz*, LEX/el. 2016.

7 Wyrok TK z dnia 3 września 1996 r., K 10/96, OTK 1996, nr 4, poz. 33.

8 M. Kaczocho, *Komentarz do art. 10, [w:] Ustawa o nieodpłatnej pomocy...*

9 Okręgowe Izby Radców Prawnych, <https://kirp.pl/o-samorzadzcie/okregowe-izby-radcow-prawnych/> [dostęp: 19 sierpnia 2023 r.].

10 Art. 5 ust. 2 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1166 t.j.), dalej: u.o.r.p.

11 Zob. K. Bandarzewski, *Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej jako zadanie zlecone powiatowi, [w:] Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2017, s. 31.

12 Art. 10 ust. 1 u.n.p.p. Por. M. Grzymisławska-Cybulska, A. Trela, *Koncepcja nieodpłatnej pomocy prawnej a obowiązki radców prawnych wynikające z ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2016, nr 1, s. 65–66. Zob. szerzej R. Rynkun-Werner, *Komentarz do art. 10, [w:] B. Paxford, R. Rynkun-Werner, M. Wasylkowska-Michór, Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 56–58.

13 Por. A. Rogacka-Łukasik, *Zakres stosowania regulacji prawnej o nieodpłatnej pomocy prawnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, t. 16, nr 1, s. 299.

14 Zob. S. Płażek, *Nowe usługi powiatu w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, [w:] Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego – dopuszczalność i granice jej prowadzenia*, red. M. Mączyński, M. Stec, Warszawa 2016, s. 297.

jego niezawarcia do 30 listopada roku poprzedzającego rok, którego dotyczy porozumienie, starosta przekazuje dziekanom informacje w zakresie dni oraz – jeśli to możliwe – godzin, w których planowane są dyżury, preferowanej specjalizacji dyżurów (jeżeli stwierdzono taką potrzebę) oraz adresy lokali albo wykaz planowanych dyżurów na terenie powiatu¹⁵. Na podstawie przekazanych przez starostę informacji dziekan rady okręgowej izby radców prawnych wskazuje radców prawnych, wyznaczonych do świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej¹⁶.

3. Tryb wyznaczania radców prawnych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej

System wyłaniania radców prawnych został określony w regulaminie stanowiącym załącznik do uchwały nr 97/IX/2015 Krajowej Rady Radców Prawnych z 11 września 2015 r. w sprawie Regulaminu wyznaczania radców prawnych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i dokumentowania tej pomocy, który podlegał w kolejnych latach odpowiednim nowelizacjom¹⁷. Zgodnie z § 5 Regulaminu wyznaczonym do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i jego zastępcą nie może być radca prawny, który został prawomocnie ukarany dyscyplinarnie – do czasu zatarcia tej kary; ostrzeżony przez dziekana rady w trybie art. 66 u.o.r.p. – przez okres roku od upływu terminu do złożenia odwołania albo utrzymania ostrzeżenia w mocy przez sąd dyscyplinarny; z którym umowa o udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej zawarta na podstawie art. 6 u.n.p.p. została rozwiązana z przyczyn dotyczących radcy prawnego – przez okres dwóch lat od jej rozwiązania; który nie dopełnił obowiązku w zakresie doskonalenia zawodowego w ostatnim cyklu szkoleniowym; zalegający w dniu składania deklaracji udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej z opłatami z tytułu składek członkowskich za okres dłuższy niż dwa miesiące. Paragraf 3 ust. 3 Regulaminu stanowi, że jeżeli liczba radców prawnych, którzy deklarują udzielanie pomocy, jest wyższa niż liczba miejsc, radców prawnych wyznacza się w drodze losowania. Z czynności losowania sporządzany jest protokół. Zgodnie z ust. 4 niniejszego paragrafu radcowie prawni, którzy nie zostali wylosowani, stają się zastępcami wyznaczonych osób¹⁸. Kolejność zastępowania ustalana jest poprzez losowanie. Do przeprowadzania losowania Krajowa Rada Radców Prawnych udostępnia okręgowym izbom radców prawnych system elektroniczny (§ 3 ust. 5 Regulaminu). W kontekście orzeczeń sądów administracyjnych szczególnie ważne jest zagadnienie związane z wyznaczaniem radców prawnych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej jedynie

¹⁵ Art. 10 ust. 2 w związku z art. 9 ust. 1 pkt 1 lit. a, d oraz e albo ust. 3 u.n.p.p.

¹⁶ Art. 10 ust. 2 u.n.p.p.

¹⁷ W niniejszym tekście będziemy posługiwać się tekstem jednolitym Regulaminu wyznaczania radców prawnych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i dokumentowania tej pomocy stanowiącym załącznik do uchwały nr 738/XI/2022 Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 21 września 2022 r., dalej: Regulamin.

¹⁸ Por. M. Grzymisławska-Cybulska, A. Trela, *Koncepcja nieodpłatnej pomocy...*, s. 66.

na obszarze okręgowej izby radców prawnych, w których są oni wpisani na listę. Stanowi o tym *explicite* § 2a Regulaminu, zgodnie z którym „radca prawny może być wyznaczony do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej wyłącznie na obszarze okręgowej izby radców prawnych, w której jest wpisany na listę radców prawnych”. Paragraf ten został dodany uchwałą nr 60/XI/2021 Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 22 kwietnia 2021 r. Podkreślenia wymaga, że ww. nowelizacja nie stanowi *novum*, ale sankcjonuje przyjętą praktykę.

4. Orzecnictwo sądownoadministracyjne

Sprawy sądownoadministracyjne koncentrowały się na braku uwzględnienia przy wyznaczaniu radców prawnych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej osób wykonujących zawód w innych izbach niż ta dokonująca tego procesu. Na początku nie było jednolitego stanowiska, czy rozstrzygnięcie w tej materii dokonywane przez radę podlega kognicji sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu postanowieniem z dnia 31 stycznia 2020 r. odrzucił skargę, uzasadniając, że zaskarżone „pismo [wskazujące staroście listę radców prawnych wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie powiatu – przyp. DD] nie posiada cech decyzji administracyjnej ani innej władczej formy działania administracji publicznej – w szczególności zaskarżone pismo nie stanowi aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczącego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Z tego względu nie może być ono przedmiotem kontroli sądu administracyjnego¹⁹. Zapatrywania tego nie podzielił Naczelny Sąd Administracyjny, który postanowieniem z dnia 24 września 2020 r. uchylił ww. postanowienie WSA we Wrocławiu i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania temu sądowi. NSA zwrócił uwagę, że regulacja zawarta w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. umożliwia kontrolę „działań administracji publicznej, które nie są podejmowane w sformalizowanych postępowaniach, a dotyczą praw i obowiązków podmiotów o charakterze publicznoprawnym. Skoro zatem lista radców prawnych, wskazana w zaskarżonej czynności, zawiera grupę podmiotów wyznaczonych do świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, a ponadto tylko te podmioty mają zagwarantowaną możliwość realizowania działań w tym zakresie [...] WSA winien był wyjaśnić dlaczego – w jego ocenie – skarżona czynność organu nie kreowała odrębnych materialnoprawnych uprawnień dla wskazanych w liście radców prawnych oraz nie była czynnością z zakresu administracji publicznej²⁰. Ponownie analizując sprawę, WSA we Wrocławiu oddalił skargę, wskazawszy w wyroku z dnia 13 maja 2021 r., że skoro powiat zawiera co roku z radą właściwą dla siedziby powiatu porozumienia w sprawie świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie tego powiatu, należy domniemywać, że intencją ustawodawcy było zatem, aby pomoc była udzielana

19 Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2020 r., IV SA/Wr 12/20, LEX nr 2774889.

20 Postanowienie NSA z dnia 24 września 2020 r., II GSK 836/20, LEX nr 3100120.

przez prawników zrzeszonych w okręgowej izbie radców prawnych będącej stroną porozumienia z powiatem. Ponadto WSA, powołując się na Regulamin, zwrócił uwagę na obowiązek spełnienia przez radcę prawnego określonych przesłanek m.in. obowiązku doskonalenia zawodowego, niezalegania z opłatami z tytułu składek członkowskich za okres dłuższy niż dwa miesiące. W opinii sądu I instancji warunki te mogą zostać zweryfikowane jedynie przez radę okręgowej izby radców prawnych, w której jest zrzeszony dany radca prawny. Poza tym WSA zwrócił uwagę na problem ochrony danych osobowych i braku podstawy prawnej do zwracania się przez okręgową izbę radców prawnych, do której została złożona deklaracja udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej o udostępnienie ww. informacji stanowiących dane osobowe radcy prawnego, a będących w posiadaniu macierzystej okręgowej izby radców prawnych²¹. Skarga kasacyjna od wyroku WSA we Wrocławiu została oddalona. W wyroku z dnia 16 listopada 2021 r. NSA podzielił stanowisko sądu I instancji²². Podobna sprawa była także przedmiotem rozstrzygnięcia WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2022 r., który wydał analogiczny wyrok²³.

Do sądu administracyjnego wnoszone były również skargi na czynność rady okręgowej izby radców prawnych w przedmiocie pominięcia w losowaniu radców prawnych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, sporządzenia listy radców prawnych wyznaczonych do świadczenia pomocy oraz przekazania informacji o wyznaczonych radcach prawnych powiatom z pominięciem skarżącej. Podstawę prawną skarg stanowił art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Istota sporu dotyczyła, analogicznie jak we wskazanych wyżej orzeczeniach, realizacji przez radę okręgowej izby radców prawnych obowiązków określonych w art. 10 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.n.p.p. Skarżąca złożyła deklarację udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, ale została pominięta w procesie wyznaczania radców prawnych, gdyż nie była wpisana na listę radców prawnych w izbie dokonującej tej procedury. W wyrokach oddalających skargi sąd powoływał się na przytoczone wyżej orzeczenia – WSA we Wrocławiu z dnia 13 maja 2021 r. i NSA z dnia 16 listopada 2021 r.²⁴

Odrębnego omówienia wymaga wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2023 r. Dotyczy on skargi w przedmiocie pominięcia w losowaniu radców prawnych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, ale podniesiono w niej również kwestię wyznaczania pełnomocników z urzędu. Skarżący zwrócił uwagę, że „pełnienie obowiązków pełnomocnika z urzędu dotyczy wszystkich radców prawnych, a nie tych, którzy znajdują się na liście prowadzonej przez konkretną radę”. Podkreślił, że wykonuje on zawód radcy prawnego na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, a nie tylko na terenie danej izby. WSA nie podzielił tego zapatrywania, wskazując, że „sąd w ramach swoich kompetencji i realizacji zadań z art. 117³ k.p.c. występuje do rady, na której obszarze ma siedzibę sąd ustanawiający adwokata lub radcę prawnego, a dana rada realizuje ww. zadanie w ramach posiadanych kompetencji wynikających z u.o.r.p. i regulacji samorządowych, a zatem wyznacza radcę prawnego z listy radców obejmującej radców, którzy wpisani są na

21 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 maja 2021 r., IV SA/Wr 41/21, LEX nr 3206250.

22 Wyrok NSA z dnia 16 listopada 2021 r., II GSK 2046/21, LEX nr 3291724.

23 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2023 r., III SA/Wr 780/20, LEX nr 3448594.

24 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 czerwca 2023 r., III SA/Wr 64/22, LEX nr 3580694; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 grudnia 2021 r., III SA/Wr 781/20, LEX nr 3443911.

prowadzoną przez daną OIRP listę radców prawnych, którzy zgłosili się do świadczenia pomocy prawnej z urzędu²⁵. Sposób ustanawiania pełnomocników z urzędu jest zatem zbliżony do trybu wyznaczania radców prawnych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. W kontekście zmiany Regulaminu skarżący zwrócił uwagę, że w pierwotnym brzmieniu nie zawierał on „pozostającego w sprzeczności z dyspozycją art. 5 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 pkt 2 u.n.p.p. zapisu o wyznaczaniu do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej radcy prawnego wyłącznie na terenie izby, w której jest wpisany na listę radców prawnych. Zapis ten wprowadzono dopiero w kwietniu 2021 r. – niewątpliwie z inicjatywy izby wrocławskiej, w celu wyeliminowania skarżącego oraz innych radców prawnych, będących w podobnej do niego sytuacji, z tegorocznego konkursu”.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy wskazać, że ukształtowała się linia orzecznicza, zgodnie z którą dana rada okręgowej izby radców prawnych wyznacza do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej radców prawnych spośród radców wpisanych na listę prowadzoną przez daną okręgową izbę radców prawnych, co jest zbieżne z treścią § 2a Regulaminu. Trzeba jednak odnotować, iż paragraf ten został dodany uchwałą nr 60/XI/2021 Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 22 kwietnia 2021 r. i wszedł w życie z dniem jej podjęcia. Niemniej jednak sądy administracyjne, opierając się na stanie prawnym sprzed wprowadzenia niniejszej zmiany, oddały skargi radców prawnych, zajmąwszy stanowisko zgodne z wyrokami wydanymi w stanie prawnym po dodaniu § 2a.

5. Wnioski

Jedynym analizowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym problemem związanym z procesem wyznaczania radców do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej jest kwestia możliwości udziału w tym postępowaniu jedynie radców prawnych zrzeszonych w danej okręgowej izbie radców prawnych. Punkty nieodpłatnej pomocy prawnej zlokalizowane są niejednokrotnie na granicy właściwości poszczególnych okręgowych izb radców prawnych, co sprawia, że obsługą punktu zainteresowani są radcowie prawni wpisani na listę radców prawnych w innej izbie niż ta, która zawarła porozumienie z powiatem. Orzeczenia sądów administracyjnych dotyczyły jedynie okręgowej izby radców prawnych we Wrocławiu. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, jak również Naczelny Sąd Administracyjny stawały na stanowisku, iż w świetle Regulaminu wyznaczeni do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej mogą być jedynie radcowie prawni wpisani na listę okręgowej izby radców prawnych, w której przeprowadzany jest proces rekrutacji.

W niektórych orzeczeniach pojawiał się argument, zgodnie z którym intencją ustawodawcy było, aby pomoc była udzielana przez radców prawnych zrzeszonych w okręgowej izbie radców prawnych właściwej ze względu na siedzibę władz powiatu. Należy uznać tę konstatację za zbyt daleko idącą. W przepisach u.n.p.p. uregulowana jest jedynie kwestia zawierania porozumień przez rady poszczególnych okręgowych izb z powiatami,

²⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2023 r., III SA/Wr 63/22, LEX nr 3568435.

mając na względzie siedzibę władz powiatu oraz konsekwencje niezawarcia porozumienia poprzez wskazanie radców prawnych przez dziekana rady danej izby. Decyzja o kształcie przepisów regulujących proces wyznaczania radców prawnych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej należy do samorządu prawniczego. Nic nie stoi zatem na przeszkodzie, aby regulacje te zostały ukształtowane w taki sposób, aby w procesie rekrutacji w danej izbie mogli wziąć udział również radcowie prawni, którzy są wpisani na listę radców prawnych w innej izbie. Przydatny byłby w tym względzie odpowiedni system elektroniczny pozwalający na weryfikację, czy dana osoba spełnia przesłanki do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej określone w Regulaminie, a także za którego pomocą zostałyby przeprowadzona sama rekrutacja, a jeśli zajdzie taka konieczność – losowanie. Kwestia umożliwienia złożenia deklaracji niezależnie od miejsca wpisu na listę wydaje się istotna, w szczególności z uwagi na coraz mniejszą opłacalność udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i w związku z tym spadek zainteresowania jej świadczeniem przez radców prawnych i adwokatów²⁶ oraz potencjalne problemy z obsadą punktów sygnalizowane już przez samorząd adwokacki²⁷.

26 Związek Powiatów Polskich, Uwagi do projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości kwoty bazowej w 2024 r., <https://www.zpp.pl/storage/library/2023-06/3fe36ad7efa83d4a14972-0314fd3c4aa.pdf> [dostęp: 21 sierpnia 2023 r.].

27 Opinia NRA do projektu oceny wykonywanych zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej za 2022 r., <https://www.adwokatura.pl/z-zycia-nra/opinia-nra-do-projektu-oceny-wykonywanych-zadan-z-zakresu-nieodplatnej-pomocy-prawnej-za-2022-r/> [dostęp: 21 sierpnia 2023 r.].

Bibliografia

- Bandarzewski K., *Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej jako zadanie zlecone powiatowi*, [w:] *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2017.
- Bereza A., *Cooperation of the Central Government, Local Government and Self-Government of Legal Professionals in Organising the System of Legal Aid in Poland*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2021, vol. 19, no. 3.
- Daniluk D., *Otwarte konkursy ofert na powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 4.
- Grzymisławska-Cybulska M., Trela A., *Koncepcja nieodpłatnej pomocy prawnej a obowiązki radców prawnych wynikające z ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2016, nr 1.
- Hałub-Kowalczyk O., *Sformalizowany model dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym w Polsce*, Wrocław 2019.
- Kaczocha M., *Komentarz do art. 10*, [w:] *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz*, LEX/el. 2016.
- Płażek S., *Nowe usługi powiatu w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej*, [w:] *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego – dopuszczalność i granice jej prowadzenia*, red. M. Mączyński, M. Stec, Warszawa 2016.
- Przywora B., *Normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*, Warszawa 2019.
- Rogacka-Łukasik A., *Zakres stosowania regulacji prawnej o nieodpłatnej pomocy prawnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, t. 16, nr 1.
- Rynkun-Werner R., *Komentarz do art. 10*, [w:] B. Paxford, R. Rynkun-Werner, M. Wasylkowska-Michór, *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Wegner J., Wróblewski B., *Prawo jednostki do nieodpłatnej pomocy prawnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 6.

Aleksandra Klich¹

Uniwersytet Szczeciński

ORCID ID: 0000-0002-2931-712X

Bartosz Skrendo²

Szczecin

ORCID ID: 0009-0005-6697-5307

OD NARUSZENIA BEZPIECZEŃSTWA PRZETWARZANYCH DANYCH OSOBOWYCH DO NAŁOŻENIA KARY PRZEZ PREZESA UODO – ZAGADNIENIA PRAKTYCZNE

ABSTRACT**From a breach of security of processed personal data to the imposition of a penalty by the President of the Office for Personal Data Protection – practical issues**

In the study, the authors focus on the practical aspects of personal data security management in the context of Polish legal regulations. They analyzed the concept of a personal data security incident and breach along with the necessary steps leading from a data security breach to the possible imposition of a penalty by the President of the Office for Personal Data Protection (UODO). The authors pointed out that to avoid sanctions, a personal data processor must not only comply with

1 Doktor, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, radca prawny w szczecińskiej kancelarii MCM Legal Mazurkiewicz Cieszyński Mazuro, adres do kontaktu: aleksandra.klich@usz.edu.pl.

2 Radca prawny w szczecińskiej kancelarii MCM Legal Mazurkiewicz Cieszyński Mazuro, adres do kontaktu: bartosz.skrendo@mcmlegal.pl.

the minimum legal requirements but also focus on implementing measures to ensure an adequate level of security. The authors indicate the need for effective data protection through monitoring, rapid response to incidents and employee education. The authors point out that awareness of data security risks and effective preventive measures can help avoid sanctions from the President of the UODO. The conclusions of the publication provide a practical guide for data processors seeking to effectively protect personal data in a dynamic legal environment.

Keywords: personal data security, data security breaches, administrative fines, GDPR

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo danych osobowych, naruszenia bezpieczeństwa danych, administracyjne kary pieniężne, RODO

1. Wprowadzenie

We współczesnym społeczeństwie cyfrowym, w którym dane osobowe odgrywają coraz większą rolę w życiu codziennym i biznesowym, ich ochrona prywatności i bezpieczeństwa jest niezmiernie istotna. Unijne rozporządzenie ustalające jednolite zasady w zakresie ochrony danych osobowych³, które weszło w życie w maju 2018 r., wprowadziło nowe standardy ochrony danych osobowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE). Celem uchwalenia RODO było bowiem zharmonizowanie i wzmocnienie ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej (UE), a także dostosowanie przepisów do zmieniającej się rzeczywistości związanej z przetwarzaniem danych osobowych. Rozporządzenie zostało przyjęte, aby sprostać nowym wyzwaniom związanym z cyfryzacją, globalizacją i rosnącym znaczeniem danych osobowych w gospodarce i społeczeństwie. Jednym z kluczowych elementów RODO jest określenie przesłanek i sposobu nakładania kar. W konsekwencji krajowe organy nadzoru (w przypadku Polski jest to Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych⁴) legitymowane są do nakładania kar w przypadku naruszeń przepisów dotyczących ochrony danych osobowych.

Nie ulega wątpliwości to, że aktualnie RODO postrzegane jest jako najbardziej konsekwentna zmiana regulacyjna w polityce informacyjnej od pokolenia. Wprowadza ono dane osobowe do złożonego i ochronnego systemu regulacyjnego⁵. Mimo że postanowienia zawarte w unijnym rozporządzeniu nie są nowatorskie, odegrało ono istotną rolę nie tylko na arenie europejskiej w zakresie harmonizacji regulacji ustalających zasady bezpiecznego przetwarzania danych osobowych, ale staje się przedmiotem dyskusji na arenie międzynarodowej. Nie oznacza to, że jest to legislacyjne rozwiązanie pozbawione wadliwości i niespójności.

3 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.U. UE z 2016 r., L 119, poz. 1), dalej: RODO.

4 Dalej: Prezes Urzędu, PUODO lub Prezes UODO.

5 Ch. J. Hoofnagle, B. van der Sloot, F. Zuiderveen Borgesius, *The European Union general data protection regulation: what it is and what it means*, „Information & Communications Technology Law” 2019, vol. 28, no. 1, DOI: 10.1080/13600834.2019.1573501, s. 65.

Podejmując próbę wyodrębnienia etapów postępowania w przypadku stwierdzenia naruszenia, zasadne wydaje się przyjęcie, że do najważniejszych należą:

- I. wykrycie incydentu,
- II. ocena incydentu,
- III. powiadomienie organu nadzorczego,
- IV. powiadomienie osób fizycznych,
- V. analiza przyczyn incydentu,
- VI. wdrożenie działań naprawczych,
- VII. wnioski i raportowanie.

Podstawowym obowiązkiem administratorów danych osobowych jest dbałość o zapewnienie bezpieczeństwa procesów przetwarzania danych osobowych. Naruszenie tego obowiązku skutkować może nałożeniem kary przez Prezesa UODO. Problematyka ta jest przedmiotem licznych zainteresowań przedstawicieli nauki i praktyki. Przedmiotem publikacji jest przedstawienie szczegółowej analizy zasad nakładania kar przez Prezesa UODO w kontekście przepisów unijnego rozporządzenia.

Podstawową hipotezą badawczą, która ma być udowodniona w przygotowanym opracowaniu, jest udowodnienie, że samo stwierdzenie naruszenia bezpieczeństwa danych osobowych nie wiąże się każdorazowo z nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej. Dążenie do jej udowodnienia wiąże się z błędnym utożsamianiem faktu stwierdzenia naruszenia z nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej. Założeniem autorów jest dokładne omówienie procesu zachodzącego od momentu naruszenia bezpieczeństwa danych osobowych do nałożenia kary przez Prezesa UODO i ustalenie, czy wszczęcie postępowania wyjaśniającego automatycznie wiąże się z nałożeniem kary administracyjnej. Autorzy koncentrują się na analizie przepisów prawnych dotyczących naruszeń bezpieczeństwa danych osobowych, a także regulacji dotyczących kar administracyjnych nakładanych przez Prezesa UODO. Celem jest również przeprowadzenie analizy procesu postępowania przed organem nadzoru, z uwzględnieniem poszczególnych jego etapów, przy jednoczesnym zestawieniu zagadnień teoretycznoprawnych z praktycznymi i sformułowaniu zaleceń dla administratorów danych osobowych. Podstawowym zamierzeniem autorów jest skoncentrowanie się na procedurach i kryteriach, jakimi kieruje się Prezes UODO przy podejmowaniu decyzji o nałożeniu kary, oraz na roli, jaką pełni UODO w egzekwowaniu przepisów o ochronie danych osobowych. Wnioski wypływające z tej analizy mogą być cenne zarówno dla przedstawicieli zawodów prawniczych, jak i pozostałych praktyków zajmujących się ochroną danych osobowych, a także dla przedstawicieli świata nauki, dążących do lepszego zrozumienia mechanizmów egzekwowania przepisów RODO i ich wpływu na zachowanie podmiotów przetwarzających dane osobowe.

2. Skutki wykrycia incydentu bezpieczeństwa

Częstotliwość incydentów naruszeń bezpieczeństwa w zakresie przetwarzanych danych osobowych zależy od wielu czynników, w tym od rodzaju organizacji, rodzaju i zakresu przetwarzanych danych, jak i od poziomu zabezpieczeń oraz działań podejmowanych

w celu ich ochrony. Nie jest możliwe jednoznaczne określenie, jak często dochodzi do incydentów naruszeń bezpieczeństwa, podobnie jak nie jest możliwe stworzenie uniwersalnego modelu umożliwiającego bieżące tworzenie katalogu działań zaradczych. Uzasadnieniem dla tej tezy jest różnorodność źródeł naruszeń, na co wpływ może mieć m.in. region, obszar przetwarzania danych osobowych czy też specyfika danej branży. Nie ulega jednak wątpliwości, że incydenty naruszeń bezpieczeństwa są coraz bardziej powszechne, zwłaszcza w erze cyfrowej, w której wiele organizacji przechowuje i przetwarza duże ilości danych w systemach informatycznych i chmurach obliczeniowych. Przykłady incydentów naruszeń bezpieczeństwa obejmują ataki hakerskie, wycieki danych, utratę sprzętu z danymi, błędy ludzkie czy też naruszenia wynikające z nieprawidłowego postępowania wewnętrznego. Z praktycznego punktu widzenia możliwe jest stwierdzenie, że ponad połowa wszystkich ataków i zagrożeń jest inicjowana przez personel wewnętrzny, jednak duża część będzie również inicjowana przez wspólne działania personelu wewnętrznego i zewnętrznego⁶. Dostrzegalna jest rosnąca świadomość zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzanym danym nie tylko wśród administratorów danych, ale i podmiotów oferujących narzędzia wspierające mechanizmy prawidłowego i efektywnego organizowania i ochrony przetwarzanych danych osobowych.

W związku z tym istotne jest to, aby administratorzy danych osobowych stosowali odpowiednie środki zabezpieczeń, a także prowadzili regularne działania monitorujące, a także audytowo-szkoleniowe pracowników w zakresie ochrony przetwarzanych danych. Wskutek nieuchronnego i dynamicznego postępu i rozwoju technologicznego niezbędne staje się także dokonywanie regularnej oceny ryzyka oraz dostosowanie strategii bezpieczeństwa do zmieniającego się środowiska technologicznego. Nie ulega wątpliwości, że działania z tego obszaru pomagają zmniejszyć ryzyko incydentów naruszeń bezpieczeństwa. Istotna jest także aktywność informacyjna, mająca na celu uświadomienie pracownikom obowiązków wynikających z przetwarzania danych osobowych. W tym celu podstawowe znaczenie mają szkolenia obejmujące przepisy dotyczące ochrony danych osobowych, polityki i procedury organizacji, a także konkretne obowiązki pracowników związane z przetwarzaniem danych osobowych. Z perspektywy występujących naruszeń bezpieczeństwa danych istotne jest bieżące monitorowanie i omawianie zaistniałych w organizacji zdarzeń w celu wyeliminowania ich powstawania w przyszłości. „Pracownicy powinni być także świadomi potencjalnych zagrożeń i ryzyka związanego z przetwarzaniem danych osobowych. W tym celu rekomendacją jest przeprowadzanie kampanii informacyjnych zmierzających do podniesienia świadomości pracowników w zakresie zagrożeń związanych z naruszeniem bezpieczeństwa danych. Kluczowe znaczenie ma także wdrożenie procedur postępowania w przypadku naruszeń. Wszystkie osoby mające styczność z danymi osobowymi powinny być uświadomione o potencjalnych, najbardziej prawdopodobnych naruszeniach ochrony danych osobowych właściwych dla swojego obszaru działania oraz zobowiązane do niezwłocznego powiadomiania o potencjalnych naruszeniach bezpośredniego. Wskazane przykładowo rozwiązania, które powinny być wdrożone przez administratorów danych osobowych, mają charakter wspierający administratora danych osobowych. Pomagają one bowiem pracownikom

⁶ C. Pelnekar, *Planning for and Implementing ISO 27001*, „ISACA Journal” 2011, t. 4, nr 4, s. 1–8.

zrozumieć, jak powinni oni przestrzegać przepisów dotyczących ochrony danych osobowych, jakie są ryzyka i konsekwencje naruszeń oraz jakie kroki powinni podejmować w przypadku incydentów.

W konsekwencji każda z tych osób, która stwierdzi lub podejrzewa naruszenie zabezpieczenia ochrony danych osobowych w systemie informatycznym lub przetwarzanych w inny sposób, powinna mieć świadomość natychmiastowej konieczności przerwania wykonywania czynności związanych z przetwarzaniem danych osobowych i niezwłocznego poinformowania o tym fakcie administratora, bezpośredniego przełożonego oraz IOD albo inną upoważnioną przez administratora osobę. Osoba zatrudniona przy przetwarzaniu danych osobowych, która uzyskała informację lub sama stwierdziła naruszenie zabezpieczenia bazy danych osobowych, powinna także mieć świadomość o spoczywającym na niej obowiązku niezwłocznego poinformowania o tym administratora, bezpośredniego przełożonego oraz IOD albo inną upoważnioną przez niego osobę. Aby powiadomienie o naruszeniu ochrony danych osobowych było skuteczne, powinno obejmować: opis naruszenia ochrony danych osobowych, określenie sytuacji, miejsca i czasu, w jakim stwierdzono naruszenie ochrony danych osobowych i wszelkich istotnych informacji mogących wskazywać na przyczynę tego naruszenia, a także określenie znanych danej osobie sposobów zabezpieczenia systemu oraz wszelkich kroków podjętych po ujawnieniu zdarzenia. Budowanie świadomości wśród zespołu osób przetwarzających dane osobowe skutkować będzie wypracowaniem pozytywnych postaw, związanych m.in. z efektywną umiejętnością podjęcia działań w celu powstrzymania lub ograniczenia dostępu do danych przez osoby niepowołane poprzez np. fizyczne odłączenie urządzeń i segmentów sieci, które mogły umożliwić dostęp do bazy danych osobie nieuprawnionej, wylogowanie użytkownika podejrzanego o naruszenie zabezpieczenia ochrony danych, zmianę hasła do konto IOD i użytkownika, poprzez które uzyskano nielegalny dostęp, w celu uniknięcia ponownej próby włamania, jak również podjęcia innych stosownych do sytuacji działań. Najgorszym bowiem z możliwych rozwiązań jest brak realizacji obowiązku informacyjnego względem administratora i/lub IOD, co niweczy jakąkolwiek możliwość odpowiedniego zareagowania, a w efekcie zwiększa ryzyko nałożenia kary administracyjnej w przypadku zgłoszenia faktu naruszenia do organu nadzoru przez osobę, której dane zostały przetworzone w sposób niezgodny z prawem.

Podjęcie powyższych działań realizowanych na etapie I związanym z wykryciem naruszenia ma charakter czynności sprawdzających, zmierzających do wstępnego ustalenia, czy w istocie administrator ma do czynienia z naruszeniem bezpieczeństwa danych osobowych warunkujących konieczność zgłoszenia tego faktu organowi nadzoru. Na dalszym etapie wdrażania odpowiednich działań naprawczych, zarówno z brzmienia motywu 85, jak i art. 33 ust. 1 RODO, należy zdekodować najbardziej istotne kwestie, aby rozstrzygnąć, kiedy aktualizuje się obowiązek notyfikacji organowi nadzoru zdarzenia mogącego nosić znamiona naruszenia bezpieczeństwa danych. Dopiero po pozytywnym rozstrzygnięciu tego etapu możliwe będzie podjęcie rozważań dotyczących oceny incydentu, a także wdrożenia dalszej procedury postępowania w przypadku stwierdzenia naruszenia bezpieczeństwa danych osobowych, której ostatecznym etapem jest dokonanie zgłoszenia do organu nadzoru.

3. Rodzaje naruszeń bezpieczeństwa przetwarzania danych a obowiązek notyfikacji

Naruszenia przepisów dotyczących ochrony danych osobowych mogą mieć różne źródła i skutki, a Prezes UODO odgrywa kluczową rolę w egzekwowaniu przepisów krajowych i unijnych, a także w zakresie prowadzenia postępowań wyjaśniających oraz nakładania kar na podmioty, które ich nie przestrzegają. Kary administracyjne są bowiem ważnym narzędziem, mającym na celu zachęcenie podmiotów przetwarzających dane osobowe do przestrzegania przepisów o ochronie danych oraz zapewnienie ochrony prywatności obywateli UE. W praktyce prawodawca unijny niestety komplikuje zagadnienia związane z ochroną danych osobowych poprzez niejednoznaczne sformułowania i złożone zależności między niektórymi artykułami i motywami⁷. Podejmując próbę w zakresie zdefiniowania pojęcia naruszenia bezpieczeństwa danych osobowych, należy wyjść od art. 32 RODO, w którym prawodawca unijny przykładowo wskazuje środki techniczne i organizacyjne, które mogą służyć zapewnieniu odpowiedniego stopnia bezpieczeństwa odpowiadającego ryzyku. Jednym z nich jest zdolność do szybkiego przywrócenia dostępności danych osobowych i dostępu do nich w razie incydentu fizycznego lub technicznego. Prawodawca unijny nie definiuje jednak pojęcia „fizycznego lub technicznego incydentu”, pozostawiając w tym zakresie dowolność interpretacyjną. W literaturze przedmiotu dostrzegalna jest próba ustalenia zakresu pojęciowego wskazanego zagadnienia. Zasadne wydaje się to, aby incydenty te rozumieć jako naruszenie fizycznej lub technicznej ochrony danych, ich integralności i/lub poufności⁸. Nie oznacza to jednak, że każdy incydent przesądza o konieczności jego notyfikacji i utożsamiania z naruszeniem wymagającym zgłoszenia do organu nadzoru w ciągu 72 godzin od jego stwierdzenia. Z tego też względu, podejmując rozważania dotyczące naruszeń bezpieczeństwa przetwarzania danych, niezbędne jest podjęcie próby udzielenia odpowiedzi na pytanie o to, czy każdy incydent to naruszenie?

Podkreślenia wymaga konieczność wyraźnego oddzielenia terminów „incydent i zdarzenie” od „naruszenie ochrony danych osobowych”. Naruszenie jest bowiem efektem zaistnienia określonego zdarzenia (incydentu), które osiąga skutek w sposób jednoznacznie kwalifikujący je w kategorii naruszenia wymagającego notyfikacji. W praktyce niejednokrotnie dochodzi do zbyt pochopnego kwalifikowania zgłoszonego incydentu w kategoriach naruszenia wymagającego podjęcia działań, o których mowa w art. 33 i nast. RODO. Z tego też względu słuszne wydaje się być stwierdzenie, że nie każdy incydent przesądza o naruszeniu, zaś każde stwierdzone naruszenie jest skutkiem zaistnienia określonego incydentu. Bezpieczeństwo informacji w sposób naturalny wiąże się z zapewnieniem bezpieczeństwa przetwarzanym danym osobowym. Z tego też względu wyznacznikiem w zakresie próby określenia zakresu wskazanych pojęć mających związek

7 B.-J. Koops, *The trouble with European data protection law*, „International Data Privacy Law” 2014, vol. 4, no. 4, s. 250–261.

8 P. Barta, M. Kawecki, P. Litwiński, *Komentarz do art. 32 RODO*, [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2021, Legalis, Nb. 2.

z naruszeniem bezpieczeństwa danych mogą być normy z rodziny ISO/IEC 27000, pojmowane jako standardy międzynarodowe cieszące się rosnącym uznaniem i przyjęciem. Są one określane jako „wspólny język organizacji na całym świecie” w zakresie bezpieczeństwa informacji, a także charakteryzują się kompleksowym podejściem do problematyki systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji⁹. Szczególnie istotne znaczenie ma jednak definicja pojęcia incydentu związanego z bezpieczeństwem zawarta w normie PN-ISO/ IEC 27000, dotyczącej systemów zarządzania bezpieczeństwem informacji (ISMS) i ich wymagań. Zdefiniowano w niej pojęcie incydentu związanego z bezpieczeństwem informacji, rozumianego jako pojedyncze zdarzenie lub seria niepożądanych albo niespodziewanych zdarzeń związanych z bezpieczeństwem informacji, stwarzających znaczne prawdopodobieństwo zakłócenia działań biznesowych i zagrażających bezpieczeństwu informacji. Należy pamiętać, że każde naruszenie danych jest również naruszeniem bezpieczeństwa, ale nie każde naruszenie bezpieczeństwa jest zawsze naruszeniem danych osobowych¹⁰.

Mówiąc o incydentach w obszarze bezpieczeństwa informacji w wymiarze praktycznym w obszarze organizacyjnym, dostrzegalne są takie sytuacje jak: gromadzenie danych osobowych bez zgody osoby, której dane dotyczą, i bez poinformowania jej o przysługujących jej prawach, nieprzestrzeganie postanowień ustanowionych procedur bezpieczeństwa w zakresie odzyskiwania danych, nieprzestrzeganie terminów ustalonych w celu rozwiązania i zrealizowania praw osób, których dane dotyczą, nielegalne wykorzystanie danych osobowych. Z kolei w przypadku obszaru technicznego naruszenia mogą polegać na próbie lub naruszeniu fizycznej kontroli dostępu i baz danych, zmianie baz danych (usunięciu, modyfikacji lub dodaniu danych, które mogą mieć wpływ na jakość bazy danych), usuwaniu danych z nośników bez odpowiedniej autoryzacji, wyodrębnianiu danych na nośnikach innych niż autoryzowane, niewłaściwym zarządzaniu kopiami zapasowymi, utracie aktywów materialnych (telefonu służbowego, laptopa etc.) czy braku możliwości uzyskania dostępu do systemu przy użyciu zwykłej nazwy użytkownika/hasła lub możliwości naruszenia hasła dostępu.

Podjmując próbę sklasyfikowania grup incydentów w ochronie danych osobowych, można wyróżnić:

1. zdarzenia losowe zewnętrzne (np. pożar, zalanie wodą, utrata łączności czy zasilania),
2. zdarzenia losowe wewnętrzne (awaria komputera/serwera/dysku twardego/oprogramowania, pomyłki informatyków, utrata danych),
3. umyślne incydenty (np. kradzież danych i sprzętu, ujawnienie danych osobom nieupoważnionym, świadome zniszczenie danych, włamanie do systemu informatycznego lub pomieszczeń).

⁹ K. Bobkowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem informacji w ujęciu wybranych aktów normatywnych w zakresie Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji*, „Zarządzanie i Finanse – Journal of Management and Finance” 2018, vol. 16, no. 3, s. 17 i n.

¹⁰ Grupa Robocza Art. 29, *Wytyczne dotyczące powiadamiania o naruszeniu ochrony danych osobowych zgodnie z rozporządzeniem 2016/679 z dnia 3 października 2017 r.*, WP250rev.01, http://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=612052 [dostęp: 29 września 2023 r.].

Istotne znaczenie mają także postanowienia wytycznych koncentrujących się na incydentach naruszenia ochrony danych osobowych oraz na tym, w jaki sposób państwa członkowskie UE muszą być przygotowane nie tylko do skutecznego reagowania i zgodnie ze swoimi zobowiązaniami prawnymi, ale także do proaktywnego zapobiegania takim incydentom. W opinii 03/2014 dotyczącej zgłaszania naruszeń ochrony danych osobowych Grupa Robocza Art. 29 wskazała, że naruszenia można skategoryzować ze względu na trzy powszechnie znane zasady bezpieczeństwa informacji, tj. naruszenie poufności (nieuprawnione lub przypadkowe ujawnienie lub udostępnienie danych osobowych), naruszenie integralności (nieuprawniona lub przypadkowa modyfikacja danych osobowych) oraz naruszenie dostępności (przypadkowa lub nieuprawniona utrata dostępu do danych¹¹).

Możliwe jest także stwierdzenie, zgodnie z którym naruszenie bezpieczeństwa informacji, które nie zagraża danym osobowym, również nie wchodzi w zakres tego obowiązku. To, czy naruszenie było zamierzone, czy nie, nie ma w takim przypadku znaczenia. Kwestią mającą fundamentalne znaczenie jest bowiem ustalenie, czy naruszenie to było bezpośrednio związane z zagrożeniem bezpieczeństwa informacji. Jeśli zaś zdarzenie nosiło znamiona incydentu, ale pozostającego poza wpływem na kwestię bezpieczeństwa danych osobowych, a w szczególności potencjalnego zagrożenia prywatności osób, których dane dotyczą, wówczas poza rozważaniami powinna pozostawać kwestia ewentualnego zgłaszania naruszenia organowi nadzoru.

Niewątpliwie ustawodawca, posługując się pojęciami incydentu bezpieczeństwa i naruszenia ochrony danych osobowych, prowadzi do mylnego utożsamiania obu pojęć. O ile w art. 4 pkt 12 RODO określono, że naruszenie bezpieczeństwa prowadzące do przypadkowego lub niezgodnego z prawem zniszczenia, utracenia, zmodyfikowania, nieuprawnionego ujawnienia lub nieuprawnionego dostępu do danych osobowych przesyłanych, przechowywanych lub w inny sposób przetwarzanych definiowane jest jako naruszenie ochrony danych osobowych, o tyle nie oznacza to, że jest to naruszenie, o którym mowa w art. 33 ust. 1 RODO, którego stwierdzenie aktualizuje konieczność zgłoszenia do Prezesa UODO. Zdarzenia stanowiące incydenty bezpieczeństwa, które podlegają zgłoszeniu, powinny być bowiem każdorazowo analizowane i oceniane z perspektywy skutków, które są z nimi związane. Z tego też względu każdy incydent powinien podlegać zindywidualizowanej ocenie prowadzącej do ustalenia istnienia skutków wyszczególnionych przez prawodawcę unijnego definiującego pojęcie naruszenia danych osobowych. Oznacza to zatem, że dopiero w momencie ustalenia, że dany incydent (np. kradzież laptopa czy zgubienie pendrive'a) skutkuje jednym z rezultatów wymienionych enumeratywnie w art. 4 pkt 12 RODO, np. nieuprawnionym ujawnianiem lub nieuprawnionym dostępem do danych osobowych, aktualizuje się konieczność jego notyfikacji.

Odkąd zaczęło obowiązywać RODO, muszą zostać spełnione nowe wymogi dotyczące powiadomień i komunikacji w przypadku naruszenia danych. Ponieważ każde naruszenie jest inne, odpowiednie postępowanie z nim może okazać się trudne, szczególnie pod względem konsekwencji i oceny ryzyka. Aby ustalić, czy należy powiadomić organ ochrony danych o naruszeniu danych i czy należy o tym poinformować osoby, których

11 Grupa Robocza Art. 29, *Wytyczne dotyczące...*

dane dotyczą, administrator musi ocenić ryzyko naruszenia praw i wolności osób fizycznych zgodnie z art. 33 i 34 RODO. Ocena ta jest również kluczowa dla wdrożenia środków technicznych i organizacyjnych zgodnie z przepisami dotyczącymi odpowiedzialności administratorów, ochrony danych w fazie projektowania i bezpieczeństwa przetwarzania na podstawie art. 24 ust. 1, art. 25 ust. 1 i ust. 2 RODO, a także w celu ustalenia, czy należy przeprowadzić ocenę skutków dla ochrony danych (art. 35 RODO) i czy należy uruchomić mechanizm uprzednich konsultacji, o którym mowa w art. 36 RODO¹². Działania administratora podejmowane tuż po powzięciu informacji o potencjalnym naruszeniu bezpieczeństwa danych osobowych mogą mieć charakter przygotowawczy, zmierzający do ustalenia, z jakim naruszeniem ma on do czynienia. Etap ten jest niezwykle istotny z praktycznego punktu widzenia, bowiem zgodnie z motywem 85 RODO przy braku odpowiedniej i szybkiej reakcji naruszenie ochrony danych osobowych może skutkować powstaniem uszczerbku fizycznego, szkód majątkowych lub niemajątkowych u osób fizycznych, takich jak utrata kontroli nad własnymi danymi osobowymi lub ograniczenie praw, dyskryminacja, kradzież lub sfalszowanie tożsamości, strata finansowa, nieuprawnione odwrócenie pseudonimizacji, naruszenie dobrego imienia, naruszenie poufności danych osobowych chronionych tajemnicą zawodową lub wszelkie inne znaczne szkody gospodarcze lub społeczne. Z praktycznego punktu widzenia wydaje się, że większość tych skutków będzie mogła wystąpić z dużym prawdopodobieństwem w przypadku każdorazowego wystąpienia naruszenia bezpieczeństwa danych osobowych.

Z tego względu administrator we wstępnej ocenie zaistniałego zdarzenia musi dokonać analizy stopnia wpływu incydentu na ryzyko naruszenia praw lub wolności osoby, której dane dotyczą. Analiza powinna koncentrować się na tym, jakie ryzyko dla osób fizycznych stwarza naruszenie danych. W przypadku naruszenia danych osobowych prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka związanego z naruszeniem wynosi 100%, pozostawiając wagę jako jedyną zmienną. Potencjalny wpływ na prawa i wolności osób, których dane dotyczą, waha się zatem od braku ryzyka przez ryzyko aż do wysokiego ryzyka¹³. W tym miejscu warto wskazać, że przez „ryzyko naruszenia praw lub wolności” należy rozumieć wszystkie sytuacje, w których incydent bezpieczeństwa może nieść ze sobą istotne negatywne skutki dla osoby, której dane zostały naruszone (np. popełnienie przestępstwa na jej szkodę, kradzież tożsamości, naruszenie dobrego imienia itd.). Prawodawca unijny w motywie 75 RODO uszczegóławia powyższe sformułowanie, konkretyzując je określonymi skutkami, które mogą wystąpić w wyniku przetwarzania danych (np. dyskryminacja, kradzież tożsamości lub oszustwo dotyczące tożsamości, strata finansów, naruszenie dobrego imienia, naruszenie poufności danych osobowych chronionych tajemnicą zawodową, nieuprawnione odwrócenie pseudonimizacji lub wszelka inna znaczna szkoda gospodarcza lub społeczna).

¹² S. Gonscherowski, F. Bieker, *Who You Gonna Call When There's Something Wrong in Your Processing? Risk Assessment and Data Breach Notifications in Practice*, [w:] E. Kosta i in., *Privacy and Identity Management. Fairness, Accountability, and Transparency in the Age of Big Data*, 2019, Switzerland: Springer International Publishing AG (IFIP Advances in Information and Communication Technology), s. 35.

¹³ *Ibidem*, s. 39.

Podsumowując rozważania w tym zakresie, wyraźnego podkreślenia wymaga to, że zanim zaktualizuje się konieczność ewentualnego wszczęcia procedury notyfikacyjnej, administrator musi podjąć działania zmierzające do ustalenia, czy dane zdarzenie nosi znamiona naruszenia bezpieczeństwa danych osobowych. Skuteczność realizacji przez administratora czynności zmierzających do ustalenia potencjalnej konieczności zgłoszenia naruszenia do Prezesa UODO uzależniona jest od uprzedniego wdrożenia procedur i mechanizmów postępowania w przypadku ujawnienia zdarzenia mogącego uzasadniać wątpliwości w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzanych danych osobowych. Z tego względu rekomendowane jest zwracanie uwagi administratorów na konieczność podnoszenia świadomości prawnej wśród osób przetwarzających dane osobowe w danej organizacji.

4. Ocena incydentu a przesłanki zgłoszenia naruszenia do Prezesa UODO

Mając na uwadze powyższe rozważania, należy odpowiedzieć na pytanie, co w sytuacji, gdy administrator stwierdził, że doszło do incydentu bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych? Jak wskazano, procedura decyzyjna w zakresie ewentualnej notyfikacji stwierdzonego naruszenia jest kilkuetapowa. W przypadku ustalenia przez administratora, że odnotowany incydent nosi znamiona naruszenia generującego konieczność dokonywania zgłoszenia organowi nadzoru, krystalizuje się sposób dalszego postępowania.

Po pierwsze, aby rozważyć konieczność zawiadomienia organu nadzorczego o naruszeniu danych, należy takie naruszenie stwierdzić. Zgodnie z opinią Grupy Roboczej Art. 29 moment stwierdzenia incydentu to chwila, w której administrator uzyskał wystarczającą dozę pewności co do tego, że doszło do wystąpienia incydentu bezpieczeństwa, który doprowadził do naruszenia ochrony danych osobowych – czyli stanu naruszenia bezpieczeństwa prowadzącego do przypadkowego lub niezgodnego z prawem zniszczenia, utraty, zmodyfikowania, nieuprawnionego ujawnienia lub nieuprawnionego dostępu do danych osobowych przesyłanych, przechowywanych lub w inny sposób przetwarzanych. Nie jest zatem tak, że samo powzięcie informacji o potencjalnym incydencie rodzi w sposób automatyczny obowiązek notyfikacyjny. Po powzięciu informacji o potencjalnym naruszeniu ochrony danych osobowych należy bowiem niezwłocznie zbadać okoliczności zgłaszanego zdarzenia. Wydaje się, że optymalnym czasem przeznaczonym na badanie okoliczności zdarzenia powinny być pierwsze 24 godziny liczone od momentu powzięcia informacji o potencjalnym naruszeniu. Oczywiście jest to założenie modelowe, w praktyce uzależnione np. od dnia tygodnia pierwotnego powzięcia informacji o zdarzeniu, jak i od dostępności do infrastruktury kadrowej i zasobowej organizacji, w której do niego doszło. W przypadku zdarzeń wymagających poświęcenia większej ilości czasu na działania wstępne zasadne wydaje się przygotowanie pisemnego uzasadnienia konieczności dłuższego badania.

Analizując drugi etap zmierzający do ustalenia zasadności zgłoszenia faktu naruszenia organowi nadzoru, załóżmy dwa stany faktyczne. W jednym administrator otrzymuje informację od cyberprzestępcy, że ten naruszył poufność przetwarzanych przez niego danych osobowych i wszedł w posiadanie jego listy płac, grożąc upublicznieniem jej, jeżeli nie

zapłaci okupu. W drugim stanie faktycznym ten sam cyberprzestępca dołącza listę płac do ww. wiadomości. W pierwszym stanie faktycznym momentem stwierdzenia naruszenia nie będzie otrzymanie samej wiadomości od cyberprzestępcy, lecz moment jej zweryfikowania – dopiero bowiem po sprawdzeniu systemów IT i ustaleniu, że doszło do incydentu, aktualizuje się obowiązek zawiadomienia organu nadzorczego. W drugim stanie faktycznym momentem tym będzie z kolei moment odczytania wiadomości, jeżeli załączone dane osobowe rzeczywiście zaliczają się do zasobów informacyjnych administratora.

Po drugie, w art. 33 ust. 1 RODO przewidziano wyłączenie obowiązku notyfikowania organowi nadzorcemu naruszeń, gdy jest mało prawdopodobne, by naruszenie to skutkowało ryzykiem naruszenia praw lub wolności osób fizycznych. Stwierdzenia powyższego można przede wszystkim dokonać po analizie konkretnego incydentu – poprzez ustalenie kategorii osób, których dane dotyczą, oraz zakresu ujawnionych danych. Należy podkreślić, że ocena ww. prawdopodobieństwa stanowi jeden z wniosków końcowych przeprowadzonej analizy danego naruszenia – nie można rozważyć prawdopodobieństwa naruszenia praw lub wolności osób fizycznych bez szczegółowej analizy samego naruszenia. Pozytywna odpowiedź na pytanie o to, czy zidentyfikowane naruszenie może powodować ryzyko naruszenia praw i wolności, prowadzi do pozytywnej konkluzji w zakresie konieczności zgłoszenia organowi nadzoru. Co istotne, wobec coraz powszechniejszego niwelowania barier geograficznych możliwe jest przyjęcie, że naruszenie będzie dotyczyło obywateli różnych państw członkowskich UE. W takiej sytuacji, tj. jeśli ma ono znaczny wpływ na osoby fizyczne w więcej niż jednym państwie, należy je zgłosić wiodącemu organowi. W przypadku stwierdzenia braku skutków naruszenia w postaci ryzyka naruszenia praw i wolności obowiązek notyfikacji naruszenia nie powstaje.

Dla zobrazowania analizowanych zagadnień zasadne wydaje się rozważenie kolejnych dwóch stanów faktycznych. W pierwszym podmiot leczniczy (np. przychodnia) stwierdził naruszenie poufności swojej bazy danych, w której przechowywane były imiona i nazwiska pacjentów wraz z wewnętrznym numerem identyfikacyjnym pacjenta. Druga baza danych, zawierająca numery identyfikacyjne pacjenta, dane o historii leczenia, numer PESEL i dane adresowe, pozostała nienaruszona. W drugim stanie faktycznym ta sama placówka medyczna stwierdziła naruszenie poufności bazy danych, w której zbiorczo przechowywano imię i nazwisko pacjenta, numer PESEL, dane adresowe i historię leczenia. W drugim przypadku bez wątplenia istnieje wysokie ryzyko naruszenia praw i wolności osób fizycznych. Nie tylko doszło do ujawnienia danych osobowych szczególnej kategorii, ale także istnieje możliwość wykorzystania tych informacji do nielegalnych działań, takich jak np. wyłudzenie kredytu. W związku z tym w drugim przypadku administrator winien zawiadomić organ nadzorczy o naruszeniu – ryzyko naruszenia praw i wolności osób, których dane dotyczą, jest wysokie. Analizując pierwszy przypadek, trzeba wziąć pod uwagę, że administrator stosował pseudonimizację – przypisał szczegółowe informacje o pacjentach z jednej bazy danych do identyfikatorów pacjentów, które przechowywał w drugiej bazie danych (razem z ich imionami i nazwiskami, które zostały upublicznione).

Oceniając, czy ryzyko naruszenia praw i wolności osób fizycznych jest większe niż małe, trzeba ocenić ewentualne skutki dla pacjentów. Po pierwsze nie zawsze możliwe jest przypisanie konkretnego imienia i nazwiska do danej osoby – informacja, że np.

Adam Nowak jest w bazie danych przychodni, nie musi mieć skutków dla konkretnego Adama Nowaka, który jest jej pacjentem. Ujawnienie wewnętrznego numeru identyfikacyjnego również nie stanowi informacji o Adamie Nowaku, która mogłaby naruszyć jego prawa i wolności. Informacja, że jest on w bazie danych przychodni, również nie. W analizowanym przypadku obowiązek notyfikacyjny nie powstaje głównie dzięki stosowaniu pseudonimizacji przez administratora, gdyż baza danych, w której przechowywane są szczegółowe informacje o pacjentach, pozostała nienaruszona. Oczywiście powyższy przykład jest uproszczony – gdyby ujawniono informacje, że osoba o unikatowym imieniu i nazwisku (które można przypisać wyłącznie do jednej osoby fizycznej) jest pacjentem prywatnej kliniki onkologicznej, to zdarzenie to mogłoby nieść ze sobą ryzyko naruszenia jej praw lub wolności. Z powyższego należy wyciągnąć wniosek, że każde zdarzenie należy szczegółowo przeanalizować, biorąc pod uwagę kontekst danego procesu przetwarzania, którego bezpieczeństwo zostało naruszone.

Po trzecie z art. 33 ust. 1 RODO wynika obowiązek niezwłocznego reagowania na incydenty bezpieczeństwa. Zgodnie z motywem 87 RODO to, czy zawiadomienia dokonano bez zbędnej zwłoki, należy ustalić z uwzględnieniem w szczególności charakteru i wagi naruszenia ochrony danych osobowych, jego konsekwencji oraz niekorzystnych skutków dla osoby, której dane dotyczą. Powyższe wynika z faktu, że – jak wskazano – zgodnie z motywem 85 RODO przy braku odpowiedniej i szybkiej reakcji naruszenie ochrony danych osobowych może skutkować powstaniem licznych negatywnych skutków odczuwalnych przez osobę, której dane dotyczą. Naturalną konsekwencją stwierdzenia naruszenia bezpieczeństwa danych osobowych, przy uwzględnieniu pozostałych pozytywnych przesłanek uzasadniających dokonanie zgłoszenia organowi nadzoru, jest zatem powinność natychmiastowego zgłoszenia organowi nadzorczemu stwierdzonego naruszenia ochrony danych osobowych. Powinno to nastąpić bez zbędnej zwłoki, jeżeli to wykonalne, nie później niż w terminie 72 h po stwierdzeniu naruszenia. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, w której administrator jest w stanie wykazać zgodnie z zasadą rozliczalności, że jest mało prawdopodobne, by naruszenie to mogło powodować ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych. Treść motywu 85 jest zgodna z brzmieniem art. 33 ust. 1 RODO. Jednocześnie prawodawca unijny określa, że jeżeli nie można dokonać zgłoszenia w terminie 72 h, zgłoszeniu powinno towarzyszyć wyjaśnienie przyczyn opóźnienia, a informacje mogą być przekazywane stopniowo, bez dalszej zbędnej zwłoki. Za dokonanie zgłoszenia z nieuzasadnioną zwłoką lub po 72 h od stwierdzenia naruszenia RODO nie przewiduje sankcji, jednakże może to mieć wpływ na ewentualną wysokość kary administracyjnej nałożonej na administratora. Na marginesie należy odnotować, że prawodawca unijny nie określił precyzyjnie terminu, w jakim podmioty przetwarzające winny raportować incydenty administratorowi – wskazano jedynie, że ma to nastąpić bez zbędnej zwłoki. Z uwagi na powyższe w sytuacji, gdyby naruszenie ochrony danych osobowych miało miejsce u podwykonawców administratora, np. firmy hostingowej, to termin 72 h na zgłoszenie naruszenia przez administratora biegnie dopiero od momentu, w którym powziął on wiedzę o incydencie, tj. od momentu, w którym został on zawiadomiony przez hostingodawcę o naruszeniu bezpieczeństwa jego zasobów informacyjnych i przeprowadził procedurę zmierzającą do zidentyfikowania naruszenia bezpieczeństwa danych.

Warte podkreślenia jest również to, że niezależnie od tego, czy dany incydent skutkuje zawiadomieniem organu nadzorczego, czy też nie, każde takie zdarzenie kwalifikuje się jako incydent na gruncie RODO i winno zostać udokumentowane, zgodnie z art. 33 ust. 5 RODO. Incydenty te nie tylko powinny być dokumentowane, ale i analizowane oraz oceniane pod kątem możliwych lub niezbędnych ulepszeń systemu bezpieczeństwa¹⁴. Proces zarządzania incydentami związanymi z bezpieczeństwem informacji służy bowiem do wykrywania, zgłaszania, oceny, reagowania na incydenty związane z bezpieczeństwem informacji, radzenia sobie z nimi i wyciągania z nich wniosków. Wynikiem tego procesu są zidentyfikowane incydenty, które są wykorzystywane w różnych procesach o charakterze naprawczym, w tym w procesie zarządzania zmianami w bezpieczeństwie informacji i procesie zapewniającym niezbędną świadomość¹⁵. Skrupulatność administratora w tego rodzaju sytuacjach postrzegana jest korzystnie z perspektywy ustalenia stopnia jego świadomości w odniesieniu do zdefiniowanych procesów przetwarzania, a także wdrożenia mechanizmów organizacyjno-technicznych zapewniających realizowanie odpowiednich procedur zmierzających do zapewnienia wysokiego poziomu zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzanym danym osobowym.

5. Zgłoszenie naruszenia do PUODO – uwagi praktyczne

Zgłoszenie naruszenia do organu nadzorczego należy przekazać elektronicznie lub listownie, zgodnie z wymaganiami art. 33 ust. 3 RODO. Zgodnie z tym przepisem zgłoszenie powinno co najmniej:

- a) opisywać charakter naruszenia ochrony danych osobowych, w tym w miarę możliwości wskazywać kategorie i przybliżoną liczbę osób, których dane dotyczą, oraz kategorie i przybliżoną liczbę wpisów danych osobowych, których dotyczy naruszenie;
 - b) zawierać imię i nazwisko oraz dane kontaktowe inspektora ochrony danych lub oznaczenie innego punktu kontaktowego, od którego można uzyskać więcej informacji;
 - c) opisywać możliwe konsekwencje naruszenia ochrony danych osobowych;
 - d) opisywać środki zastosowane lub proponowane przez administratora w celu zaradzenia naruszeniu ochrony danych osobowych, w tym w stosownych przypadkach środki w celu zminimalizowania jego ewentualnych negatywnych skutków;
- oraz zawierać wyjaśnienie przyczyn opóźnienia art. 33 ust. 1 zd. 2 RODO, jeżeli przekazano je po upływie 72 h od stwierdzenia naruszenia ochrony danych osobowych.

Wskazany wyżej przepis zawiera minimalny zakres informacji dotyczących stwierdzonego naruszenia. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby taki zakres poszerzyć – najczęściej

¹⁴ G. Disterer, *ISO/IEC 27000, 27001 and 27002 for Information Security Management*, „Journal of Information Security” 2013, nr 4, s. 98.

¹⁵ K. Haufe i in., *A process framework for information security management*, „International Journal of Information Systems and Project Management” 2016, t. 4, nr 4, s. 33.

będzie to miało miejsce w sytuacji, gdy administrator będzie chciał udokumentować swoje starania w kontekście minimalizacji skutków incydentu lub udokumentować sposób przeprowadzenia analizy możliwych konsekwencji naruszenia. Nie jest bowiem tak, że każde zgłoszenie doprowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego przez organ nadzorczy – szerokie opisanie stanu faktycznego może czasem uchronić administratora od wyjaśniania szczegółów zdarzenia w toku takiego postępowania. Zakres zgłoszenia uzależniony będzie od efektywności zastosowania uprzednio wdrożonych procedur postępowania w przypadku stwierdzenia naruszenia. Jeżeli bowiem administrator po uzyskaniu informacji o zdarzeniu mogącym nosić znamiona naruszenia bezpieczeństwa danych osobowych żądał wyjaśnień od członków personelu bądź przeprowadził konsultacje (w tym zewnętrznych podmiotów), informacje o tych działaniach powinny znajdować się w zgłoszeniu, w części dotyczącej zastosowanych środków. Nadto administrator, opisując zdarzenie oraz zastosowane narzędzia organizacyjno-techniczne, powinien w zgłoszeniu także opisać sposób postępowania.

Istotne jest bowiem to, aby w kontakcie z organem nadzoru przedstawić argumentację uwiarygadniającą to, że do naruszenia doszło w sposób przypadkowy i nie nosiło ono znamion działania zamierzonego i świadomego, przy założeniu, że w rzeczywistości taka sytuacja miała miejsce. Z perspektywy postępowania przed Prezesem UODO istotne jest bowiem uwypuklenie stopnia świadomości i umiejętności identyfikowania zagrożeń i niebezpieczeństw przez pracowników organizacji. Z tego względu istotny praktyczny wymiar będzie miało opisanie w zgłoszeniu sposobu postępowania personelu niezwłocznie po zidentyfikowaniu incydentu mogącego stanowić naruszenie bezpieczeństwa danych osobowych (np. czy choćby wstępnie udokumentowane zostało zaistniałe zdarzenie, jakie czynności niezbędne dla powstrzymania niepożądanych skutków zaistniałego naruszenia zostały podjęte, czy zabezpieczone zostało miejsce zdarzenia, a także jakie działania zostały podjęte stosownie do objawów i komunikatów towarzyszących naruszeniu).

Należy zauważyć, że jeżeli nie jest możliwe udzielenie wszystkich informacji określonych w art. 33 ust. 3 RODO w przesłanym do organu nadzorczego zgłoszeniu, istnieje możliwość przekazywania ich sukcesywnie, lecz bez zbędnej zwłoki, na podstawie art. 33 ust. 4 RODO. Prawodawca unijny nie definiuje terminu „bez zbędnej zwłoki”, co prowokuje do przyjęcia, że w przypadku naruszenia bezpieczeństwa danych osobowych administrator musi niezwłocznie, czyli możliwie jak najszybciej, powiadomić właściwy organ nadzoru. W praktyce oznacza to, że administrator nie może zwlekać z przekazaniem informacji o naruszeniu danych, ale musi wręcz działać bezzwłocznie po stwierdzeniu takiego naruszenia. Uprawnienie, o którym mowa w art. 33 ust. 3 RODO, w zakresie sukcesywnego przekazywania informacji organowi nadzoru sprzyja kompleksowemu wyjaśnieniu okoliczności i faktów mających znaczenie dla oceny sytuacji i ewentualnej winy administratora w naruszeniu bezpieczeństwa danych osobowych. Wydaje się, że formularz zgłoszenia naruszenia ochrony danych osobowych dostępny na stronie Urzędu Ochrony Danych Osobowych jest skonstruowany w intuicyjny sposób, dzięki czemu podmiot zgłaszający naruszenie powinien przedstawić kompleksowe informacje dotyczące opisywanego zdarzenia. Zasadne jest jednak zastosowanie metody optymalnej szczegółowości opisu, dzięki czemu możliwe będzie dokładne przybliżenie nie tylko

sytuacji stanowiącej przedmiot zgłoszenia, ale i stosowanych procedur i zabezpieczeń. Z tego też względu w części przeznaczony na opisanie zdarzenia praktyką zasługującą na aprobatę jest uwzględnienie wyników postępowania wyjaśniającego i zabezpieczającego, a także przedstawienie konkluzji płynących z raportu naruszenia.

Mimo że podstawowym skutkiem stwierdzenia naruszenia jest poinformowanie o tym fakcie organu nadzoru. Nie należy zapominać jednak o konieczności realizacji obowiązku informacyjnego względem osób, których dane zostały naruszone. Procedując zgłoszenie naruszenia ochrony danych osobowych, administrator powinien również pamiętać o obowiązkach wynikających z treści art. 34 ust. 1 RODO, zgodnie z którym, jeżeli naruszenie ochrony danych osobowych może powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych, administrator bez zbędnej zwłoki zawiadomienia osobę, której dane dotyczą, o takim naruszeniu. Z regulacji należy wywnioskować, że w sytuacji, gdy ocena danego incydentu, dokonana przez administratora, doprowadziła do wniosku, że ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych jest wysokie, to należy takie osoby o tym fakcie poinformować. Jest to uzasadniona praktyka z perspektywy możliwości wdrożenia odpowiednich działań zapobiegawczych, co potwierdza wprost brzmienie motywu 86 RODO. Prawodawca unijny także i w tym przypadku nie określił przy tym terminu, w którym zawiadomienie takie powinno zostać dokonane. W konsekwencji należy przyjąć, że zgodnie z omawianym przepisem należy to uczynić niezwłocznie, co leży w najlepszym interesie administratora, ponieważ potencjalnie może ograniczyć ilość i wysokość roszczeń cywilnoprawnych osób, których dane dotyczą. Przykładowo informując osobę, której dane dotyczą, o fakcie, że ujawnione zostały jej dane osobowe, które mogą potencjalnie pozwolić na wyłudzenie kredytu lub skutkować kradzieżą tożsamości w innych aspektach (np. dane tożsamości, numer i seria dowodu osobistego oraz numer PESEL), administrator umożliwi takiej osobie skorzystanie z usług biura informacji kredytowej, tak aby mogła ona otrzymać alert ostrzegawczy informujący o procedurach kredytowych podejmowanych na jej rzecz przez banki.

Reasumując, sposób postępowania w przypadku naruszeń ochrony danych osobowych jawi się jako skomplikowany i sformalizowany. Administratorzy, zgodnie ze stanowiskiem Grupy Roboczej Art. 29, powinni ustanowić wewnętrzne procedury umożliwiające wykrycie i zaradzenie naruszeniom, na przykład poprzez stosowanie oprogramowania do analizy przepływu danych i logów oprogramowania. Ponadto personel powinien być odpowiednio przeszkolony, aby mógł zidentyfikować potencjalne naruszenia ochrony danych osobowych. W przypadku wykrycia naruszenia w ramach prowadzonego postępowania wyjaśniającego i zabezpieczającego administrator powinien działać niezwłocznie, co oznacza, że powinien dysponować procedurą reagowania na incydenty. Powinien wiedzieć, kto i w jaki sposób będzie oceniał prawdopodobieństwo naruszenia praw lub wolności osób fizycznych, których dane dotyczą. Trudno bowiem sobie wyobrazić, aby w ciągu 72 h od stwierdzenia incydentu administrator miał czas na poszukiwanie specjalisty ds. ochrony danych osobowych oraz ds. bezpieczeństwa IT, który pomoże mu przejść przez procedurę w wymaganym czasie, dokonać niezbędnej analizy i zgłoszenia do organu nadzorczego połączonego z zawiadomieniem z art. 34 ust. 1 RODO.

6. Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych na administratora danych osobowych

Niestety w dalszym ciągu w praktyce dostrzegalna jest akceptacja poglądu, zgodnie z którym każdorazowe obowiązkowe zgłoszenie naruszenia danych wiąże się automatycznie z nałożeniem kary pieniężnej. Teza ta jest zbyt daleko idąca. Oczywiście każdy incydent podlegający zgłoszeniu organowi nadzorczemu wiąże się z ryzykiem sankcji administracyjnych, w tym kar finansowych, do których nakładania RODO uprawnia organ nadzorczy¹⁶. Nieprawidłowe jest jednak twierdzenie, jakoby w sposób automatyczny naruszenie implikowało skutek w postaci nałożenia przez organ nadzorczy kary pieniężnej.

Nie ulega wątpliwości, że dokonanie zgłoszenia organowi nadzoru w sposób naturalny skutkować może koniecznością przeprowadzenia kontroli prawidłowości realizacji procesów przetwarzania. Każdorazowo w sytuacji ujawnienia działania niezgodnego z przepisami unijnymi i krajowymi w zakresie ochrony danych osobowych aktualizuje się konieczność dokonania oceny źródeł i ustalenia ich charakteru (w tym ustalenia poziomu umyślności dla danego działania lub zaniechania), a także przyczyn i powodów naruszenia bezpieczeństwa. Pod uwagę należy wziąć także historię ewentualnych naruszeń z przeszłości. Zgodnie z art. 60 UODO postępowanie w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych jest prowadzone przez Prezesa UODO. Być może źródłem praktyki polegającej na utożsamianiu wszczęcia postępowania przez organ nadzoru z oczekiwaniem na wymierzenie kary pieniężnej jest analiza brzmienia polskiej ustawy o ochronie danych osobowych, w której ustawodawca odnosi się do zasad nakładania administracyjnych kar pieniężnych, pomijając przy tym dopuszczalność podejmowania innych rozstrzygnięć, także zmierzających do mobilizacji w zakresie przetwarzania danych osobowych zgodnie z przepisami prawa. Pamiętać należy jednak o tym, że ogólne reguły dotyczące uprawnień krajowych organów nadzoru do podejmowania działań zawarte są w unijnym rozporządzeniu.

Uszczegółowieniem przyjętych regulacji unijnych są postanowienia krajowej ustawy o ochronie danych osobowych, w której w art. 60–74 UODO ustawodawca określił zasady prowadzenia przez Prezesa UODO postępowania w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych. Jednocześnie ustawodawca w art. 78–91 UODO sformułował zasady prowadzenia postępowania kontrolnego, które jest głównym przedmiotem zainteresowania z uwagi na cel i zakres niniejszego opracowania, bowiem jego wynik przesądza o (nie)zasadności wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego mogącego skutkować nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej. Niestety krajowy ustawodawca, systematyzując regulacje prawne odnoszące się do nadzorowania prawidłowości przestrzegania norm prawnych dotyczących ochrony danych osobowych, dokonał swoistego rozdrobnienia regulacji, co przy konieczności łącznego analizowania postanowień RODO nie sprzyja ich czytelności. Nadto porządek, w jakim uregulowane

¹⁶ A. Kamiński, K. Dąbek, *Nowe zagrożenia dla działalności przedsiębiorstw w świetle Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego o ochronie danych osobowych (RODO)*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu” 2017, nr 487, DOI: 10.15611/pn.2017.487.12, s. 140.

zostały kwestie naruszenia danych osobowych, a także prowadzenia postępowania kontrolnego, może skutkować mylnym przyjęciem błędnej kolejności w zakresie czynności podejmowanych przez organ nadzoru. Nie ulega jednak wątpliwości, że wskazane przepisy stanowią *lex specialis* względem rozwiązań przyjętych w unijnym rozporządzeniu, choć – jak wskazano – nie przesądza to o kompleksowym uregulowaniu zasad prowadzenia postępowania wskutek zawiadomienia organu o naruszeniu ochrony danych osobowych. Uzasadnieniem dla tego stanowiska jest zakres przedmiotowy regulacji wprost odnoszących się do postępowania w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, postępowania kontrolnego, a także brzmienie art. 7 UODO, zgodnie z którym w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowań administracyjnych przed Prezesem Urzędu stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, zaś postanowienia wydane w postępowaniach są zaskarżalne skargą do sądu administracyjnego, przy jednoczesnym uwzględnieniu licznych wątpliwości dotyczących dwuinstancyjnego charakteru postępowania przed Prezesem UODO.

Pierwszym z etapów postępowania skutkującego potencjalnym nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej jest postępowanie kontrolne, prowadzone w oparciu o art. 78 UODO, przy uwzględnieniu zatwierdzonego przez Prezesa Urzędu planu kontroli lub na podstawie uzyskanych przez Prezesa UODO informacji lub w ramach monitorowania przestrzegania stosowania rozporządzenia¹⁷. Ustawodawca w sposób dość szczegółowy określa zasady prowadzenia postępowania, z uwzględnieniem zasad dotyczących podmiotu kontrolującego (art. 79–81 UODO), udziału osób trzecich (art. 82 UODO), a także przebiegu kontroli (art. 83 UODO). Na wypuklenie zasługują jednak postanowienia dotyczące przebiegu i uprawnień podmiotów kontrolujących, z których wprost wynika, że kontrolujący mają szerokie uprawnienia w zakresie dostępu do dokumentów i informacji mających bezpośredni związek z zakresem przedmiotowym kontroli, a także do przeprowadzania oględzin miejsc, przedmiotów, urządzeń, nośników oraz systemów informatycznych lub teleinformatycznych służących do przetwarzania danych, jak również do żądania złożenia pisemnych lub ustnych wyjaśnień oraz przesłuchiwania w charakterze świadka osoby w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego, a także zlecenia sporządzenia ekspertyz i opinii. Informacje zgromadzone w postępowaniu kontrolnym przesądzają o zasadności lub niezasadności wszczęcia postępowania, o którym mowa w art. 60 UODO. Odmówienie wszczęcia postępowania wydaje się uzasadnione w przypadku stwierdzenia braku przesłanek do nadania sprawie biegu. W takiej sytuacji, działając na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 UODO, Prezes Urzędu powinien odmówić wszczęcia postępowania administracyjnego. Jeśli zaś Prezes UODO uzna, że mogło dojść do naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, obowiązany jest do niezwłocznego jego wszczęcia (art. 90 UODO). Wówczas aktualizują się postanowienia zawarte w art. 60–74 UODO, odnoszące się do postępowania w przedmiocie stwierdzonego naruszenia, które prowadzone jest na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, z uwzględnieniem uprawnień, o których mowa chociażby w art. 68 UODO odnoszącym się do konieczności uzupełnienia dowodów. Istotne jest

¹⁷ Tak też: P. Litwiński, [w:] *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2018, Legalis.

bowiem to, aby efektem prowadzonego postępowania było jednoznaczne stwierdzenie zasadności nałożenia administracyjnej kary pieniężnej wobec braku zasadności wymierzenia pozostałych kar czy mechanizmów przewidzianych w art. 58 RODO.

Zgodnie z art. 83 ust. 2 RODO administracyjne kary pieniężne nakłada się, zależnie od okoliczności każdego indywidualnego przypadku, oprócz lub zamiast środków naprawczych, o których mowa w art. 58 ust. 2 RODO, z wyjątkiem zastosowania kary pieniężnej. Decydując, czy nałożyć administracyjną karę pieniężną oraz ustalając jej wysokość, zwraca się w każdym indywidualnym przypadku należyłą uwagę na rodzaj i charakter naruszenia, a także na podejmowane przez podmiot naruszający działania naprawcze, informacyjne, a przede wszystkim na sposób komunikacji i współpracy z organem nadzoru. Jeżeli bowiem podmiot, przeciwko któremu wszczęto postępowanie, kwestionuje nie tylko zasadność, ale i rozmiar naruszenia, bezkrytycznie przyjmując dotychczasowe działania za prawidłowe, naraża się w większym stopniu na próbę zdyscyplinowania go przez organ nadzoru w postaci nałożenia na niego administracyjnej kary pieniężnej. Analizując decyzje Prezesa UODO, możliwe jest wyprowadzenie wniosku, z którego w uproszczeniu wynika, że gdyby administrator lub procesor uwzględnili zalecenia organu nadzoru, nie byłoby konieczne nakładanie administracyjnej kary pieniężnej.

W art. 58 RODO prawodawca unijny sformułował ogólne reguły, na mocy których każdemu organowi nadzorczemu przysługują określone uprawnienia, wśród których należy wyróżnić uprawnienia w zakresie prowadzonych postępowań, naprawcze, a także w zakresie wydawania zezwoleń i uprawnienia doradcze. Redakcja wskazanego przepisu przesądza o tym, że zakres uprawnień przyznany organom nadzoru ma charakter zamknięty. Jednocześnie prawodawca unijny w ust. 6 tego przepisu dopuszcza możliwość indywidualnego rozszerzenia wskazanego katalogu przez państwa członkowskie UE. Z perspektywy przedmiotu niniejszego opracowania najistotniejsze znaczenie mają kompetencje organu nadzoru w zakresie prowadzonych postępowań oraz uprawnienia naprawcze. Kumulatywna analiza art. 58 ust. 1 i ust. 2 RODO prowadzi do wniosku, że samo stwierdzenie naruszenia przez administratora danych nie skutkuje w sposób automatyczny koniecznością nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Dostrzegalne jest bowiem to, że w pierwszym etapie organ nadzoru powinien przeprowadzić czynności wyjaśniające, w trakcie których jest on uprawniony m.in. do nakazania administratorowi i procesorowi, a w stosownym przypadku ich przedstawicielom, dostarczenia wszelkich informacji potrzebnych organowi nadzorczemu do realizacji swoich zadań, jak również prowadzenia postępowań w formie audytów ochrony danych. Warte podkreślenia jest to, że zastosowanie jednego lub kilku z uprawnień naprawczych określonych w art. 58 ust. 2 RODO nie eliminuje wprost możliwości wymierzenia kary pieniężnej, ale sposób współpracy administratora z organem może przesądzać o jej znacznym obniżeniu bądź przyczynić się do wyłączenia konieczności jej zastosowania. Prawodawca unijny legitymuje bowiem organy nadzoru do tego, aby kara pieniężna była wymierzana obok pozostałych kar albo zamiast nich – samodzielnie. Organ może udzielać upomnień podmiotowi przetwarzającemu w przypadku naruszenia przepisów RODO, jak również nakazać, aby administrator dostosował operacje przetwarzania do RODO, co w stosownych przypadkach może wiązać się z wyznaczeniem konkretnego sposobu działania i terminu realizacji. Organ może także nakazać czasowe lub całkowite ograniczenie przetwarzania, w tym

zakazu przetwarzania. W relacjach z osobami, których dane są przetwarzane, organ uprawniony jest do nakazania realizacji praw osób, których dane dotyczą, a także nakazania zawiadomienia osoby, której dane dotyczą, o naruszeniu ochrony danych czy sprostowania lub usunięcia danych osobowych lub ograniczenia ich przetwarzania. Wskazany wyżej zakres przedmiotowy kompetencji organu w przypadku stwierdzenia naruszenia bezpieczeństwa danych osobowych nie uzasadnia równoważenia nakładania administracyjnej kary pieniężnej każdorazowo w przypadku stwierdzenia w wyniku postępowania kontrolnego naruszenia bezpieczeństwa danych osobowych. Administrator i podmiot przetwarzający mogą zostać zwolnieni z odpowiedzialności tylko wtedy, gdy udowodnią, że w żaden sposób nie ponoszą winy za zdarzenie, które doprowadziło do powstania szkody. Tym samym RODO odchodzi od upowszechnionej w prawie cywilnym zasady, iż ciężar dowodu spoczywa na osobie występującej z roszczeniem.

Zgodnie z wytycznymi administracyjne kary pieniężne powinny w stosowny sposób odpowiadać charakterowi, wadze i konsekwencjom naruszenia, a organy nadzorcze muszą dokonywać oceny okoliczności faktycznych danej sprawy w sposób spójny i obiektywnie uzasadniony. Ocena tego, co jest skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające, w każdym przypadku będzie musiała również odzwierciedlać cel wybranego środka naprawczego, którym jest przywrócenie zgodności z przepisami lub ukaranie za bezprawne zachowanie (lub oba te cele)¹⁸. Co istotne, w Polsce środki z administracyjnej kary pieniężnej stanowią dochód budżetu państwa. Nie zasilają one samego Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Polski ustawodawca ostatecznie zdecydował się więc wpływy z tych kar uczynić w całości dochodem budżetu państwa, pomimo że na etapie projektowania ustawy krajowej rozważane było, aby 1% środków pochodzących z tych kar był przeznaczany na działalność nowego funduszu celowego (Funduszu Ochrony Danych Osobowych). Środki te miały być wówczas przeznaczane na finansowanie działalności polegającej na upowszechnianiu wiedzy z zakresu ochrony danych osobowych¹⁹. Maksymalna wysokość kar ustalona w RODO osiąga granice maksymalne nieporównywalne do żadnych innych kar administracyjnych nakładanych dotychczas w Polsce. Wydaje się, że dotyczy to także pozostałych krajów UE²⁰.

Konkludując poczynione rozważania, należy podkreślić, że ustawodawca wyeliminował możliwość złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy²¹, przesądzając o jednoinstancyjnym charakterze postępowania przed organem w art. 7 ust. 2 UODO. W konsekwencji na postanowienia wydawane przez organ służy skarga do sądu administracyjnego, jednak strona pozbawiona jest możliwości odwołać się od decyzji, jak również nie ma możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie²². Mimo dostrzegalnego

18 Grupa Robocza Art. 29, *Wytyczne dotyczące...*, s. 6.

19 J. Łuczak, [w:] *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Łubasz, Warszawa 2018, s. 1059; D. Antonów, *Administracyjne kary pieniężne za naruszenia ochrony danych osobowych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2020, nr 8(3), s. 33.

20 A. Klich, *Personal data protection in the energy services market-selected issues*, „Journal of Modern Science” 2023, vol. 51, nr 2, s. 660.

21 Tak też: P. Fajgielski, *Komentarz do ustawy o ochronie danych osobowych*, [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2018, LEX.

22 Tak też: L. Kępa, *Ochrona danych osobowych. Praktyczny przewodnik dla przedsiębiorców*, Warszawa 2018, s. 487.

w doktrynie stanowiska odmiennego²³, zgodnie z którym możliwe jest złożenie wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, zasadne wydaje się zaaprobowanie poglądu, zgodnie z którym nie ma możliwości wniesienia odwołania od decyzji organu. Kluczowe w tym zakresie jest to, że ustawodawca nie przewidział organu wyższego stopnia w stosunku do Prezesa UODO. W ustawie krajowej nie został także wskazany jakikolwiek organ mogący orzekać w przedmiocie odwołania od decyzji Prezesa Urzędu²⁴. Kumulatywna analiza wskazanych przesłanek prowadzi jednoznacznie do stanowiska, że polski ustawodawca skonstruował postępowanie jednoinstancyjne, które w przypadku niezadowolenia strony może zostać jedynie przeniesione na drogę rozstrzygania przez sąd administracyjny, wskutek wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

7. Podsumowanie

Analizując brzmienie przepisów unijnego rozporządzenia, a także regulacji krajowych, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na to, iż podmioty przetwarzające dane osobowe, u których doszło do stwierdzenia naruszenia, mogą zderzać się nie tylko z problemem w zakresie umiejętności interpretowania tych przepisów, ale i w rozeznaniu co do procedury kontrolnej i zmierzającej do wydania decyzji przez organ nadzoru. Aktualnie obowiązujące regulacje stawiają bowiem przed podmiotami przetwarzającymi dane osobowe coraz większe wyzwania, wymagając jednocześnie od nich szybkiej reakcji na ewentualne naruszenia bezpieczeństwa danych.

Z tego też względu w pierwszej kolejności należy w sposób umiejętny dokonywać oceny i analizy w zakresie zasadności realizacji obowiązku notyfikacji naruszenia organowi nadzoru. W tym zakresie na podmiocie przetwarzającym dane osobowe spoczywa obowiązek weryfikacji, czy ma on do czynienia z naruszeniem podlegającym obowiązkowi notyfikacji organowi nadzorcemu. W tym celu konieczne jest jednak dokonanie weryfikacji, czy naruszenie ochrony danych osobowych może powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osoby, której dane dotyczą. Oznacza to, że na administratorze lub procesorze, u którego zdefiniowano incydent bezpieczeństwa danych, spoczywa obowiązek ustalenia, czy doszło do sytuacji, które mogą nieść ze sobą istotne negatywne skutki dla osoby, której dane zostały naruszone (np. popełnienie przestępstwa na jej szkodę, kradzież tożsamości, naruszenie dobrego imienia itd.). W takiej sytuacji zawiadomienie jest konieczne przede wszystkim z uwagi na niezbędność zabezpieczenia interesów osoby, której dane zostały przetworzone w sposób naruszający zasady bezpieczeństwa. Na tym etapie istotne jest to, aby podmiot przetwarzający dane podejmował na bieżąco w organizacji działania zmierzające do podnoszenia świadomości wśród osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych, aby w razie zaobserwowania

23 B. Marcinkowski, [w:] *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. B. Marcinkowski, Warszawa 2018, LEX.

24 T. Kuczyński, *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych w świetle zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2021, t. XXIX, s. 151.

incydentu realizowały obowiązek notyfikacyjny względem bezpośredniego przełożonego w celu przeprowadzenia wewnętrznego posiedzenia wyjaśniającego. Podmioty przetwarzające dane muszą bowiem być gotowe nie tylko na zapobieganie incydom, ale również na skuteczną reakcję w przypadku ich wystąpienia. Z tego względu znacząca rola przypisana jest – jak wskazano – działaniom edukacyjnym i świadomościowym pracowników, którzy są kluczowymi uczestnikami w procesie bezpieczeństwa danych. Jest to istotne, bowiem jak wskazano w postawionej hipotezie badawczej – utożsamianie stwierdzonego naruszenia z automatycznym nałożeniem kary pieniężnej przez organ nadzoru jest praktyką błędną. W przeciwnym razie zniweczona byłaby zasadność prowadzenia postępowania kontrolnego, w trakcie którego podmiot, u którego stwierdzono naruszenie, ma możliwość wykazania aktywności zmierzającej nie tylko do usunięcia powstałego naruszenia, ale i zapobiegania podobnym naruszeniom w przyszłości.

Mając na uwadze powyższe, warte podkreślenia jest to, że już na etapie prowadzenia kontroli istotne jest to, aby podmiot przetwarzający dane osobowe prezentował postawę świadczącą o skutecznym zarządzaniu bezpieczeństwem danych osobowych w kontekście nowych regulacji i norm prawnych. Aktualnie na podmiotach przetwarzających dane osobowe spoczywa konieczność holistycznego podejścia do ochrony danych, biorąc pod uwagę zarówno aspekty techniczne, jak i organizacyjne. W praktyce, aby uniknąć sankcji ze strony organu nadzoru, podmioty przetwarzające dane powinny skoncentrować się nie tylko na spełnianiu podstawowych wymagań prawnie określonych, ale również na wdrażaniu proaktywnych działań z zakresu cyberbezpieczeństwa. Wprowadzenie skutecznych procedur monitoringu, szybkiego reagowania na incydenty oraz edukacji pracowników w zakresie bezpiecznego przetwarzania danych staje się współcześnie kluczowe.

Podsumowując poczynione rozważania, należy podkreślić, że wdrożenie skutecznej strategii postępowania w przypadku stwierdzenia naruszenia, a także przyjęcie modelu współpracy z organem nadzoru może zapobiec nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej. Ci administratorzy i procesorzy, którzy dostrzegają wadliwość zastosowanych zabezpieczeń technicznych i organizacyjnych, uwzględniając wnioski i rekomendacje organu nadzoru, mogą uniknąć lub zminimalizować wymiar nałożonej na nich kary pieniężnej.

Bibliografia

- Antonów D., *Administracyjne kary pieniężne za naruszenia ochrony danych osobowych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2020, nr 8 (3).
- Barta P., Kawecki M., Litwiński P., *Komentarz do art. 32 RODO*, [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2021, Legalis.
- Bobkowski K., *Zarządzanie bezpieczeństwem informacji w ujęciu wybranych aktów normatywnych w zakresie Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji*, „Zarządzanie i Finanse – Journal of Management and Finance” 2018, vol. 16, no. 3.
- Disterer G., *ISO/IEC 27000, 27001 and 27002 for Information Security Management*, „Journal of Information Security” 2013, nr 4.
- Fajgielski P., *Komentarz do ustawy o ochronie danych osobowych*, [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2018, LEX.
- Gonscherowski S., Bieker F., *Who You Gonna Call When There's Something Wrong in Your Processing? Risk Assessment and Data Breach Notifications in Practice*, [w:] E. Kosta i in., *Privacy and Identity Management. Fairness, Accountability, and Transparency in the Age of Big Data*, 2019, Switzerland: Springer International Publishing AG (IFIP Advances in Information and Communication Technology).
- Grupa Robocza Art. 29, *Wytyczne dotyczące powiadamiania o naruszeniu ochrony danych osobowych zgodnie z rozporządzeniem 2016/679 z dnia 3 października 2017 r.*, WP250rev.01. http://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=612052.
- Haufe K. i in., *A process framework for information security management*, „International Journal of Information Systems and Project Management” 2016, t. 4, nr 4.
- Hoofnagle Ch.J., van der Sloot B., Zuiderveen Borgesius F., *The European Union general data protection regulation: what it is and what it means*, „Information & Communications Technology Law” 2019, vol. 28, no. 1, DOI: 10.1080/13600834.2019.1573501.
- Kamiński A., Dąbek K., *Nowe zagrożenia dla działalności przedsiębiorstw w świetle Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego o ochronie danych osobowych (RODO)*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu” 2017, nr 487, DOI:10.15611/pn.2017.487.12, s. 140.
- Kępa L., *Ochrona danych osobowych. Praktyczny przewodnik dla przedsiębiorców*, Warszawa 2018.
- Klich A., *Personal data protection in the energy services market-selected issues*, „Journal of Modern Science” 2023, vol. 51, nr 2.
- Koops B.-J., *The trouble with European data protection law*, „International Data Privacy Law” 2014, vol. 4, no. 4.
- Kuczyński T., *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych w świetle zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, t. XXIX.
- Litwiński P., [w:] *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2018.

- Łuczak J., [w:] *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa 2018.
- Marcinkowski B., [w:] *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. B. Marcinkowski, Warszawa 2018.
- Pelnekar C., *Planning for and Implementing ISO 27001*, „ISACA Journal” 2011, t. 4, nr 4.

Elżbieta Gudowska-Natanek¹

Uniwersytet Jagielloński

ORCID ID: 0000-0001-8590-548X

PRAWO DO SPRZECIWU – SZCZEGÓLNE UPRAWNIENIE DECYZYJNE PODMIOTU DANYCH OSOBOWYCH

ABSTRACT

The right to object – a special decision-making right of the personal data subject

The article deals with the issue of a special decision-making right of the subject of personal data, which is the right to object to the processing of personal data by the data subject. The purpose of the study is not only to show the essence of this right, including the analysis of the conditions entitling the data subject to use the objection, administrator's conduct, effects of making an effective request, as well as legal measures applicable in the event of rejection of the objection, but also to draw attention to the existing normative inaccuracies reflected in Regulation 2016/679. After reading the study, the readers will notice that the protection of the rights of the subject of personal data, without the help of a professional attorney, may not bring the expected results. The second emphasized aim of the study is of fundamental importance because ambiguous, hard-to-interpret, confusing, and highly formalized law is never helpful to the individual. Perhaps pointing out problems of a legal nature, which constitute specific postulates *de lege ferenda*, will cause a rational lawmaker to decide to introduce appropriate changes to the regulations.

¹ Radca prawny, członek OIRP w Krakowie, doktor nauk prawnych, wykładowca na Uniwersytecie Jagiellońskim, specjalistka w zakresie prawa konstytucyjnego. Adres do kontaktu: elzbieta.gudowska-natanek@uj.edu.pl.

Keywords: right to object, rights of data subjects, personal data protection, processing of personal data, regulation 2016/679, GDPR

Słowa kluczowe: prawo do sprzeciwu; prawa osób, których dane dotyczą; ochrona danych osobowych, przetwarzanie danych osobowych, rozporządzenie 2016/679, RODO

1. Wprowadzenie

Ochrona osoby, której dane dotyczą, jest nadrzędnym celem przepisów zawartych w rozporządzeniu 2016/679² sprowadzającym się nie tylko do zabezpieczenia przed ujemnymi skutkami niezgodnego z prawem przetwarzania danych, ale *in genere* przed naruszającym prawo przetwarzaniem danych osobowych³. Zmaterializowanie tej ochrony następuje między innymi w ramach realizacji przysługującego osobie prawa podmiotowego zorganizowanego w szeregu uprawnień zazwyczaj określanych jako uprawnienia informacyjne, korekcyjne, decyzyjne oraz uprawnienia do korzystania ze środków ochrony prawnej i uzyskania odszkodowania. Wśród nich ważne miejsce zajmuje prawo do sprzeciwu wobec przetwarzania danych osobowych będące szczególnym uprawnieniem decyzyjnym podmiotu danych osobowych, ujętym odpowiednio w art. 21 rozporządzenia 2016/679⁴.

Prawo do sprzeciwu polega na zakwestionowaniu przetwarzania danych przez osobę, której dane dotyczą, z tą jednak uwagą, że następstwa owej kontestacji mogą być różne, zależą bowiem od ziszczenia się pewnych warunków wynikających ze szczegółowych przepisów rozporządzenia 2016/679⁵. O przysługującym uprawnieniu podmiot danych osobowych powinien się dowiedzieć od administratora danych, ponieważ to na nim spoczywa obowiązek informacyjny, który musi zostać zrealizowany najpóźniej przy pierwszej komunikacji z osobą i przedstawiony w sposób jasny i odrębny od innych informacji, co ma dodatkowo wyeksponować możliwość podjęcia określonej decyzji przez uprawnionego⁶. W istocie administrator ma obowiązek już w trakcie pozyskiwania

2 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 (Dz.Urz. UE L 119), dalej: rozporządzenie 2016/679.

3 E. Gudowska-Natanek, *Niezależny organ nadzorczy – Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych*, [w:] *Z prawem ustrojowym porównawczym przez ponad półwiecze. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej*, red. B. Przywora, A. Rogacka-Łukasik, K. Skotnicki, Częstochowa 2022, s. 791–793.

4 E. Gudowska-Natanek, G. Kuca, *Prawo ochrony danych osobowych i prawo do informacji publicznej. Zarys wykładu*, Warszawa 2024, s. 88–89.

5 B. Fischer, M. Sakowska-Baryła, *Charakterystyka praw osób, których dane dotyczą na gruncie RODO*, [w:] *Realizacja praw osób, których dane dotyczą na podstawie RODO*, red. B. Fischer, M. Sakowska-Baryła, Wrocław 2017, s. 24.

6 „Administrator” oznacza osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, jednostkę lub inny podmiot, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych; jeżeli cele i sposoby takiego przetwarzania są określone w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, to

danych osobowych poinformować osobę, której dane dotyczą, że ma prawo do sprzeciwu, co wynika wprost z art. 13 ust. 2 lit. b oraz art. 14 ust. 2 lit. c rozporządzenia 2016/679. Zgodnie z art. 15 ust. 1 lit. e rozporządzenia 2016/679 osoba, której dane dotyczą, jest uprawniona do uzyskania od administratora potwierdzenia, czy przetwarzane są dane osobowe jej dotyczące, a jeżeli ma to miejsce, jest uprawniona do uzyskania dostępu do nich oraz wniesienia sprzeciwu. Prawo dostępu do danych może być etapem poprzedzającym wniesienie sprzeciwu.

Prawo do wniesienia sprzeciwu nie przysługuje w każdym przypadku przetwarzania danych osobowych. W zakresie art. 21 ust. 1 i 6 rozporządzenia 2016/679 nie można się na nie powołać, jeśli osoba wyraziła zgodę na przetwarzanie danych (art. 6 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2016/679), lecz również gdy podstawę przetwarzania stanowi: konieczność realizacji umowy (art. 6 ust. 1 lit. b rozporządzenia 679/2016), niezbędność wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze (art. 6 ust. 1 lit. c rozporządzenia 2016/679) lub niezbędność ochrony żywotnych interesów osoby, której dotyczą, lub innej osoby fizycznej (art. 6 ust. 1 lit. d rozporządzenia 2016/679). W przypadku, gdy dane są przetwarzane na potrzeby marketingu bezpośredniego, podstawą do przetwarzania danych osobowych może być art. 6 ust. 1 lit. a, art. 6 ust. 1 lit. b, art. 6 ust. 1 lit. f rozporządzenia 2016/679, a złożenie skutecznego sprzeciwu wiąże się z bezwzględnym zakazem dalszego przetwarzania danych w celach marketingowych⁷.

Skutkiem wykonania sprzeciwu może być nie tylko zaprzestanie przetwarzania danych, ale także zaprzestanie profilowania czy usunięcie przetwarzanych danych, a samo wniesienie sprzeciwu może spowodować czasowe ograniczenie przetwarzania. Administrator danych nie powinien przetwarzać danych w celach objętych sprzeciwem, chyba że wykáže istnienie ważnych prawnie uzasadnionych podstaw do przetwarzania, nadrzędnych wobec interesów, praw i wolności osoby, której dane dotyczą, albo podstaw do ustalenia, dochodzenia lub obrony roszczeń (art. 21 ust. 1 rozporządzenia 2016/679). Jeżeli dane osobowe są przetwarzane do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych na mocy art. 89 ust. 1 rozporządzenia 2016/679, administrator może dalej przetwarzać takie dane, jeśli udowodni, że przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym. Również i w tym przypadku będzie musiał ocenić wagę szczególnej sytuacji podmiotu danych.

Warto zwrócić uwagę, że sprzeciw bywa często utożsamiany z cofnięciem zgody na przetwarzanie danych osobowych. Utożsamianie najwyraźniej wynika z podobnych skutków, jakie występują przy wykorzystaniu obu mechanizmów. Wniesienie sprzeciwu może nastąpić jedynie w ściśle określonych przypadkach, do których nie należy przetwarzanie

również w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego może zostać wyznaczony administrator lub mogą zostać określone konkretne kryteria jego wyznaczania (art. 4 pkt 7 rozporządzenia 2016/679).

⁷ Zob. decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (PUODO) z dnia 5 grudnia 2019 r., ZKE.440.49.2019, zgodnie z którą „[...] sprzeciw wniesiony przez Panią M. K. wobec przetwarzania jej danych osobowych na potrzeby marketingu został odnotowany w systemie informatycznym Banku i zarówno Bank, jak i podmiot, któremu Bank powierzył przetwarzanie danych osobowych Skarżącej, tj. Spółka zaprzestali przetwarzania jej danych osobowych w tych celach. Wskazać także należy, że dane osobowe Skarżącej już od [...] października 2015 r. nie są w Spółce przetwarzane”. Por. decyzję PUODO z dnia 29 listopada 2019 r., ZKE.440.14.2019.

danych osobowych na podstawie zgody (poza przesłanką marketingu bezpośredniego). Osoba, która wyraziła zgodę na przetwarzanie danych osobowych, może ją odwołać, co powoduje, że administrator nie jest już uprawniony do dalszego przetwarzania danych. Z kolei w przypadku sprzeciwu dalsze przetwarzanie jest dopuszczalne, jeśli zaistnieją określone warunki⁸. W przypadku, gdy przetwarzanie odbywa się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. b–d rozporządzenia 2016/679, osoba, której dane dotyczą, nie może skorzystać ze sprzeciwu ujętego w art. 21 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 ani podnosić, że nie wyraziła zgody na przetwarzanie danych.

2. Zakres podmiotowo-przedmiotowy prawa do sprzeciwu

Zgodnie z art. 21 rozporządzenia 2016/679 osoba, której dane dotyczą, ma prawo wnieść sprzeciw wobec przetwarzania dotyczących jej danych osobowych. Prawo do sprzeciwu odnosi się do czterech sytuacji. Osoba, której dane dotyczą, ma prawo:

1. w dowolnym momencie wnieść sprzeciw z przyczyn związanych z jej szczególną sytuacją wobec przetwarzania danych osobowych zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. e rozporządzenia 2016/679, w tym profilowania na podstawie tych przepisów – to znaczy, gdy przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Administratorowi nie wolno już przetwarzać tych danych osobowych, chyba że wykaże on istnienie ważnych prawnie uzasadnionych podstaw do przetwarzania, nadrzędnych wobec interesów, praw i wolności osoby, której dane dotyczą, lub podstaw do ustalenia, dochodzenia lub obrony roszczeń;
2. w dowolnym momencie wnieść sprzeciw z przyczyn związanych z jej szczególną sytuacją wobec przetwarzania danych osobowych zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. f rozporządzenia 2016/679, w tym profilowania na podstawie tych przepisów – to znaczy, gdy przetwarzanie jest niezbędne do celów wynikających z prawnie uzasadnionych interesów realizowanych przez administratora lub przez stronę trzecią, z wyjątkiem sytuacji, w których nadrzędny charakter wobec tych interesów mają interesy lub podstawowe prawa i wolności osoby, której dane dotyczą, wymagające ochrony danych osobowych, w szczególności gdy osoba, której dane dotyczą, jest dzieckiem. Administratorowi nie wolno już przetwarzać tych danych osobowych, chyba że wykaże on istnienie ważnych prawnie uzasadnionych podstaw do przetwarzania, nadrzędnych wobec interesów, praw i wolności osoby, której dane dotyczą, lub podstaw do ustalenia, dochodzenia lub obrony roszczeń;

⁸ Zob. decyzję PUODO z dnia 18 stycznia 2019 r., ZSPR.440.998.2018, zgodnie z którą administrator odnotował sprzeciw skarżącego co do przetwarzania jego danych osobowych w celach marketingowych, w tym profilowania, i powiadomił, że dane osobowe skarżącego nie będą przetwarzane w tych celach, a także poinformował skarżącego o nieuwzględnieniu jego sprzeciwu wobec przetwarzania jego danych osobowych na podstawie art. 6 ust. 1 lit. f rozporządzenia 2016/679 ze względu na to, że przetwarzanie jest niezbędne do celów wynikających z prawnie uzasadnionych interesów realizowanych przez administratora. Skarżący nie wykazał istnienia po swojej stronie szczególnej sytuacji, która uzasadnia wniesienie sprzeciwu.

3. w dowolnym momencie wnieść sprzeciw wobec przetwarzania danych osobowych na potrzeby marketingu bezpośredniego, w tym profilowania, w zakresie, w jakim przetwarzanie jest związane z takim marketingiem bezpośrednim. Jeżeli osoba, której dane dotyczą, wnieśnie sprzeciw wobec przetwarzania do celów marketingu bezpośredniego, danych osobowych nie wolno już przetwarzać do takich celów;
4. wnieść sprzeciw z przyczyn związanych z jej szczególną sytuacją wobec przetwarzania danych osobowych zgodnie z art. 89 ust. 1 rozporządzenia – to znaczy, gdy dane osobowe są przetwarzane do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych, chyba że przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym.

Zdekodowanie istoty wymienionych przesłanek wiąże się z koniecznością scharakteryzowania poszczególnych określeń w nich użytych. Do zupełnie podstawowych pojęć należą „osoba, której dane dotyczą” oraz „przetwarzanie danych osobowych”. „Osoba, której dane dotyczą” to osoba fizyczna, której dane osobowe są przetwarzane. Przepisy nie odnoszą się do osób nieżyjących ani osób prawnych czy jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi. Bez znaczenia jest to, czy osoba posiada pełną, czy ograniczoną zdolność do czynności prawnych, czy jest cudzoziemcem, bezpaństwowcem, czy obywatelem RP. Zgodnie z art. 4 pkt 1 rozporządzenia 2016/679 dane osobowe oznaczają wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej („osobie, której dane dotyczą”); możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej. Natomiast „przetwarzanie danych osobowych” to dokonywanie operacji lub zestawu operacji na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany. Przetwarzaniem danych osobowych jest zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie⁹.

Pierwszą sytuacją, na którą wskazuje unijny prawodawca, uprawniającą do wniesienia sprzeciwu, jest przetwarzanie danych na podstawie art. 6 ust. 1 lit. e rozporządzenia 2016/679, to jest wtedy, gdy przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Tego rodzaju przetwarzanie danych musi znaleźć odzwierciedlenie w prawie UE lub w prawie państwa członkowskiego. Chodzi tutaj o przepis prawa, który będzie wskazywał na zadania realizowane w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi, co z natury rzeczy powiązane jest z realizacją szeroko rozumianych zadań publicznych. W przepisach krajowych odnaleźć można wiele tego typu zadań, których realizacja następuje w związku z przetwarzaniem

⁹ Katalog ten nie jest zamknięty, a zawiera jedynie przykłady najczęściej dokonywanych operacji przetwarzania danych osobowych.

danych osobowych. Unijny prawodawca wskazuje na niezbędność przetwarzania, co oznacza, że musi istnieć prawnie relewantna sytuacja koniecznego przetwarzania danych, by wykonać zadanie lub sprawować władzę, przy czym istotne jest zachowanie pewnej proporcjonalności, która znajduje wyraz w art. 51 Konstytucji RP¹⁰. Niezbędne przetwarzanie to takie, które warunkuje wykonanie zadania lub sprawowanie władzy publicznej. Przy ustalaniu tego warunku z pewnością nie można się jednak wystrzec potencjalnych nadużyć. Dlatego na administratorze danych ciąży obowiązek wykazania tej niezbędności.

Wydawać by się mogło, że zadanie określone w omawianej przesłance może wykonywać wyłącznie podmiot publiczny¹¹. Wyjaśnienie tej problematyki wprowadza motyw 45 preambuły rozporządzenia 2016/679, który podkreśla, że to „prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego powinno określać także, czy administratorem wykonującym zadanie realizowane w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powinien być organ publiczny czy inna osoba fizyczna lub prawna podlegająca prawu publicznemu lub prawu prywatnemu, na przykład zrzeszenie zawodowe, jeżeli uzasadnia to interes publiczny, w tym cele zdrowotne, takie jak zdrowie publiczne, ochrona socjalna oraz zarządzanie usługami opieki zdrowotnej”. W efekcie na przesłankę mogą się powołać także podmioty prawa prywatnego, jeśli tylko wykonują zadania publiczne¹². W tym przypadku jako tego rodzaju czynności wskazuje się niewładcze formy działania na przykład w zakresie pomocy socjalnej czy walki z terroryzmem, co wyklucza działania władcze takie choćby jak wydawanie decyzji administracyjnych.

Druga sytuacja odnosi się do przetwarzania danych osobowych na podstawie art. 6 ust. 1 lit. f rozporządzenia 2016/679, gdy przetwarzanie jest niezbędne do celów wynikających z prawnie uzasadnionych interesów realizowanych przez administratora lub przez stronę trzecią, z wyjątkiem sytuacji, w których nadrzędny charakter wobec tych interesów mają interesy lub podstawowe prawa i wolności osoby, której dane dotyczą, wymagające ochrony danych osobowych, w szczególności gdy osoba, której dane dotyczą, jest dzieckiem¹³. Oparcie przetwarzania danych na tej podstawie będzie możliwe pod warunkiem przewagi prawnie uzasadnionych interesów administratora lub strony trzeciej nad interesami lub podstawowymi prawami i wolnościami podmiotu danych¹⁴. Podobnie jak art. 6 ust. 1 lit. e rozporządzenia 2016/679 podstawa ta dotyczy niezbędności przetwarzania danych do realizacji określonych celów administratora. Zatem i tutaj dojdzie do oceny interesów obu stron. Brak niezbędności przetwarzania do realizacji celów administratora

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483, z późn. zm.).

¹¹ P. Fajgielski, *Ochrona danych osobowych w administracji publicznej*, Warszawa 2021, s. 129.

¹² Zob. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Legalność pozyskiwania i przetwarzania danych osobowych w sferze publicznej. Aspekty praktyczne*, Warszawa 2021, s. 80.

¹³ „Strona trzecia” oznacza osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, jednostkę lub podmiot inny niż osoba, której dane dotyczą, administrator, podmiot przetwarzający czy osoby, które – z upoważnienia administratora lub podmiotu przetwarzającego – mogą przetwarzać dane osobowe (art. 4 pkt 10 rozporządzenia 2016/679).

¹⁴ Opinia 06/2014 w sprawie pojęcia uzasadnionych interesów administratora danych zawartego w art. 7 dyrektywy 95/46/WE, s. 3, https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp217_pl.pdf [dostęp: 13 listopada 2023 r.].

nie pozwoli na skorzystanie z omawianej przesłanki. W piśmiennictwie podkreśla się, że administrator już na etapie początkowym, a zatem zanim zacznie przetwarzać dane, powinien ocenić wagę swoich interesów i interesów osoby, której dane miałby przetwarzać¹⁵. Z kolei z momentem wniesienia sprzeciwu administrator powinien dokonać wagi tych interesów. W przesłance zwrócono szczególną uwagę na pozycję dziecka. Można z tego wywnioskować, że administrator nie powinien opierać przetwarzania danych osobowych dziecka na podstawie art. 6 ust. 1 lit. f rozporządzenia 2016/679.

Prawnie uzasadniony interes administratora lub strony trzeciej nie dotyczy przetwarzania dokonywanego przez organ publiczny w ramach realizacji zadań publicznych (poza kwestiami cywilnoprawnymi). Zasadniczo przyjmuje się, że podmioty publiczne nie powinny korzystać z omawianej przesłanki, bowiem są uprawnione opierać swoje przetwarzanie na przepisie poprzedzającym, tj. art. 6 ust. 1 lit. e rozporządzenia 2016/679¹⁶.

Pojęcie prawnie uzasadnionych interesów jest pojęciem niedookreślonym, przez co pozwala na podjęcie uznaniowej, a często błędnej decyzji, stanowiącej naruszenie praw podmiotu danych osobowych.

Motywy zawarte w preambule rozporządzenia 2016/679 mogą stanowić wskazówki co do spełnienia przez administratora przesłanki prawnie uzasadnionego interesu. Wedle motywu 47 preambuły rozporządzenia 2016/679 prawnie uzasadniony interes zachodzi wtedy, gdy podmiot danych jest klientem administratora, gdy przetwarzanie danych osobowych jest niezbędne do zapobiegania oszustwom czy wtedy, gdy dane osobowe są przetwarzane do celów marketingu bezpośredniego. Z kolei w motywie 48 preambuły wskazano, że „administratorzy, którzy są częścią grupy przedsiębiorstw lub instytucji powiązanych z podmiotem centralnym, mogą mieć prawnie uzasadniony interes w przesyłaniu danych osobowych w ramach grupy przedsiębiorstw do wewnętrznych celów administracyjnych, co dotyczy też przetwarzania danych osobowych klientów lub pracowników”. Z motywu 49 preambuły wynika, że „przetwarzanie danych osobowych w zakresie bezwzględnie niezbędnym i proporcjonalnym do zapewnienia bezpieczeństwa sieci i informacji – tj. zapewnienia odporności sieci lub systemu informacyjnego na danym poziomie poufności na przypadkowe zdarzenia albo niezgodne z prawem lub nieprzyjemne działania naruszające dostępność, autentyczność, integralność i poufność przechowywanych lub przesyłanych danych osobowych – oraz bezpieczeństwa związanych z nimi usług oferowanych lub udostępnianych poprzez te sieci i systemy przez organy publiczne, zespoły reagowania na zagrożenia komputerowe, zespoły reagowania na komputerowe incydenty naruszające bezpieczeństwo, dostawców sieci i usług łączności elektronicznej oraz dostawców technologii i usług w zakresie bezpieczeństwa jest prawnie uzasadnionym interesem administratora, którego sprawa dotyczy. Może to obejmować na przykład zapobieganie nieuprawnionemu dostępowi do sieci łączności elektronicznej i rozprowadzaniu złośliwych kodów,

15 M. Czerniawski, *Art. 21, [w:] RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa 2018, s. 558.

16 Zob. K. Wygoda, *Modyfikacja przesłanek dopuszczalności przetwarzania danych zwykłych w oparciu o art. 6 RODO a działania podmiotów sektora publicznego, [w:] Reforma ochrony danych osobowych a jawność dostępu do informacji sądowej – aspekty proceduralne*, red. M. Jabłoński, K. Flaga-Gieruszyńska, K. Wygoda, Wrocław 2017, s. 41.

przerywanie ataków typu «odmowa usługi», a także przeciwdziałanie uszkodzeniu systemów komputerowych i systemów łączności elektronicznej».

Prawnie uzasadniony interes to taki, który ma oparcie w przepisach prawa. Dotyczy to sytuacji, gdy administrator danych mocą na przykład ustawy otrzymuje uprawnienia, które może wcielić w życie jedynie wtedy, gdy przetwarza dane osobowe. Z drugiej strony, w przypadku podmiotu danych prawodawca unijny zwraca uwagę nie tylko na podstawowe prawa i wolności osoby, której dane dotyczą, ale też jej interesy. Tym samym zaakcentowane w rozporządzeniu 2016/679 interesy dotyczą zarówno administratora, jak i podmiotu danych. Różnica polega jednak na tym, że administrator ma mieć uzasadniony interes w przetwarzaniu danych osobowych, a osoba, której dane dotyczą, każdy interes, niekoniecznie uzasadniony. Oprócz tego interes administratora musi być nie tylko zgodny z prawem, lecz również konkretny, jasno określony i aktualny¹⁷. Arkadiusz Sobczyk stwierdza przy tym, że pojęcie interesu osoby, której dane dotyczą „trzeba rozumieć w oderwaniu od norm prawnych i objąć nim subiektywne przekonanie podmiotu danych o tym, co dla niego korzystne”¹⁸. W tym przypadku, zanim administrator podejmie decyzję o uwzględnieniu sprzeciwu, musi zatem poznać istotę interesu podmiotu danych osobowych.

Administrator danych winien na samym początku określić, co jest jego prawnie uzasadnionym interesem, czy zachodzi przesłanka niezbędności przetwarzania danych do urzeczywistnienia celu, który wynika z tegoż interesu, a dopiero następnie powinien dokonać oceny, czy nie występuje taka sytuacja, która ma charakter nadrzędny wobec interesu administratora, tj. w zakresie interesów, praw oraz wolności podmiotu danych (ważenie dóbr chronionych prawem). Administrator powinien się zastanowić, czy w inny sposób mógłby osiągnąć zamierzony cel, a także jakie negatywne skutki mogłyby się pojawić w przypadku decyzji o nieprzetwarzaniu danych. Jego interes musi być konieczny i proporcjonalny do celu. Nieodzowny test równowagi ma na celu porównanie uzasadnionego interesu administratora danych lub osób trzecich z interesami, prawami lub wolnościami osób, których dane dotyczą. Administrator, w ramach zasady rozliczalności ujętej w art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2016/679, ma obowiązek wykazać, że wynik przeprowadzonej oceny wskazywał na jego interes prawny. Słusznie stwierdzają Dominik Lubasz i Witold Chomiczewski, że „dokonując, w ramach wyważania dwóch dóbr prawem chronionych, oceny, które z powyższych wartości mają charakter nadrzędny, należy wziąć pod uwagę wszelkie okoliczności danego stanu faktycznego. Konieczne jest zwrócenie szczególnej uwagi na charakter interesu realizowanego przez administratora lub przez stronę trzecią, interesu podmiotu danych, rodzaj prawa podstawowego lub wolności, rodzaj przetwarzanych danych osobowych, sposób przetwarzania danych, wynikające z niego zagrożenia dla interesów, praw i wolności podmiotu danych, relację między podmiotem danych a administratorem lub stroną trzecią, łatwość, z jaką podmiot danych może doprowadzić do konieczności zaniechania dalszego przetwarzania jego danych, a także indywidualną sytuację konkretnego podmiotu danych, w tym jego wiek”¹⁹.

17 Prawnie uzasadnionym interesem będzie korzyść administratora pod postacią np. zysku ekonomicznego.

18 A. Sobczyk, *RODO. Rozproszona władza publiczna*, Kraków 2019, s. 175.

19 D. Lubasz, W. Chomiczewski, Art. 6, [w:] *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, Warszawa 2018, s. 396–397.

Kolejna podstawa prawna uprawniająca do wniesienia sprzeciwu dotyczy sytuacji, gdy dane osobowe są przetwarzane do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych, chyba że przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym²⁰. W ten sposób ujęte cele dotyczą trzech obszarów poznawczych²¹. Cele badań naukowych zgodnie z motywem 159 preambuły rozporządzenia 2016/679 „należy interpretować szeroko, obejmując tym pojęciem na przykład rozwój technologiczny i demonstrację, badania podstawowe, badania stosowane oraz badania finansowane ze środków prywatnych”. Tak sformułowana wskazówka sugeruje, że w ramach dziedziny badań naukowych można zawrzeć wiele, co w pewien sposób stawia pod znakiem zapytania trafność jej brzmienia. Z kolei cele badań historycznych nie zostały w ogóle zdefiniowane, co może sprawiać trudności, czy będą to wszelkie cele związane z badaniem wszystkiego, co dotyczy przeszłości, czy tylko określonej materii. Cele statystyczne zostały opisane w motywie 162 preambuły rozporządzenia 2016/679 i oznaczają „każdą operację zbierania i przetwarzania danych osobowych niezbędnych do badań statystycznych lub do opracowywania wyników statystycznych”. Podkreślono jednocześnie, że wynikiem przetwarzania danych do celów statystycznych są dane zbiorcze, nie dane osobowe. Warto także zwrócić uwagę, że mocą art. 89 ust. 2 każde państwo członkowskie w ramach swoich krajowych regulacji lub prawa UE może wyłączyć wobec takiego przetwarzania niektóre prawa podmiotów, tj. prawo dostępu do danych, prawo do sprostowania danych, prawo do ograniczenia przetwarzania i prawo do sprzeciwu. Możliwość wprowadzenia wyłączeń obwarowana jest prawdopodobieństwem, że korzystanie z uprawnień uniemożliwi lub poważnie utrudni przetwarzanie danych dla tych celów i jeśli wyjątki takie są konieczne do realizacji celów.

W art. 21 ust. 6 rozporządzenia 2016/679 nie użyto sformułowania „administratorowi nie wolno już przetwarzać tych danych osobowych, chyba że wykaże on istnienie ważnych prawnie uzasadnionych podstaw do przetwarzania, nadrzędnych wobec interesów, praw i wolności osoby, której dane dotyczą, lub podstaw do ustalenia, dochodzenia lub obrony roszczeń”, tak jak to uczyniono w art. 21 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 dotyczącym przetwarzania danych osobowych na podstawie art. 6 ust. 1 lit. e i f. Osoba, której dane osobowe są przetwarzane do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych, może wnieść sprzeciw, chyba że przetwarzanie jej danych osobowych jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym. Podobnie jak w przypadku art. 6 ust. 1 lit. e rozporządzenia 2016/679 tak tutaj zachodzi konieczność zbadania przez administratora warunku niezbędności przetwarzania do wykonania

²⁰ Zgodnie z art. 89 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 przetwarzanie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych podlega odpowiednim zabezpieczeniom dla praw i wolności osoby, której dane dotyczą. Zabezpieczenia te polegają na wdrożeniu środków technicznych i organizacyjnych zapewniających poszanowanie zasady minimalizacji danych. Środki te mogą też obejmować pseudonimizację danych, o ile pozwala ona realizować powyższe cele. Jeżeli cele te można zrealizować w drodze dalszego przetwarzania danych, które nie pozwalają albo przestały pozwalać na zidentyfikowanie osoby, której dane dotyczą, cele należy realizować w ten sposób.

²¹ Zob. uwagi autora na temat rozróżnienia celów badawczych: P. Fajgielski, *Ochrona danych osobowych w administracji publicznej*, Warszawa 2021, s. 742.

zadania. Niezbędność przetwarzania winna być zestawiona z przesłanką szczególnej sytuacji podmiotu danych.

Jak to już zostało zauważone, w trzech wyżej określonych sytuacjach wskazano, że sprzeciw może być wniesiony przez osobę „w związku z jej szczególną sytuacją” wobec przetwarzania danych osobowych. Użyte przez unijnego prawodawcę pojęcie szczególnej sytuacji nie zostało nigdzie sprecyzowane. Brak wyjaśnienia sprzyja dowolnemu rozumieniu sformułowania, co w efekcie może się także przełożyć na rezygnację podmiotu danych ze skorzystania z przysługującego prawa. Oprócz tego konieczność dokonania interpretacji przez administratora danych, czy w danej sytuacji ziszcza się szczególna sytuacja podmiotu danych, cechuje się niewątpliwym ryzykiem popełnienia błędu.

Jakkolwiek powinno się przyjąć, że szczególna sytuacja zachodzi wtedy, gdy przetwarzanie danych osobowych narusza interes osoby, której dane osobowe się przetwarza, a zatem, gdy przetwarzanie danych osobowych może powodować w stosunku do podmiotu danych negatywne następstwa. Chodzi tutaj o niebezpieczeństwo w zakresie szeroko pojętej prywatności osoby. Według Janusza Barty, Pawła Fajgielskiego i Ryszarda Markiewicza szczególna sytuacja „wiązać się może z groźbą ujawnienia przez takie przetwarzanie danych związanych ze sferą prywatności lub życia rodzinnego, w przypadku gdy wykorzystywanie tych danych w konkretnej sytuacji nie jest bezwzględnie konieczne”²². Trafność sformułowanego w ten sposób poglądu została odnotowana w orzecznictwie sądów administracyjnych²³. Wskazuje się również, że szczególną sytuacją jest taki stan, który nie istniał w momencie zbierania danych bezpośrednio od osoby lub istniał, ale nie był znany administratorowi, gdy zbierał dane w sposób niebezpośredni²⁴. Najistotniejsze jednak wydaje się to, że interes podmiotu danych, w ślad za którym idzie ochrona jego prywatności, powinien mieć większą wartość aniżeli potrzeba przetwarzania danych przez administratora. Z motywu 69 preambuły rozporządzenia 2016/679 wynika, że administrator ma prawo nie uwzględnić sprzeciwu, jeśli wykaże, że jego interesy są ważniejsze od interesów podmiotu danych, co sprowadza się do udowodnienia, który interes przeważa. Przy tym kwestia dowodowa nierozzerwalnie wiąże się z odpowiedzialnością prawną administratora za przestrzeganie ogólnych zasad przetwarzania danych, w tym zgodności z prawem obejmującym przestrzeganie przepisów prawa materialnego i formalnego, rzetelności przetwarzania danych będącej postępowaniem uczciwym i w dobrej wierze, ale też rozliczalności polegającej na ponoszeniu przez administratora ciężaru dowodu. Jeśli administrator nie udowodni, że jego interes ma charakter nadrzędny w stosunku do interesów osoby, której dane dotyczą, będzie zobowiązany zaprzestać dalszego przetwarzania danych. Administrator musi więc ocenić, czy zachodzi przesłanka szczególnej sytuacji podmiotu danych, uzasadniającej uwzględnienie sprzeciwu. Czas oceny może być długotrwały, dlatego w celu zabezpieczenia się przed potencjalnym

22 J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych, Komentarz*, Warszawa 2015, s. 531.

23 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2022 r., II SA/Wa 3231/21, LEX nr 3486552. Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 października 2021 r., II SA/Wa 2028/20, LEX nr 3414679.

24 P. Litwiński, P. Barta, M. Kawecki, [w:] *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2018, s. 426.

skorzystaniem przez podmiot danych z przysługujących środków prawnych (pозew, skarga), w sytuacji gdy sprzeciw mógłby być zasadny, administrator powinien na ten czas ograniczyć przetwarzanie danych.

W 2019 r. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych wydał decyzję, w której odniósł się do przesłanki szczególnej sytuacji podmiotu danych, nie uwzględniając zasadności sprzeciwu wobec przetwarzania danych²⁵. Sprawa dotyczyła publikacji przez fundację danych, które według pełnomocnika strony mogły spowodować, że „dowolna osoba może w dowolnej chwili uzyskać pełną wiedzę co do daty urodzenia mojego Mocodawcy, przebiegu zatrudnienia, współpracowników biznesowych i przyjaciół. Tak daleko idące informacje tworzą realne zagrożenie dla mojego Mocodawcy – czuje się on przez to niekomfortowo i obawia wykorzystania tych danych w sposób, które pozwolą na wyrządzenie mu realnej szkody. W kontekście wieku mojego Mocodawcy, nie chce on aby każda dowolna osoba, po wpisaniu jego nazwiska do ogólnie dostępnej wyszukiwarki, mogła dowiedzieć się ile ma lat. [...] tworzy to realne utrudnienia związane chociażby z procesami rekrutacyjnymi do potencjalnych nowych pracodawców i miejsc zatrudnienia. Może to także komplikować życie prywatne, osobiste i rodzinne [...]”. PUODO uznał, że przetwarzane dane są danymi powszechnie dostępnymi i w związku z tym nie można przyjąć, że ich przetwarzanie prowadzi do ingerencji w prywatność.

W zakresie przetwarzania danych osobowych na podstawie art. 6 ust. 1 lit. e–f rozporządzenia 2016/679, ale także w zakresie przetwarzania na potrzeby marketingu bezpośredniego, wskazano, że sprzeciw może być wniesiony „w dowolnym momencie”. W ten sposób sformułowany zakres czasowy oznacza, że na każdym etapie przetwarzania danych, np. podczas zbierania, udostępniania czy modyfikowania danych, podmiot tych danych może skorzystać z przysługującego uprawnienia. Należy stwierdzić, że dowolny moment dotyczy też przetwarzania danych osobowych do celów badań naukowych, historycznych lub do celów statystycznych ujętych w art. 21 ust. 6 rozporządzenia 2016/679, mimo iż z nieznanymi powodów prawodawca unijny nie dookreślił tego uprawnienia, wprowadzając wątpliwości, czy wskazana podstawa prawna daje możliwość wniesienia sprzeciwu w każdej chwili. Dowolny moment oznacza, że sprzeciw można wnieść w każdym czasie przetwarzania dokonywanego na podstawie art. 6 ust. 1 lit. e–f rozporządzenia 2016/679, na potrzeby marketingu bezpośredniego, lecz również do celów badań naukowych, historycznych lub do celów statystycznych.

Ostatnie pojęcie dotyczy „profilowania”²⁶. Na profilowanie zwrócono uwagę przy przetwarzaniu danych na podstawie art. 6 ust. 1 lit. e–f rozporządzenia 2016/679, a także przy przetwarzaniu na potrzeby marketingu bezpośredniego. Pojęcie to umiejscowione w art. 4 pkt 4 rozporządzenia oznacza „dowolną formę zautomatyzowanego przetwarzania danych osobowych, które polega na wykorzystaniu danych osobowych do oceny niektórych czynników osobowych osoby fizycznej, w szczególności do analizy lub prognozy aspektów dotyczących efektów pracy tej osoby fizycznej, jej sytuacji ekonomicznej,

²⁵ Decyzja PUODO z dnia 30 stycznia 2019 r., ZSPU.440.574.2018.

²⁶ Szerzej M. Ciechomska, *Prawne aspekty profilowania oraz podejmowania zautomatyzowanych decyzji w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych osobowych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 5, s. 37–42.

zdrowia, osobistych preferencji, zainteresowań, wiarygodności, zachowania, lokalizacji lub przemieszczania się”. Profilowanie obejmuje działania wykonywane wyłącznie za pośrednictwem urządzeń zautomatyzowanych i polega na tworzeniu swoistej charakterystyki osoby w ramach przetwarzanych danych²⁷. Taka charakterystyka może posłużyć różnym celom. Popularny przykład stanowi zbieranie informacji dotyczących preferencji w zakresie produktów użytkowników stron internetowych i kierowanie skrojonych na miarę danego użytkownika ofert. Wiedza o preferencjach ma oczywisty wpływ na poziom sprzedaży produktów. Z drugiej strony profilowanie może stanowić istotne zagrożenie poprzez zbyt głęboką ingerencję w obszar prywatności osoby. Zapewne z tego powodu zdecydowano, by podmiot danych mógł w ramach sprzeciwu zażądać zaprzestania profilowania dotyczących go informacji.

Administrator danych nie powinien przetwarzać danych w celach objętych sprzeciwem, chyba że wykaże istnienie ważnych prawnie uzasadnionych podstaw do przetwarzania, nadrzędnych wobec interesów, praw i wolności osoby, której dane dotyczą, albo podstaw do ustalenia, dochodzenia lub obrony roszczeń. Na temat interesów, praw i wolności osoby, której dane dotyczą była już mowa. Tutaj warto odnieść się do podstaw do ustalenia, dochodzenia lub obrony roszczeń. Nie ulega wątpliwości, że wydzielenie tej przesłanki do odmowy uwzględnienia sprzeciwu nie było konieczne. Ustalenie, dochodzenie lub obrona roszczeń to ważne prawnie uzasadnione podstawy do przetwarzania danych. Niemniej trzeba uznać, że przesłanka ta dotyczy roszczeń nie tylko w postępowaniu sądowym, a zatem tym mającym charakter cywilny, karny, administracyjny, bez względu na rodzaj i tryb postępowania, ale także w postępowaniu administracyjnym przed organem. Jej wystąpienie niweczy możliwość uwzględnienia sprzeciwu.

Inaczej sprawa wygląda przy przetwarzaniu danych w związku z marketingiem bezpośrednim. Mocą art. 21 ust. 2 rozporządzenia 2016/679 zdecydowano, że jeżeli dane osobowe są przetwarzane na potrzeby marketingu bezpośredniego, osoba, której dane dotyczą, ma prawo w dowolnym momencie wnieść sprzeciw wobec przetwarzania dotyczących jej danych osobowych na potrzeby takiego marketingu, w tym profilowania, w zakresie, w jakim przetwarzanie jest związane z marketingiem bezpośrednim. Ustęp kolejny wskazuje nadto, że wniesienie sprzeciwu wobec przetwarzania do celów marketingu bezpośredniego danych osobowych powoduje, że nie wolno już przetwarzać do takich celów. Jest to zakaz bezwzględny i dotyczy tak samego marketingu bezpośredniego, jak profilowania do celów marketingu bezpośredniego. Rozporządzenie 2016/679 nie definiuje pojęcia marketingu bezpośredniego, niemniej przyjmuje się, że marketing bezpośredni to czynności mające na celu promowanie danej usługi lub produktu. Kierowane są one bezpośrednio do osoby w celu poinformowania jej o określonych usługach lub produktach. W ramach marketingu bezpośredniego używane są łączności elektroniczne takie jak e-mail, SMS czy MMS. Z kolei podstawą do przetwarzania danych osobowych dla marketingu bezpośredniego może być art. 6 ust. 1 lit. a, art. 6 ust. 1 lit. b, art. 6 ust. 1 lit. f rozporządzenia 2016/679.

²⁷ W. Chomiczewski, *Profilowanie w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych*, [w:] *Polska i europejska reforma ochrony danych osobowych*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa 2016, s. 130.

Sprzeciw wobec przetwarzania danych na potrzeby marketingu bezpośredniego jest sprzeciwem o charakterze bezwzględny. Administrator musi uwzględnić żądanie osoby, z tą jednak uwagą, że może dalej przetwarzać dane, ale w innych celach, np. związanych z dochodzeniem roszczeń. Prawodawca unijny nie zdecydował, by żądanie to było obwarowane jakimkolwiek warunkiem czy obowiązkiem jego uzasadnienia²⁸. Regulacja w tym zakresie nie wyczerpuje się w art. 21 rozporządzenia, a ma swoje odniesienie w motywie 70 preambuły, który podnosi dwie kwestie. Po pierwsze, prawo do wniesienia sprzeciwu powinno zostać wyraźnie podane do wiadomości osobie, której dane dotyczą, oraz powinno być przedstawione jasno i oddzielnie od wszelkich innych informacji. W ten sposób sformułowane wytyczne mają służyć temu, by komunikat o przysługującym prawie dotarł skutecznie do podmiotu danych. Po drugie, prawo do sprzeciwu wobec przetwarzania danych do celów marketingu bezpośredniego powinno być bezpłatne i dotyczy przetwarzania zarówno pierwotnego, jak i dalszego, co ma na celu usunięcie bariery mogącej zniechęcić osobę do skorzystania z uprawnienia. O kwestii bezpłatności będzie mowa w dalszych fragmentach opracowania.

3. Forma sprzeciwu

Unijny prawodawca nie określił formy, w jakiej powinien zostać złożony sprzeciw wobec przetwarzania danych osobowych. Jedynie w art. 21 ust. 5 rozporządzenia 2016/679 wskazał, że osoba, której dane dotyczą, może wykonać prawo do sprzeciwu za pośrednictwem zautomatyzowanych środków wykorzystujących specyfikacje techniczne. Takie skorzystanie wystąpi najpewniej w sytuacji zagwarantowania, przez administratora przetwarzającego dane, odpowiedniej funkcjonalności technicznej. To oznacza, że podmiot danych powinien mieć o tym wiedzę. Niepoinformowanie o funkcjonalności będzie zasadniczo powodowało, że sprzeciw przy użyciu drogi zautomatyzowanej nie wpłynie do administratora. W związku z tym należałoby przyjąć, że brak normatywnej określoności w zakresie formy żądania oznacza, że każdy sposób (forma) wniesienia sprzeciwu jest sposobem dopuszczalnym. Sposób ten rzecz jasna musi się wiązać ze skutecznym zakomunikowaniem administratorowi o skorzystaniu przez osobę z przysługującego jej prawa²⁹. Komunikat może zostać przekazany drogą mailową, telefoniczną, listownie czy

²⁸ Powszechne jest zjawisko polegające na oferowaniu przez podmioty z branży usług telekomunikacyjnych, telewizyjnych czy Internetu określonych rabatów za zgody marketingowe, gdzie wycofanie zgody powoduje utratę rabatu. Zob. więcej J. Styczyński, *Firmy mają dobry patent na zgody marketingowe: Darmowa usługa za zgodę na przetwarzanie danych osobowych*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/111-3729,firmy-marketingowe-rabaty-za-zgode-na-przetwarzanie-danych-osobowych.html> [dostęp: 13 listopada 2023 r.].

²⁹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2019 r., II SAB/Wa 157/19, LEX nr 2865980, w świetle którego „z akt sprawy nie można wyprowadzić wniosku, że skarżący wniósł do firmy [...] sprzeciw w trybie art. 21 ust. 2 rozporządzenia 2016/679, zgodnie z którym, jeżeli dane osobowe są przetwarzane na potrzeby marketingu bezpośredniego, osoba, której dane dotyczą, ma prawo w dowolnym momencie wnieść sprzeciw wobec przetwarzania dotyczących jej danych osobowych na potrzeby takiego marketingu, w tym profilowania, w zakresie, w jakim przetwarzanie jest związane z takim marketingiem

w bezpośrednim kontakcie z administratorem³⁰. Osoba, która wnosi sprzeciw, nie jest zobowiązana do użycia słowa sprzeciw w treści swojego żądania, ale z treści musi wynikać, jakie jest jej żądanie.

Nie jest również jasne, czy osoba wnosząca sprzeciw musi w jakikolwiek sposób uzasadnić skorzystanie z przysługującego jej prawa ani czy powinna wnieść opłatę. W motywie 70 preambuły do rozporządzenia 2016/679 zawarto niefortunne postanowienie, że sprzeciw wobec przetwarzania danych osobowych na cele marketingowe powinien być bezpłatny. Wykładnia takiego sformułowania może sugerować, że w pozostałych przypadkach osoba ma obowiązek wnieść opłatę, co naturalnie trudno pogodzić z ochroną praw osób, skoro skorzystanie z prawa służącego ochronie wiąże się z warunkiem fiskalnym. Jakkolwiek przesądzający przy tej interpretacji jest przepis art. 12 ust. 5 rozporządzenia 2016/679, który stanowi, że działania podejmowane na mocy art. 21 są wolne od opłat. Jedynie w przypadku ewidentnie nieuzasadnionych lub nadmiernych żądań administrator może pobrać opłatę. Obowiązek wykazania, że żądanie ma ewidentnie nieuzasadniony lub nadmierny charakter, spoczywa na administratorze.

Jeśli idzie o kwestie braku informacji co do obowiązku uzasadnienia sprzeciwu, to tutaj wyłaniają się dwa problemy. Podmiot danych, który nie ma prawnego obowiązku uzasadnienia swojego sprzeciwu, co do zasady nie zdecyduje się na zawarcie w żądaniu argumentacji wskazującej na to, dlaczego jego sprzeciw jest zasadny. Z kolei w przypadku administratora kwestia uzasadnienia sprzeciwu wydaje się być kluczowa, ponieważ administrator, który nie zna przyczyny żądania strony (poza sprzeciwem w zakresie marketingu bezpośredniego), nie może zrealizować prawa podmiotu danych. To powoduje, że procedura niepotrzebnie się przedłuża o czas powzięcia przez administratora informacji co do sytuacji podmiotu danych osobowych.

4. Postępowanie administratora w związku ze złożonym sprzeciwem

Z przepisów rozporządzenia 2016/679 z powodzeniem można zdekodować procedurę, wedle której powinien postępować administrator danych. Wprawdzie procedura ta nie została zasadniczo wysłowiona wprost, ale część reguł niewątpliwie podlega wyinterpretowaniu chociażby w związku z zasadami przetwarzania danych osobowych.

Wniesienie sprzeciwu wiąże się w pierwszej kolejności z obowiązkiem zweryfikowania przez administratora danych, czy osoba, która złożyła sprzeciw, jest do tego uprawniona.

bezpośrednim. Nie wynika to w szczególności z załączonego do wniosku »przykładowego żądania zaprzestania danych osobowych«, w którym nie powołano ww. podstawy prawnej, ani nie sformułowano w sposób jednoznaczny żądania o treści odpowiadającej dyspozycji ww. przepisu”.

30 Zob. decyzja PUODO z dnia 17 września 2021 r., znak DKE.523.33.2021. Podczas rozmowy telefonicznej osoba, której dane były przetwarzane, wniosła skuteczny sprzeciw wobec przetwarzania danych osobowych w celach marketingowych na podstawie 21 ust. 2 rozporządzenia 2016/679. Od tego momentu administrator zaprzestał przetwarzania danych osobowych do celów marketingu, badania satysfakcji oraz preferencji, ale nadal przetwarzał dane w celu realizacji umowy, ustalenia, dochodzenia lub obrony przed ewentualnymi roszczeniami.

Przy tym zagadnieniu istotne są dwie kwestie. Pierwsza dotycząca tego, czy administrator danych jest w stanie na podstawie treści złożonego sprzeciwu ustalić, kto składa sprzeciw i czy przetwarza dane osobowe wnioskodawcy. Druga polegająca na ustaleniu, czy osoba, która złożyła sprzeciw, jest osobą uprawnioną w znaczeniu spełnienia wymogów wynikających z art. 21 rozporządzenia 2016/679.

W przypadku pierwszego problemu, jeżeli administrator, na podstawie informacji dołączonych do sprzeciwu, nie może zidentyfikować wnioskodawcy, powinien zwrócić się do niego i poprosić o dodatkowe dane. Jeśli okaże się, że wnioskodawca wniósł sprzeciw do niewłaściwego podmiotu, administrator powinien poinformować wnoszącego żądanie, że nie może rozpatrzyć sprzeciwu w związku z nieprzetwarzaniem jego danych osobowych. Z kolei w przypadku drugiej kwestii administrator jest zobowiązany odmówić uwzględnienia sprzeciwu, jeśli stwierdzi, że przetwarzanie danych dokonywane jest na podstawie prawnej, od której sprzeciw nie przysługuje.

Jeżeli administrator zidentyfikuje wnioskodawcę i uzna, że przetwarza jego dane, to w przypadku sprzeciwu wobec przetwarzania danych osobowych na potrzeby marketingu bezpośredniego zaprzestaje dalszego przetwarzania danych³¹. Istotne zatem jest tutaj zidentyfikowanie nadawcy komunikatu, nie może to być osoba, której dane nie dotyczą, albo osoba nieuprawniona³².

W pozostałych przypadkach, jeśli administrator zidentyfikuje wnioskodawcę i stwierdzi, że przetwarza jego dane do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej bądź do celów wynikających z prawnie uzasadnionych interesów administratora lub strony trzeciej, bądź do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych, powinien zaprzestać przetwarzania danych, chyba że wykaże istnienie ważnych prawnie uzasadnionych podstaw do przetwarzania, nadrzędnych wobec interesów, praw i wolności osoby, której dane dotyczą, lub podstaw do ustalenia, dochodzenia lub obrony roszczeń.

Z motywu 59 preambuły rozporządzenia 2016/679 wynika, że „administrator powinien być zobowiązany udzielić odpowiedzi na żądania osób, których dane dotyczą, bez zbędnej zwłoki – najpóźniej w terminie miesiąca, a jeżeli nie zamierza spełnić takiego żądania – podać tego przyczyny”. Zgodnie z art. 12 ust. 3 rozporządzenia 2016/679, jeśli administrator nie jest w stanie w ciągu miesiąca udzielić informacji o rozstrzygnięciu, powinien w terminie miesiąca od otrzymania żądania poinformować osobę o przedłużeniu terminu³³. Termin może zostać przedłużony o kolejne dwa miesiące, co może wynikać z obszerności żądania osoby bądź niełatwego charakteru żądania. Informacja o przedłużeniu terminu powinna zawierać uzasadnienie opóźnienia. Z kolei jeżeli administrator

31 Zob. decyzję PUODO z dnia 30 września 2020 r., ZKE.440.32.2019. Po wniesieniu przez podmiot danych sprzeciwu wobec przetwarzania danych osobowych w celach marketingowych administrator danych poinformował pismem o uwzględnieniu sprzeciwu i wskazał, że dane nie będą już wykorzystywane w tym celu.

32 Zob. G. Zanfir-Fortuna, *Article 21 Right to object*, [w:] *The EU General Data Protection Regulation (GDPR). A Commentary*, eds. Ch. Kuner, L.A. Bygrave, Ch. Docksey, Oxford 2020, s. 518, „It is enough that the data subject objects for the objection to be successful”.

33 Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 lipca 2022 r., II SA/Wa 3753/21, LEX nr 3509214; wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2021 r., II SA/Wa 607/20, LEX nr 3230074.

nie podejmuje działań w związku z żądaniem osoby, której dane dotyczą, to niezwłocznie – najpóźniej w terminie miesiąca od otrzymania żądania – informuje osobę, której dane dotyczą, o powodach niepodjęcia działań oraz o możliwości wniesienia skargi do organu nadzorczego oraz skorzystania ze środków ochrony prawnej przed sądem.

Z art. 18 ust. 1 lit. d rozporządzenia 2016/679 wynika, że osoba, której dane dotyczą, ma prawo żądania od administratora ograniczenia przetwarzania, jeśli wniosła sprzeciw na mocy art. 21 ust. 1 rozporządzenia 2016/679. W świetle art. 4 pkt 3 rozporządzenia 2016/679 ograniczenie przetwarzania to „oznaczenie przechowywanych danych osobowych w celu ograniczenia ich przyszłego przetwarzania”. Jest możliwe do czasu stwierdzenia, czy prawnie uzasadnione podstawy po stronie administratora są nadrzędne wobec podstaw sprzeciwu osoby, której dane dotyczą. Przepisy nie przesądzają, by to administrator, bez wniosku osoby, mógł z własnej inicjatywy ograniczyć przetwarzanie danych osobowych, jakkolwiek wydaje się to w pełni uzasadnione. O decyzji o ograniczeniu przetwarzania danych administrator powinien poinformować podmiot danych.

Uwzględnienie przez administratora sprzeciwu powoduje, że nie może on już przetwarzać danych objętych sprzeciwem. Jak zostało zaakcentowane, dalsze przetwarzanie jest możliwe, lecz jedynie wtedy, gdy administrator wskaże inną podstawę prawną przetwarzania³⁴.

Prawo do usunięcia danych w związku z uwzględnieniem sprzeciwu zagwarantowano w art. 17 ust. 1 lit. c rozporządzenia 2016/679. Wynika z niego uprawnienie osoby, której dane dotyczą, do żądania usunięcia tych danych. W takiej sytuacji administrator danych ma obowiązek, zgodnie z żądaniem osoby, usunąć bez zbędnej zwłoki dotychczas przetwarzane dane osobowe.

5. Środki prawne

Kwestie środków ochrony prawnej zostały uwzględnione w rozdziale VIII rozporządzenia 2016/679.

Podmiotowi danych przysługuje uprawnienie do wniesienia skargi do organu nadzorczego, nie tylko w przypadku odmowy uwzględnienia sprzeciwu, ale także wtedy, gdy administrator naruszy przepisy rozporządzenia 2016/697, w tym nie podejmie niezwłocznie lub najpóźniej w ciągu miesiąca działań w związku z żądaniem osoby³⁵. Osoba

³⁴ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2022 r., II SA/Wa 1614/21, LEX nr 3366126, zgodnie z którym „Spółka, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom Skarżącej, po doprecyzowaniu wniosku Skarżącej, który ostatecznie odnosił się do sprzeciwu wobec przetwarzania przez Komisję jej danych osobowych dotyczących informacji o stanie zdrowia – okresach niezdolności do pracy – oraz po dokonaniu analizy niezbędności danych osobowych, wymaganych do dalszego prowadzenia postępowania wyjaśniającego przez Komisję w przedmiocie zarzutów dotyczących mobbingu i nierównego traktowania w zatrudnieniu, uwzględniła sprzeciw Skarżącej – przez wydzielenie do osobnej koperty danych objętych sprzeciwem, w tym adresu e-mail Skarżącej, poza dokumentację Komisji z oznaczeniem informacji o zgłoszonym sprzeciwie celem zapobieżenia dalszego ich przetwarzania w pracach Komisji”.

³⁵ Zob. decyzję PUODO z dnia 23 kwietnia 2020 r., ZKE.440.79.2019, zgodnie z którą „Skarżąca zażądała usunięcia uchybień w procesie przetwarzania danych osobowych poprzez wypełnienie wobec niej

może dochodzić swoich praw przed organem nadzorczym, a w dalszej kolejności przed sądem administracyjnym.

Prawo do wniesienia skargi do organu nadzorczego wynika z art. 77 rozporządzenia 2016/679. Nie jest ono ograniczone czasem, co oznacza, że skargę można wnieść w dowolnym momencie³⁶. Regulacje prawne nie wskazują na wymóg wcześniejszego skorzystania z innej ścieżki, np. polegającej na wezwaniu do zaprzestania naruszania prawa przez administratora. Jeśli chodzi o termin załatwienia sprawy, tj. rozstrzygnięcie zasadności złożonej skargi, to tutaj zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 62 ustawy o ochronie danych osobowych³⁷ zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego³⁸. Obowiązkiem PUODO jest poza informowaniem o postępach prowadzonego postępowania i oczywiście skutkach złożonej skargi wskazywanie, że przysługują inne środki ochrony prawnej. Postępowanie przed organem nadzorczym jest jednoinstancyjne. Decyzja PUODO podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Sądem II instancji jest Naczelny Sąd Administracyjny.

W przypadku naruszenia przepisów, w tym niewypełnienia obowiązków z art. 12 ust. 3 rozporządzenia 2016/679, PUODO może, zgodnie z art. 58 ust. 2 lit. b rozporządzenia 2016/679, udzielić administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu upomnienia, zaś zgodnie z art. 58 ust. 2 lit. c rozporządzenia 2016/679 może nakazać administratorowi uwzględnić sprzeciw³⁹. W rozdziale 7 u.o.d.o. opisano postępowanie w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych. Jednym z uprawnień PUODO jest możliwość zobowiązania podmiotu, któremu zarzuca się naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych, do ograniczenia przetwarzania danych osobowych, jeśli w toku postępowania zostanie uprawdopodobnione, że przetwarzanie danych osobowych narusza przepisy o ochronie danych osobowych, a dalsze ich przetwarzanie może spowodować poważne i trudne do usunięcia skutki. Mowa tutaj o uprawdopodobnieniu, nie udowodnieniu naruszenia. Termin obowiązywania ograniczenia przetwarzania danych osobowych nie może być dłuższy niż do dnia wydania decyzji kończącej postępowanie

obowiązków wynikających z art. 32 ust. 1 ustawy z 1997 roku« przez Bank, w szczególności zgłosiła sprzeciw wobec przetwarzania jej danych w celach marketingowych na podstawie art. 32 ust. 1 pkt 8 ustawy z 1997 roku. Zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy z 1997 roku Bank zobowiązany był do uwzględnienia sprzeciwu Skarżącej złożonego w [...].02.2015 roku i zaprzestania przetwarzania jej danych osobowych w celach marketingowych. Sprzeciw został uwzględniony dopiero [...].07.2017 roku. W omawianej sprawie zachowanie Banku w okresie od [...].02.2015 roku do [...].07.2017 roku jawi się jako naruszenie przepisów [...].”

36 Skarga złożona w formie tradycyjnej powinna zawierać: imię i nazwisko oraz adres zamieszkania; wskazanie podmiotu, na który składana jest skarga (nazwę/imię i nazwisko oraz adres siedziby/zamieszkania); dokładny opis naruszenia; żądanie (np. usunięcia danych, wypełnienia obowiązku informacyjnego, sprostowania danych, ograniczenia przetwarzania danych itd.); własnoręczny podpis. Skarga może zostać złożona przez pełnomocnika. Do skargi warto dołączyć dowody wskazujące na naruszenie przepisów przez administratora.

37 Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1781), dalej: u.o.d.o.

38 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.), dalej: k.p.a.

39 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 maja 2022 r., II SA/Wa 2742/21, LEX nr 3421789.

w sprawie. Postanowienie nakładające na podmiot, któremu zarzucane jest naruszenie przepisów o ochronie danych, obowiązek ograniczenia przetwarzania jest zaskarżalne do sądu administracyjnego. Mimo zaskarżenia postanowienia jest ono skuteczne do momentu ewentualnego uchylenia przez sąd administracyjny⁴⁰.

Kolejnym, ważnym uprawnieniem jest prawo do skutecznego środka ochrony prawnej przed sądem przeciwko organowi nadzorczemu, które zostało uregulowane w art. 78 rozporządzenia 2016/679. Skarga do sądu administracyjnego może dotyczyć decyzji organu nadzorczego bądź bezczynności organu nadzorczego. Przysługuje po pierwsze zarówno osobie fizycznej, jak i osobie prawnej przeciwko wiążącej decyzji organu nadzorczego, po drugie zaś osobie, której dane dotyczą, jeśli organ nie rozpatrzył skargi lub nie poinformował w określonym terminie o postępach lub efektach rozpatrywania skargi wniesionej na podstawie art. 77 rozporządzenia 2016/679. Wniesienie skargi w żaden sposób nie ogranicza w zakresie skorzystania z innych środków prawnych. Warto zauważyć, że tak unormowany element systemu ochrony danych osobowych w postaci sądowej kontroli decyzji PUODO daje możliwość ochrony nie tylko osoby, której dane dotyczą. Z kolei w przypadku bezczynności organu lub przewlekłości prowadzonego postępowania ze środka ochrony prawnej nie może skorzystać administrator ani podmiot przetwarzający.

Artykuł 79 rozporządzenia 2016/679 przewiduje prawo do skutecznego środka ochrony prawnej przed sądem przeciwko administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu⁴¹. Osoba, której dane dotyczą, może skorzystać z ochrony prawnej przed sądem, jeśli uzna, że jej prawa przewidziane w rozporządzeniu 2016/679 zostały naruszone w wyniku przetwarzania jej danych osobowych. Każda osoba, która poniosła szkodę majątkową lub niemajątkową w wyniku naruszenia rozporządzenia 2016/679, ma prawo uzyskać od administratora lub podmiotu przetwarzającego odszkodowanie za poniesioną szkodę⁴². Uszczegółowienie tych przepisów znajduje się w art. 92 u.o.d.o., gdzie ustawodawca wprost wskazuje, że w zakresie nieuregulowanym rozporządzeniem 2016/679 do roszczeń z tytułu naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, o których mowa w art. 79 i art. 82 tego rozporządzenia, stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego⁴³. Będą to przepisy dotyczące odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych oraz naruszenia dóbr osobistych, a sądem właściwym do rozpatrzenia tych spraw będzie sąd okręgowy.

Do przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej za naruszenie przepisów zaliczyć należy: powstanie bezprawnej szkody; powstanie zdarzenia, za które grozi odpowiedzialność prawna; związek przyczynowy między zdarzeniem a szkodą; wina. Administrator, a także podmiot przetwarzający dane mogą nie ponieść odpowiedzialności, jeśli wykażą, że wynikłe zdarzenie nie powstało z ich winy. Skutkiem naruszenia może być

40 Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 16 czerwca 2020 r., II SA/WA 979/20, LEX nr 3028597.

41 W art. 47 Karty praw podstawowych UE (Dz.Urz. UE z 2007 r. C 303) zagwarantowano prawo do skutecznego środka prawnego przysługującego osobie, której prawa i wolności zagwarantowane przez prawo UE zostały naruszone.

42 Wynika to nie tylko z art. 82 ust. 1 rozporządzenia 2016/679, ale także z motywu 146 preambuły rozporządzenia 2016/679.

43 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610), dalej: k.c.

szkoda majątkowa w związku z naruszeniem dóbr mających charakter majątkowy, szkoda majątkowa w związku z naruszeniem dóbr o charakterze niemajątkowym, a także szkoda niemajątkowa będąca krzywdą.

Poniesienie odpowiedzialności ograniczone jest terminem. Roszczenie przedawni się zgodnie z terminem przewidzianym w art. 442¹ k.c. Roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej przez bezprawne przetwarzanie danych osobowych przedawniają się z upływem trzech lat od dnia, w którym podmiot dowiedział się o szkodzie, ale nie dłużej niż dziesięć lat od dnia, w którym szkoda nastąpiła. Jeśli chodzi o szkodę na osobie, będzie to nie wcześniej niż trzy lata od dnia, w którym podmiot dowiedział się zarówno o szkodzie, jak i osobie obowiązanej do jej naprawienia. Warto również zwrócić uwagę, że na podstawie art. 24 k.c. osoba może żądać ochrony dóbr osobistych w związku z przetwarzaniem jej danych osobowych poprzez żądanie zaniechania naruszenia, żądanie usunięcia skutków naruszenia, żądanie zapłaty zadośćuczynienia lub przekazania określonej kwoty na cel społeczny, a także naprawienie szkody.

Wiedza podmiotu danych o czasochłonności postępowania cywilnego może zaważyć nad wyborem ścieżki dochodzenia praw na drodze administracyjnej. Nie jest to jedyny powód. Zgodnie bowiem z art. 95 u.o.d.o. sąd ma obowiązek zawiesić postępowanie, jeżeli sprawa dotycząca tego samego naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych została wszczęta przed Prezesem Urzędu⁴⁴, zaś ustalenia prawomocnej decyzji PUODO o stwierdzeniu naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych lub prawomocnego wyroku wydanego w wyniku wniesienia skargi w trybie art. 145a § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁵ wiążą sąd w postępowaniu o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych co do stwierdzenia naruszenia tych przepisów. W przypadku żądań, które mogą być dochodzone wyłącznie w postępowaniu przed sądem cywilnym, PUODO może wytaczać powództwo na rzecz osoby, której dane dotyczą, za jej zgodą, ale również wstępować za zgodą powoda do postępowania w każdym jego stadium.

6. Podsumowanie

Określony w abstrakcie cel opracowania zasadniczo polegał na szczegółowym omówieniu istoty prawa do sprzeciwu oraz wskazaniu nieścisłości normodawczych, ich skutków dla realizacji omawianego prawa, oraz w związku z tym postulatów *de lege ferenda* mogących przełożyć się na zmianę prawa.

Z zarysowanej problematyki instytucji sprzeciwu wobec przetwarzania danych osobowych można wysunąć wiele cząstkowych wniosków, które w mojej ocenie sprowadzają się do trzech kwestii: trudnych w interpretacji, a jednocześnie ujętych w dość rozlicznych

⁴⁴ Art. 94 u.o.d.o. obowiązuje sąd i PUODO do wzajemnej wymiany informacji o toczących się postępowaniach i rozstrzygnięciach.

⁴⁵ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.).

miejscach w rozporządzeniu 2016/679, przepisów prawa; ważnej, a może i decydującej roli administratora danych; a także czasochłonnych i w niektórych przypadkach nader sformalizowanych ścieżkach dochodzenia swoich praw. Wszystko to można też sprowadzić do stwierdzenia, że przeciętny podmiot danych osobowych bez wsparcia profesjonalnego pełnomocnika pozostanie bezradny.

Prawodawca zainteresowany udoskonaleniem obowiązujących przepisów powinien zastanowić się nad szeregiem drobniuzgowo wymienionych w tekście problemów prawnych, których rozwiązanie spowoduje, że skorzystanie z prawa do sprzeciwu wobec przetwarzania danych osobowych przyjmie formę łatwego do wykorzystania instrumentarium prawnego.

Bibliografia

- Barta J., Fajgielski P., Markiewicz R., *Ochrona danych osobowych, Komentarz*, Warszawa 2015.
- Chomiczewski W., *Profilowanie w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych*, [w:] *Polska i europejska reforma ochrony danych osobowych*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa 2016.
- Ciechomska M., *Prawne aspekty profilowania oraz podejmowania zautomatyzowanych decyzji w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych osobowych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 5.
- Czerniawski M., *Art. 21*, [w:] *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa 2018.
- Fajgielski P., *Ochrona danych osobowych w administracji publicznej*, Warszawa 2021.
- Fajgielski P., *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Fischer B., Sakowska-Baryła M., *Charakterystyka praw osób, których dane dotyczą na gruncie RODO*, [w:] *Realizacja praw osób, których dane dotyczą na podstawie RODO*, red. B. Fischer, M. Sakowska-Baryła, Wrocław 2017.
- Gudowska-Natanek E., Kuca G., *Prawo ochrony danych osobowych i prawo do informacji publicznej. Zarys wykładu*, Warszawa 2024.
- Gudowska-Natanek E., *Niezależny organ nadzorczy – Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych*, [w:] *Z prawem ustrojowym porównawczym przez ponad półwiecze. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej*, red. B. Przywora, A. Rogacka-Łukasik, K. Skotnicki, Częstochowa 2022.
- Jabłoński M., Wygoda K., *Legalność pozyskiwania i przetwarzania danych osobowych w sferze publicznej*, Warszawa 2021.
- Lubasz D., Chomiczewski W., *Art. 6*, [w:] *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, Warszawa 2018.
- Opinia 06/2014 w sprawie pojęcia uzasadnionych interesów administratora danych zawartego w art. 7 dyrektywy 95/46/WE*, https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp217_pl.pdf.
- Sobczyk A., *RODO. Rozproszona władza publiczna*, Kraków 2019.
- Styczyński J., *Firmy mają dobry patent na zgody marketingowe: Darmowa usługa za zgodę na przetwarzanie danych osobowych*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1113729, firmy-marketingowe-rabaty-za-zgode-na-przetwarzanie-danych-osobowych.html>.
- Wygoda K., *Modyfikacja przesłanek dopuszczalności przetwarzania danych zwykłych w oparciu o art. 6 RODO a działania podmiotów sektora publicznego*, [w:] *Reforma ochrony danych osobowych a jawność dostępu do informacji sądowej – aspekty proceduralne*, red. M. Jabłoński, K. Flaga-Gieruszyńska, K. Wygoda, Wrocław 2017.
- Zanfir-Fortuna G., *Article 21 Right to object*, [w:] *The EU General Data Protection Regulation (GDPR). A Commentary*, eds. Ch. Kuner, L.A. Bygrave, Ch. Docksey, Oxford 2020.

Jan Kluza¹

Kielce

ORCID ID: 0000-0002-0929-6093

HULAJNOGI ELEKTRYCZNE W PERSPEKTYWIE PRAWA KARNEGO I PRAWA WYKROCZEŃ

ABSTRACT

Electric scooters in the perspective of criminal law and law of petty offences

The article raises the issue of the status of electric scooters under criminal law and misdemeanor law. The Act of 2021 regulates the legal status of these vehicles and other personal transport devices under the provisions of the road traffic law. However, the status of the driver of such vehicles under the broadly understood criminal law remains an open question. The concept of a motor vehicle functioning in the provisions of the Penal Code and the Code of Petty Offences is not defined, which raises doubts about whether the new regulations on electric scooters and personal transport devices fall within the scope of the definition of a motor vehicle, and consequently, whether such persons can be held liable under certain types of prohibited acts specified in the Polish Penal Code and Polish Code of Petty Offences.

Keywords: electric scooter, personal transport device, motor vehicle, vehicle, traffic participant.

Słowa kluczowe: hulajnoga elektryczna, urządzenie transportu osobistego, pojazd mechaniczny, pojazd, uczestnik ruchu

¹ Doktor nauk prawnych, asesor sądowy w Sądzie Rejonowym w Kielcach, II Wydział Karny.

1. Wstęp

W ciągu ostatnich kilku lat widok polskich miast zdominowany został przez różnego rodzaju hulajnogi elektryczne, które spotkać można niemal na każdym kroku. Budziło to wiele wątpliwości związanych z określeniem, na jakich zasadach kierujący tymi pojazdami powinni się poruszać, w szczególności czy powinni oni korzystać z chodnika, jezdni czy ścieżki rowerowej. Kwestię tę uregulowała dopiero ustawa z dnia 30 marca 2021 r.² nowelizująca prawo o ruchu drogowym³. O potrzebie wprowadzenia tych regulacji świadczy fakt, że na etapie legislacyjnym do projektu ustawy w ramach konsultacji publicznych zgłoszono aż 61 uwag od osób fizycznych⁴, co jest wydarzeniem niemal niespotykanym.

Nowelizacja ta wprowadziła definicje legalne m.in. urządzenia wspomagającego ruch, hulajnogi elektrycznej czy urządzenia transportu osobistego. Na mocy tej ustawy uregulowano także zasady poruszania się tymi urządzeniami, a także dokonano nowelizacji Kodeksu wykroczeń, wprowadzając art. 86a Kodeksu wykroczeń⁵ penalizujący w istocie rzeczy przekroczenie prędkości, która jednak nie została określona w sposób precyzyjny, lecz opisowy⁶. Wprowadzone regulacje nie rozwiązują kompleksowo problematyki związanej z możliwością kwalifikowania niektórych zachowań związanych z tymi urządzeniami na gruncie prawa karnego. Kwestia ta zostanie rozwinięta w dalszej części artykułu.

2. Nowelizacja prawa o ruchu drogowym

Na podstawie wspomnianej wyżej nowelizacji prawa o ruchu drogowym z dnia 30 marca 2021 r. dokonano istotnych zmian w zakresie ruchu drogowego. Przede wszystkim w art. 2 pkt 17 p.r.d. zmieniono definicję uczestnika ruchu, rozszerzając ją także na osobę poruszającą się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch. Samo zaś urządzenie wspomagające ruch zostało zdefiniowane w pkt 18a tego artykułu jako „urządzenie lub sprzęt sportowo-rekreacyjny, przeznaczone do poruszania się osoby w pozycji stojącej, napędzane siłą mięśni”. Jak wskazuje Michał Burtowy, „jego [definicji z art. 2 pkt 18a p.r.d. – J.K.] zakres jest dość szeroki i obejmuje przede wszystkim mikropojazdy napędzane manualnie, takie jak rolki, wrotki, deskorolki i manualne hulajnogi. Wbrew pozorom definicja ta nie obejmuje butów do biegania (o ile nie są to buty z wbudowanymi

2 Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 720.

3 Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 450), dalej jako: p.r.d.

4 Zob. stanowiska zgłoszone w toku konsultacji publicznych, dostępne na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12333706/katalog/12686566#12686566> [dostęp: 11 grudnia 2021 r.].

5 Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2119), dalej: k.w.

6 Art. 86a k.w. stanowi, że kto, kierując rowerem, hulajnogą elektryczną lub urządzeniem transportu osobistego albo poruszając się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch na chodniku lub drodze dla pieszych, nie porusza się z prędkością zbliżoną do prędkości pieszego lub nie ustępuje pierwszeństwa pieszemu, podlega karze grzywny albo karze nagany.

kółkami, tzw. *kick-rollers*), ponieważ osoba poruszająca się przy pomocy butów do biegania jest pieszym w rozumieniu art. 2 pkt 18 p.r.d.⁷. *A contrario* więc urządzeniem wspomagającym ruch nie będzie ani hulajnoga elektryczna, ani nie będą nimi inne urządzenia mechaniczne przeznaczone do poruszania się (np. *hooverboard*), jako że nie są poruszane siłą mięśni. Nie zmienia to jednak tego, że osoba taka będzie uczestnikiem ruchu w rozumieniu art. 2 pkt 17 p.r.d., ponieważ jest ona „kierującym”. Zgodnie bowiem z art. 2 pkt 20 p.r.d. kierujący oznaczę „osobę, która kieruje pojazdem lub zespołem pojazdów, a także osobę, która prowadzi kolumnę pieszych, jedzie wierzchem albo pędzi zwierzęta pojedynczo lub w stadzie”. W stosunku zaś do osób korzystających z urządzeń wspomagających ruch w uzasadnieniu projektu wskazano, że „w konsekwencji przyjętego rozwiązania osoba poruszająca się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch nie jest pieszym ani kierującym pojazdem”⁸. Jednocześnie w art. 2 pkt 31 p.r.d. wyraźnie wskazano, że urządzenie wspomagające ruch nie jest pojazdem, będzie nim zaś urządzenie przystosowane do poruszania się po drodze⁹. W art. 2 pkt 32 p.r.d. wyraźnie też wskazano, że hulajnoga elektryczna nie jest pojazdem silnikowym. Jednak z art. 2 pkt 47b p.r.d. wynika, że hulajnoga elektryczna to „pojazd napędzany elektrycznie, dwuosiowy, z kierownicą, bez siedzenia i pedałów, konstrukcyjnie przeznaczony do poruszania się wyłącznie przez kierującego znajdującego się na tym pojeździe”. Stanowi więc ona pojazd, z tym że według prawa o ruchu drogowym nie jest pojazdem silnikowym. Z kolei w pkt 45c tego artykułu zdefiniowano urządzenie transportu osobistego jako „pojazd napędzany elektrycznie, z wyłączeniem hulajnogi elektrycznej, bez siedzenia i pedałów, konstrukcyjnie przeznaczony do poruszania się wyłącznie przez kierującego znajdującego się na tym pojeździe”.

W uzasadnieniu projektu wspomnianej ustawy stwierdzono, że „ponadto na podstawie obecnych przepisów ustawy – Prawo o ruchu drogowym osoba poruszająca się za pomocą hulajnogi elektrycznej albo urządzenia transportu osobistego nie może być traktowana jako pieszy ani też jako kierujący pojazdem, co powoduje wątpliwości i brak jednolitego podejścia do osób poruszających się za pomocą takich urządzeń ze strony organów uprawnionych do kontroli ruchu drogowego”¹⁰. Jak wskazuje Michał Burtowy, „uregulowania te [wprowadzone ustawą – J.K.] nie są jednak w pełni prawidłowe, chociaż stanowią pewien postęp w stanie prawnym pojazdów”¹¹. Ze stanowiskiem tym należy się zgodzić – problem bowiem wynika z określenia, z jaką prędkością należy poruszać się wspomnianymi urządzeniami. Otóż bowiem w art. 15a ust. 1 p.r.d. wskazano, że z urządzenia wspomagającego ruch należy korzystać na chodniku, drodze dla pieszych lub rowerów, zaś w ust. 3 wskazano, że korzystając z chodnika albo drogi dla pieszych, należy poruszać się z prędkością zbliżoną do prędkości pieszego, zachować szczególną

7 M. Burtowy, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 61.

8 Druk sejmowy nr 91, Sejm VIII kadencji, s. 12 projektu.

9 Co do rozważań na temat tego, czy hulajnoga elektryczna jest pojazdem, zob.: M. Tyralik, *Problemy związane z nowelizacją ustawy – Prawo o ruchu drogowym i nowymi zasadami korzystania z hulajnóg elektrycznych*, „Palestra” 2021, nr 6, s. 27.

10 Druk sejmowy nr 91, s. 11 projektu.

11 M. Burtowy, *Prawo o ruchu drogowym...*, s. 83–84.

ostrożność, ustępować pierwszeństwa pieszemu oraz nie utrudniać jego ruchu. O ile w odniesieniu do urządzenia wspomagającego ruch powyższe rozwiązanie jest zrozumiałe, gdyż ze względów konstrukcyjnych z reguły tego typu urządzenia nie rozwijają dużych prędkości, tak powtórzenie tego rozwiązania w odniesieniu do hulajnóg elektrycznych i UTO budzi zastrzeżenia. W art. 33 ust. 1 p.r.d. wskazano, że kierujący hulajnogą elektryczną zobowiązany jest do korzystania z drogi dla rowerów na analogicznych zasadach co rowerzysta, zaś w art. 33a p.r.d. wskazano, że obowiązany jest on korzystać z jezdni, gdzie ruch pojazdów jest dozwolony z prędkością nie większą niż 30 km/h, a brak jest wydzielonej ścieżki rowerowej. W pozostałych przypadkach może on korzystać z chodnika, jednak według art. 33c p.r.d. zobowiązuje kierującego hulajnogą elektryczną lub UTO do poruszania się z prędkością zbliżoną do pieszego, który to nakaz jest przecież inkryminowany na gruncie art. 86a k.w. Mija się to w ogóle z celem korzystania z UTO i hulajnogi elektrycznej, które przecież służą temu, żeby poruszać się szybciej niż pieszo. Trzeba jednak dodać, że w pierwotnej wersji projektu ustawy prędkość ta miała być określona precyzyjnie i nie przekraczać 8 km/h¹², z czego jednak na późniejszym etapie zrezygnowano. Również w projekcie społecznym z 2019 r.¹³ nie określono prędkości, z jaką powinien poruszać się kierujący UTO, co spotkało się z krytyką, że „powszechnie wiadomo, że brak precyzji sprzyja naruszaniu prawa w warunkach bezkarności, ponieważ określonego wymagania nie można wyegzekwować z uwagi na trudności interpretacyjne określenia »powoli«”¹⁴. Krytycznie co do określenia tej prędkości przez znamię nieostre na etapie legislacyjnym odnosiło się także Ministerstwo Sprawiedliwości¹⁵. Również firmy oferujące możliwość wypożyczania hulajnóg elektrycznych krytycznie odnosiły się do tego ograniczenia, m.in. Bolt wskazał, że „ograniczenie prędkości na chodnikach do prędkości dla pieszych wywołałoby jednak szereg obaw: i) bardzo niskie ograniczenie prędkości służyłoby jako zniechęcenie do korzystania z hulajnóg elektrycznych, a tym samym jest sprzeczne z celem miast, jakim jest przejście na bardziej ekologiczne środki transportu; ii) bardzo niskie prędkości nie byłyby bezpieczne dla kierujących hulajnogą i pieszych, a zatem przyniosłyby efekt przeciwny do zamierzonego”¹⁶.

3. Odpowiedzialność wykroczeniowa na gruncie art. 86a k.w.

Jak wspomniano powyżej, w związku z dokonanymi zmianami w prawie o ruchu drogowym w zakresie hulajnóg elektrycznych i UTO dokonano także nowelizacji Kodeksu

¹² M. Burtowy, W. Kotowski, W. Radecki, *Hulajnogi elektryczne oraz inne mikropojazdy. Regulacje prawne i rozwiązania samorządowe*, Warszawa 2020, s. 52.

¹³ Projekt ustawy przygotowany przez kancelarię prawną TaylorWessing, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12323652/katalog/12622437#12622437> [dostęp: 11 grudnia 2021 r.].

¹⁴ M. Burtowy, W. Kotowski, W. Radecki, *Hulajnogi elektryczne...*, s. 49.

¹⁵ Stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12333706/12686560/12686563/dokument454995.pdf> [dostęp: 21 maja 2024 r.].

¹⁶ Stanowisko zgłoszone przez Bolt Polska, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12333706/12686566/12686569/dokument454956.pdf> [dostęp: 11 grudnia 2021 r.].

wykroczeń, penalizując w art. 86a k.w. de facto przekroczenie prędkości i nieustąpienie pierwszeństwa pieszemu. O ile w odniesieniu do drugiej z postaci wykroczenia nie można mieć zastrzeżeń, tak do pierwszej jego części już tak. Precyzyjnie rzecz ujmując, wykroczenie stanowi nieporuszanie się z prędkością zbliżoną do prędkości pieszego. Powyżej podkreślano to, że określenie to jest nazbyt nieprecyzyjne. W toku prac legislacyjnych wielokrotnie wyrażano krytyczne stanowisko, że określenie to może być w sposób różny interpretowane. Wynika to choćby z faktu, że ludzie, nawet w zbliżonym wieku, poruszają się pieszo z różną prędkością. Jak wskazuje Izabela Kosierb, opierając się na dostępnej literaturze, „średnia prędkość pieszego wynosi ok. 7 km/h (tj. 2 m/s). Z analizy wskazanych danych (wyniki badań prędkości ruchu pieszych, [m/s] wg J. Strouhala, K. Kühnela i H. Heina) wynika, iż średnia prędkość normalnego chodu pieszego wynosi około 1,25 m/s (4,5 km/h), szybkiego chodu – ok. 1,75 m/s (6,3 km/h) oraz biegu – ok. 2,65 m/s (ok. 9,54 km/h). Zaznaczyć należy, że są to wartości uśrednione uwzględniające osoby w wieku od 6 do 65 lat i powyżej”¹⁷. W każdym jednak badaniu wartości te nieco się różnią – w badaniach z 2010 r. średnią prędkość określono już na 1,4 m/s, czyli 5,04 km/h¹⁸.

Kwestia zaś właściwego zbudowania normy sankcjonowanej ma zasadnicze znaczenie. Prawo wykroczeń jako element szeroko rozumianego prawa karnego musi być wykładane w sposób zawężający i ścisły. Normy prawa karnego muszą spełniać szczególne wymagania o charakterze gwarancyjnym, w czym szczególną rolę odgrywa wykładnia językowa znamion czynu zabronionego¹⁹. Funkcja gwarancyjna norm prawa karnego wyraża się w zasadzie *nullum crimen sine lege*, z której „wynikają określone rekomendacje nie tylko pod adresem praktyki tworzenia prawa, ale i pod adresem praktyki jego stosowania”²⁰. Rekomendacje te można określić jako „oczekiwanie, aby czyn zabroniony był dokładnie i skrupulatnie określony w ustawie, może być traktowane jedynie w kategoriach postulatu, przy którym pełne i ścisłe określenie ustawowego typu czynu zabronionego wydaje się zadaniem bardzo trudnym, o ile w ogóle możliwym do zrealizowania”²¹. Ustawowa określoność czynu zabronionego nie wyklucza jednak funkcjonowania znamion ocennych i nieostrych na gruncie prawa karnego²². Powinno to jednak następować w sytuacjach wyjątkowych, zaś znamię to nie powinno odnosić się do głównej czynności wykonawczej czynu zabronionego. Jak wskazuje Magdalena Kowalewska-Łukuć, „samo posłużenie się w typizacji znamionami ocennymi i nieostrych zasady tej jeszcze nie narusza. Zbyt duży pas nieostrości i tym samym zbyt duży luz decyzyjny może już jednak

17 I. Kosierb, [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. J. Lachowski, Warszawa 2021, s. 425; zob. przywołana tam literatura.

18 M. Mrozik, *Badania i ocena prędkości poruszania się pieszych użytkowników ruchu drogowego*, „Postępy Nauki i Techniki” 2010, nr 5, s. 143; zob. też P. Czech, *Prędkość poruszania się pieszych w aspekcie wypadków drogowych z uwzględnieniem specjalnych warunków ruchu – część 1*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Transport” 2010, z. 67, s. 33.

19 W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2013, s. 117.

20 J. Wyrembak, *Zasada nullum crimen sine lege a wykładnia prawa (ze szczególnym uwzględnieniem pozycji metody językowej)*, „Przeгляд Sądowy” 2009, nr 1, s. 85.

21 T. Kaczmarek, *O ustawowych znamionach typu czynu zabronionego*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 3, s. 130.

22 J. Warylewski, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2020, s. 278.

prowadzić do nadmiernego wzrostu roli wykładni i zaistnienia de facto aktu quasi-prawotwórczego po stronie władzy sądowniczej. Decyzja, czy dane zachowanie jest czy-nem zabronionym, będzie bowiem w większym stopniu zależna od sędziowskiego uzna-nia niż od słów ustawy, dodajmy, słów nieostrych i nieprecyzyjnych²³. W omawianym jednak przypadku tak właśnie jest, ponieważ właśnie *clou* czynności z art. 86a k.w. odno-si się do poruszania się z prędkością większą od pieszego. Wobec tego należałoby postu-lować penalizowanie nie samego faktu szybszej jazdy od pieszego, lecz stworzenie przez kierującego hulajnogą elektryczną lub UTO zagrożenia dla pieszych. Równie dobrze jed-nak zachowanie takie może być już obecnie penalizowane na gruncie wykroczenia z art. 86 § 1 k.w.

4. Hulajnoga elektryczna i urzędzenia transportu osobistego a przestępstwa i wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji

Dużo bardziej jednak ciekawie przedstawia się kwestia tego, czy i jak hulajnoga elek-tryczna i UTO mają się do dotychczasowych regulacji prawa karnego, w szczególności w odniesieniu do przestępstw i wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji. Wypada zresztą dodać, że Michał Burtowy, Wojciech Kotowski i Wojciech Radecki wskazywali na zbędność wprowadzania art. 86a k.w., stwierdzając, że wystarczający w tym względzie byłby art. 97 k.w.²⁴

W odniesieniu do przestępstw przeciwko komunikacji analizę odpowiedzialności kierującego hulajnogą elektryczną lub UTO należy rozpocząć od przestępstwa z art. 177 k.k. Spowodowanie wypadku komunikacyjnego stanowi przestępstwo powszechne, któ-rego sprawcą może być co do zasady każdy człowiek²⁵. Do istoty tego przestępstwa należy wszak naruszenie zasad bezpieczeństwa w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, z czego wynikają wątpliwości związane z tym, czy jego sprawcą może być tylko uczestnik ruchu²⁶. Niewątpliwie jednak kierujący hulajnogą elektryczną lub UTO jest osobą zdatną do popełnienia przestępstwa z art. 177 k.k., gdyż jest uczestnikiem ruchu drogowego (art. 2 pkt 17 p.r.d.) i obowiązują go reguły ruchu drogowego (art. 3 ust. 1 p.r.d.). W razie ich więc naruszenia i spowodowania skutku, o którym mowa w art. 177 § 1 lub 2 k.k., z pewnością może odpowiadać na zasadach ogólnych za to przestępstwo²⁷.

23 M. Kowalewska-Łukuć, *Ocenny charakter znamion przestępstw narkotykowych*, „Ruch Prawniczy, Eko-nomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 2, s. 154.

24 M. Burtowy, W. Kotowski, W. Radecki, *Hulajnologi elektryczne...*, s. 85.

25 G. Bogdan, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część I. Komentarz do art. 117–211a*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017, s. 490.

26 Zob. więcej na ten temat: J. Kluza, *Koncepcja tzw. sprawstwa rozszerzonego przestępstw przeciwko bezpie-czeństwu w komunikacji. Stanowisko krytyczne*, „Problemy Prawa Karnego” 2021, nr 2, s. 2–5.

27 Zob. m.in. wyrok SR Lublin-Zachód w Lublinie z dnia 20 grudnia 2016 r., III K 302/15, gdzie oskarżone-go uznano „za winnego tego, że w dniu 24 września 2014 roku w L. ok. godz. 8:10–8.15 w rejonie skrzy-żowania ulicy [...], nieumyślnie naruszył zasady bezpieczeństwa w ruchu drogowym w ten sposób, że kierując autobusem komunikacji miejskiej marki M. o numerze rejestracyjnym [...] przy wykonywaniu

W sposób bardziej skomplikowany przedstawia się odpowiedzialność za prowadzenie hulajnogi elektrycznej lub UTO, znajdując się w stanie nietrzeźwości. W tym względzie bowiem sprawca może odpowiadać bądź na gruncie art. 178a § 1 k.k., za prowadzenie pojazdu mechanicznego, lub też na gruncie art. 87 § 1a k.w. dotyczącego kierowania pojazdem innym niż mechaniczny²⁸. Zagadnienie to sprowadza się więc do tego, czy urządzenia te są pojazdem mechanicznym w myśl Kodeksu karnego. Na tle art. 178a § 1 k.k. „odpowiedzialność ponosi prowadzący pojazd. W literaturze za prowadzącego pojazd uważa się tego, kto bezpośrednio włada mocą silnika oraz nadaje pojazdowi ruch i kierunek”²⁹. W wytycznych wymiaru sprawiedliwości z 1975 r. ogólnie stwierdzono, że „pojazdem mechanicznym w ruchu lądowym w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego jest każdy pojazd drogowy czy szynowy napędzany umieszczonym w nim silnikiem, jak również maszyna samobieżna i motorower”³⁰. Sąd Najwyższy rozwinął jednak dalej, że „stosownie do postanowień konwencji o ruchu drogowym z 19.09.1949 r.³¹ oraz porozumienia europejskiego do tej konwencji podpisanego dnia 16 września 1950 r.³², zmieniającego między innymi załącznik nr 1 do tej konwencji, nie są jednak pojazdami mechanicznymi w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego rowery zaopatrzone w silnik pomocniczy o pojemności skokowej nie przekraczającej 50 cm³, pod warunkiem że

manewru skrętu w prawo z ul. [...] w ul. [...] korzystając z zezwolenia na wjazd na skrzyżowanie wynikającego z nadawanego przez sygnalizator dla jego kierunku ruchu sygnału zielonego nie zachował szczególnej ostrożności przy zbliżaniu się do oznaczonego przejścia dla pieszych na ulicy [...], gdzie sygnalizator nadawał dla kierunku ruchu pieszych sygnał zielony nakazujący mu ustąpienie pierwszeństwa pieszym poruszającym się po przejściu dla pieszych, pomimo tego, iż chodnikiem dla pieszych wzdłuż ulicy [...], zgodnie wówczas z kierunkiem ruchu autobusu, nieprawidłowo poruszał się hulajnogą elektryczną obiektywnie widoczny dla kierującego autobusem dziesięcioletni S. B. i pomimo tego nie zareagował zmniejszeniem prędkości bądź zatrzymaniem pojazdu przed przejściem dla pieszych, na które wjechał małeletni S. B. w następstwie czego zderzył się z małeletnim S. B., poruszającym się na hulajnodze elektrycznej ze strony prawej na lewą w stosunku do kierunku ruchu autobusu, po oznakowanym w/w przejściu dla pieszych w wyniku czego nieletni uderzył w prawy bok autobusu, a następnie wpadł pod ten pojazd, w następstwie czego S. B. doznał on szeregu obrażeń ciała m.in. w postaci złamań przednich odcinków żeber po stronie lewej, złamania prawego obojczyka, płytkich pęknięć wątroby, wylewów krwawych w obrębie przestrzeni pozaotrzewnowej, wielomiejscowych złamań obręczy miedniczej, rozległych ran kończyn dolnych, rozległych odwarstwień powłok od powięzi mięśniowych obu ud, złamań obu kości udowych, które to spowodowały ostrą niewydolność krążeniowo-oddechową w następstwie wymienionych wyżej obrażeń wielonarządowych (zespołu zmiążdżeniowego miednicy i kończyn dolnych) to zaś skutkowało zgonem S. B. tj. za winnego dokonania zarzucanego mu czynu wyczerpującego dyspozycję art. 177 § 2 kk.” Treść wyroku dostępna na: [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/hulajnoga\\$00-20elektryczna/153005300001506_III_K_000302_2015_Uz_2016-12-20_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/hulajnoga$00-20elektryczna/153005300001506_III_K_000302_2015_Uz_2016-12-20_001) [dostęp: 11 grudnia 2021 r.].

- 28 Art. 87 § 1. Kto, znajdując się w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka, prowadzi pojazd mechaniczny w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, podlega karze aresztu albo grzywny nie niższej niż 50 zł. § 1a. Tej samej karze podlega, kto, znajdując się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem podobnie działającego środka, prowadzi na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub w strefie ruchu inny pojazd niż określony w § 1.
- 29 R. Stefański, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Filar, Warszawa 2016, s. 1081.
- 30 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 1975 r., V KZP 2/74, OSNKW 1975/3-4/33, LEX nr 18934.
- 31 Konwencja o ruchu drogowym, protokół w sprawie znaków i sygnałów drogowych oraz akt końcowy, podpisane w Genewie dnia 19 września 1949 r., Dz.U. z 1959 r. nr 54, poz. 321.
- 32 Porozumienie europejskie uzupełniające Konwencję o ruchu drogowym i protokół w sprawie znaków i sygnałów drogowych, podpisane w Genewie dnia 16 września 1950 r., Dz.U. z 1959 r. nr 54, poz. 322.

zachowają wszystkie normalne cechy charakterystyczne budowy, umożliwiające ich zwykłą eksploatację jako rowerów”³³. Trzeba jednak dodać, że konwencja o ruchu drogowym nie posługuje się terminem „pojazd mechaniczny”, lecz „pojazd samochodowy”.

W nowszym orzecznictwie wskazano, że „obowiązująca ustawa karna jak i ustawa z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym nie definiują określenia »pojazd mechaniczny«, jakkolwiek ta druga w art. 2 jednoznacznie odróżnia pojęcie: »pojazdu silnikowego«, od »roweru«, stanowiąc iż tym pierwszym jest »pojazd wyposażony w silnik, z wyjątkiem motoroweru i pojazdu szynowego«, zaś tym drugim »pojazd jednośladowy lub wielośladowy poruszany siłą mięśni osoby jadącej tym pojazdem«. Za pojazdy mechaniczne należy uznać pojazdy zaopatrzone w poruszający je silnik (pojazdy samochodowe, maszyny rolnicze, motocykle, lokomotywy kolejowe, samoloty, helikoptery, statki wodne i inne), jak również pojazdy szynowe zasilane z trakcji elektrycznej (tramwaje, trolejbusy). Jeżeli chodzi o inne – niemechaniczne – pojazdy, to będą nimi w szczególności zaprzęgi konne, rowery, a także statki żaglowe, szybowce. Ponadto nie są pojazdami mechanicznymi rowery zaopatrzone w silnik pomocniczy o pojemności skokowej nieprzekraczającej 50 cm³, które zachowują wszystkie normalne cechy charakterystyczne budowy, umożliwiające ich zwykłą eksploatację jako rowerów”³⁴. Jako pojazd mechaniczny przyjęto również motorower. Warto odnotowania jest stanowisko SN wyrażone w wyroku z 2016 r., gdzie stwierdzono, że „ani Prawo o ruchu drogowym, ani Kodeks karny nie definiują, użytego w art. 178a § 1 k.k., pojęcia: pojazd mechaniczny, jakkolwiek pierwsza z tych ustaw w art. 2 jednoznacznie odróżnia »pojęcie pojazdu silnikowego« od roweru, stanowiąc, że tymże »pojazdem silnikowym« jest »pojazd wyposażony w silnik z wyjątkiem motoroweru i pojazdu szynowego«, zaś »rowerem«: – »pojazd jednośladowy lub wielośladowy poruszany siłą mięśni osoby jadącej tym pojazdem«. W doktrynie wprawdzie są prezentowane różne kryteria wyodrębnienia pojazdów mechanicznych (np. posiadanie przez nie napędu siłą mechaniczną, poruszanie energią nie pochodzącą z siły mięśni istot żywych, czy fakt posiadania silnika o określonej pojemności skokowej), ale przeważa pogląd nakazujący przyjąć za mechaniczny każdy pojazd wprowadzany w ruch przez umieszczony w nim silnik”³⁵. Jak zaś sygnalizowano wyżej, na gruncie zmian z 2021 r. w art. 2 pkt 31 p.r.d. wyraźnie wskazano, że pojazdem nie jest urządzenie wspomagające ruch, zaś w pkt 32 z definicji pojazdu silnikowego wyłączono hulajnogę elektryczną i UTO. Rodzi się zatem pytanie, czy terminy „pojazd mechaniczny” i „pojazd silnikowy” można utożsamić. Odwołując się do zasad wykładni, należałoby stwierdzić, że tym samym znaczeniom nie powinno nadawać się różnych nazw (zakaz wykładni synonimicznej)³⁶. Ryszard Stefański definiuje pojazd mechaniczny jako „pojazd wprowadzany w ruch przez umieszczony na nim silnik”³⁷. Autor ten dodaje, że terminy „pojazd mechaniczny” i „pojazd silnikowy” nie są tożsame, gdyż pojazd mechaniczny odnosi się szerzej

33 *Ibidem*.

34 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2007 r., III KK 270/07, OSNwSK 2007/1/2320, LEX nr 341827.

35 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 2016 r., V KK 259/16, LEX nr 2147289.

36 L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 118.

37 R. Stefański, *Wykroczenia drogowe. Komentarz*, Zakamycze 2005, s. 257.

do bezpieczeństwa w ruchu drogowym, zaś pojęcie pojazdu silnikowego przede wszystkim związane jest z ewidencją, rejestracją i uprawnieniami do kierowania³⁸. Autor ten przy tym krytycznie odniósł się do poglądu, że pojazdy o silnikach o pojemności do 50 cm³ nie stanowią pojazdów mechanicznych³⁹. Na tle art. 87 § 1 i 1a k.w. Izabela Kosierb wskazuje, że „za pojazd mechaniczny należy także uznać wózek inwalidzki elektryczny lub wyposażony w silnik, [...] a także hulajnogę elektryczną czy urządzenie transportu osobistego”⁴⁰. Autorka ta dodaje, że „wydaje się, że w obecnym stanie prawnym jako pojazd inny niż mechaniczny nie należy traktować hulajnogi (napędzanej siłą mięśni), deskorolki czy wrotek. Zgodnie bowiem z przepisami ustawy – Prawo o ruchu drogowym zaliczone one zostały do urządzeń wspomagających ruch, które wyłączono z kategorii pojazdów (por. art. 2 pkt 31 p.r.d.)”⁴¹. Tadeusz Bojarski zaś wskazuje, że „pojazd mechaniczny jest to każdy pojazd poruszający się przy wykorzystaniu napędzającego go silnika, trwale z nim związany i stanowiący jego część składową. Według wcześniej dominujących poglądów chodziło o pojazdy zaopatrzone w silnik o pojemności skokowej powyżej 50 cm³. Nie ma przeszkód, aby uwzględnić wszelkie pojazdy napędzane silnikiem w ruchu lądowym, także motorowery. Ich właściwością jest silnik, jako naturalny i trwały element konstrukcyjny pojazdu”⁴². Również Michał Leciak wskazuje, że „błędem byłoby jednak odnoszenie kryterium pojemności silnika w ogólności do określenia kategorii pojazdu (mechaniczny lub inny niż mechaniczny), w szczególności wzięwszy pod uwagę osiągi współczesnych pojazdów zaopatrzonych w silnik o niewielkiej czasami pojemności. Dodatkowo trzeba zważyć, że źródłem napędu pojazdu mechanicznego może być silnik innego rodzaju, np. elektryczny”⁴³. Właśnie ta kwestia stanowi istotę problemu, ponieważ i hulajnoga elektryczna, i UTO napędzane są silnikiem elektrycznym, a więc nie ma do nich zastosowania wypracowane do tej pory orzecznictwo, że pojazdem mechanicznym nie jest pojazd z silnikiem o pojemności mniejszej niż 50 cm³.

Warto jest w tym miejscu odwołać się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2009 r.⁴⁴, w którym stwierdzono co prawda zgodność z Konstytucją RP art. 178a § 2 k.k., który penalizował prowadzenie innego pojazdu niż mechaniczny w stanie nietrzeźwości, ale równocześnie w uzasadnieniu tego wyroku stwierdzono, że „kryminalizacja co prawda bezwypadkowego prowadzenia pojazdu, ale w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, została uzasadniona tym, że nietrzeźwi kierowcy pojazdów stwarzają duże zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu”. Trybunał stwierdził również, że przepis ten jest zgodny z zasadą równości wobec prawa, ze względu na brak istotnej cechy wspólnej rowerzysty z pieszym, a także z zasadą proporcjonalności ograniczeń praw i wolności. Trzeba jednak dodać, że uzasadnienie wyroku TK było dość lakoniczne i właśnie w zakresie zgodności z zasadą proporcjonalności TK stwierdził jedynie, że „brak

38 *Ibidem*, s. 259.

39 *Ibidem*, s. 255.

40 I. Kosierb, [w:] *Kodeks...*, red. J. Lachowski, s. 430.

41 *Ibidem*.

42 T. Bojarski, [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Bojarski, Warszawa 2019, s. 376.

43 M. Leciak, [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. P. Daniluk, Warszawa 2019, s. 607.

44 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 kwietnia 2009 r., P 7/08, OTK-A 2009/4/46, LEX nr 488894.

wskazania przepisu konstytucyjnego, który statuuje prawo lub wolność podlegającą ograniczeniu przez kwestionowaną regulację ustawową powoduje, że art. 31 ust. 3 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli”. Odnośnie do tego wyroku Alicja Ornowska wskazała, że „pytania, czy społeczna szkodliwość tego czynu osiąga jednak taki stopień, by właściwe było uznanie go za przestępstwo i czy środki, jakimi dysponuje prawo karne, są właściwe do sterowania takim zachowaniem, pozostają wszakże otwarte. Na takie pytania odpowiedzi powinien jednak udzielić ustawodawca, a nie Trybunał Konstytucyjny, w związku z czym teza głosowanego wyroku zasługuje na aprobatę”⁴⁵. W istocie rzeczy ustawodawca w 2013 r.⁴⁶ dokonał częściowej depenalizacji tego czynu, uznając go od tej pory jako wykroczenie (art. 87 § 1a k.w.). W projekcie ustawy skreślającej art. 178a § 2 k.k. stwierdzono, że „z oczywistych względów stopień zagrożenia stwarzanego przez pijanych rowerzystów i inne osoby prowadzące pojazdy inne niż mechaniczne jest bowiem znacząco mniejszy. Pojazdy przez nich prowadzone nie rozwijają większych prędkości, z reguły są bowiem wprawiane w ruch siłą mięśni. W przypadku kolizji, z wyjątkiem sytuacji atypowych, nie powodują one większych szkód, na mieniu i osobach”⁴⁷. W projekcie rządowym wskazano zaś, że „obowiązywanie od ponad dekady przepisów kryminalizujących prowadzenie w stanie nietrzeźwości pojazdów innych niż mechaniczne na poziomie przestępstwa, wskazuje, że liczba tego rodzaju zdarzeń utrzymuje się na wysokim poziomie [...]”⁴⁸. Przedstawione dane mogą więc świadczyć o nikłym oddziaływaniu prewencyjnym przepisu art. 178a § 2 k.k. i w tym kontekście należy rozważyć, czy zaangażowanie sił i środków organów ścigania oraz aparatu wymiaru sprawiedliwości w ściganie, a następnie rozpatrywanie spraw tego rodzaju w procesie karnym o przestępstwo nie jest w tej sytuacji po prostu nieadekwatne, także ze względu na ponoszone przez Skarb Państwa wysokie koszty. Proponowana zmiana, która prowadzi do modyfikacji poziomu penalizacji i przeniesienia odpowiedzialności za prowadzenie pojazdu innego niż mechaniczny na grunt przepisów – Kodeksu wykroczeń nie pozostawia tego rodzaju zdarzeń obojętnymi z punktu widzenia prawa”⁴⁹. Można przypuszczać, że karalność za prowadzenie hulajnóg elektrycznych i UTO w stanie nietrzeźwości będzie prezentować się na takim samym, jeśli nie wyższym, biorąc pod uwagę popularność tych pojazdów, poziomie. Przedstawione powyżej argumenty pozostają więc aktualne. Argument ten można jednak postrzegać w kategoriach wykładni celowościowej – nie odpowiada zaś w dalszym ciągu na pytanie, czy urządzenia te są pojazdem mechanicznym czy też nie. Głównie ze względów celowościowych, przede wszystkim opierając się na tych poglądach odmawiających uznania za pojazd mechaniczny pojazdów o silniku mniejszym niż 50 cm³, uznać należy, że hulajnoga elektryczna i UTO pojazdem mechanicznym nie są. Skoro bowiem pojazd o silniku do 50 cm³ za taki pojazd nie uchodzi, to

45 A. Ornowska, *Glosa częściowo krytyczna do wyroku z dnia 7 kwietnia 2009 r. (P 7/08)*, „Przełęcz Sądowy” 2010, nr 2, s. 147.

46 Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1247.

47 Druk sejmowy nr 378, Sejm VII kadencji, s. 4.

48 „W 2004 r. – 59 135 osób, w 2005 r. – 62 611 osób, w 2006 r. – 60 694 osoby, 2007 r. – 53 675 osób, 2008 r. – 39 982 osoby, 2009 r. – 52 354 osoby, 2010 r. – 50 146 osób, 2011 r. – 50 959 osób”.

49 Druk sejmowy nr 870, Sejm VII kadencji, s. 136.

z zasady *a fortiori* tym bardziej takim pojazdem nie może być hulajnoga elektryczna. Trzeba jednak wprost przyznać, że wykładnia taka jest nieco wątpliwa i *contra legem*. Powoduje to pilną potrzebę wyraźnego wskazania przez ustawodawcę, że kierujący hulajnogą elektryczną i UTO w stanie nietrzeźwości odpowiadać będzie na gruncie art. 87 § 1a k.w., a nie art. 178a § 1 k.k. Stanowisko takie wyraził także niedawno Sąd Najwyższy, który stwierdził, że „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 hulajnoży, tj. poruszanie się poprzez odpychanie się nogą, nie jest pojazdem mechanicznym w rozumieniu przepisów kodeksu karnego”⁵⁰. Co istotne, kasacja w tej sprawie dotyczyła właśnie skazania za przestępstwo z art. 178a § 1 k.k. polegające na prowadzeniu w stanie nietrzeźwości hulajnoży elektrycznej, przy czym sąd II instancji zmienił wyrok sądu I instancji i skazał oskarżonego za wykroczenie z art. 87 § 1a k.w. SN wyrok ten jednak uchylił, gdyż stwierdził, że „brak uregulowania definicji hulajnoży elektrycznej w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym w chwili czynu zarzuconego P. M. nie wykluczało możliwości uznania, że tego rodzaju pojazd miał charakter »pojazdu mechanicznego« w rozumieniu art. 178a § 1 k.k.” Dopiero zatem konkretne cechy konstrukcyjne i parametry techniczne pozwalają na ocenę, czy dana hulajnoga elektryczna może stanowić pojazd mechaniczny, czy też nie. Wyrazić jednak należy przekonanie, że zdecydowana większość hulajnog elektrycznych nie stanowi pojazdu mechanicznego, gdyż – jak słusznie zauważa Sąd Najwyższy – sam ustawodawca upodabnia je do rowerów, nakazując ich użytkownikom korzystanie z pasa dla rowerów. Dopiero w sytuacji, gdy właściwości danej hulajnoży elektrycznej zbliżać ją będą do mocy pojazdu o silniku powyżej 50 cm³, będzie ona mogła stanowić pojazd mechaniczny.

Konsekwencją powyższych wskazań jest stwierdzenie, że w razie orzeczenia środka karnego w postaci zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych (w przypadkach określonych w art. 42 § 1a–3 k.k.) nie będzie stanowiło złamania zakazu, a w konsekwencji nie będzie stanowiło przestępstwa z art. 244 k.k., prowadzenie w okresie tego zakazu hulajnoży elektrycznej ani UTO. Trzeba wskazać bowiem, że „zakaz orzekany obligatoryjnie może przybrać postać zakazu prowadzenia »wszelkich pojazdów« albo »pojazdów określonego rodzaju«, a także tylko zakazu prowadzenia »wszelkich pojazdów mechanicznych«. Zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów obejmuje tego rodzaju pojazdy ze wszystkich sfer ruchu, a w zakresie zakazu prowadzenia pojazdów określonego rodzaju, sąd może jego zakres zawęzić do jednego rodzaju pojazdów, jak też objąć nim kilka rodzajów pojazdów”⁵¹. Dopiero w razie orzeczenia zakazu prowadzenia „wszelkich pojazdów” na podstawie art. 42 § 2 k.k. zakaz ten obliguje również do zaprzestania kierowania hulajnogą elektryczną⁵². Możliwe jest również orzeczenie zakazu prowadzenia

50 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2023 r., III KK 13/22, OSNK 2023/11-12/49, LEX nr 3521906.

51 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., IV KK 269/20, LEX nr 3126095.

52 Przy czym w razie złamania tego zakazu poprzez prowadzenie pojazdu niemechanicznego (jakim jest hulajnoga elektryczna) nie będzie możliwe orzeczenie obligatoryjnego zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych, zob. K. Lipiński, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2021, s. 396.

pojazdów określonego rodzaju ze wskazaniem na pojazdy niemechaniczne, typu rower czy właśnie hulajnoga elektryczna – nie jest bowiem przesłanką orzeczenia zakazu to, czy do jego kierowania wymagane jest uprawnienie⁵³. Wskazania te dotyczą jednak tylko hulajnóg elektrycznych. Inaczej rzecz przedstawia się bowiem z urządzeniami transportu osobistego, których ustawodawca wprost nie traktuje w kategoriach pojazdu (art. 2 pkt 31 p.r.d. *in fine*).

5. Zakończenie

Podsumowując powyższe rozważania, należy zwrócić uwagę na to, że ustawodawca, wprowadziwszy nowe uregulowania dotyczące hulajnóg elektrycznych i urządzeń transportu osobistego, pozostawił zbyt duży margines sformułowań nieostrych i nieokreślonych mogących w praktyce powodować trudności z interpretacją tych przepisów i różnych stanów faktycznych na tym tle. Znaczenie tych regulacji na gruncie prawa karnego ma zasadnicze znaczenie dla określenia reguł odpowiedzialności kierujących hulajnogą elektryczną i UTO. O ile nie budzi wątpliwości odpowiedzialność tych osób za przestępstwo spowodowania wypadku drogowego, tak dalsze wątpliwości pojawiają się w związku z tym, czy hulajnoga elektryczna stanowi pojazd mechaniczny, czy też nie. O ile w stosunku do UTO ustawodawca wyraźnie wskazał, że nie jest to pojazd w ogóle, tak w odniesieniu do hulajnóg elektrycznych nie określono, jakim pojazdem one są. Odwołując się przede wszystkim do wykładni celowościowej, należałoby uznać, że stanowi ona pojazd niemechaniczny, a w konsekwencji nierealizujący znamion czynu z art. 178a § 1 k.k. Postulować jednak należałoby, żeby ustawodawca wyraźnie przesądził tę kwestię, gdyż definicja hulajnogi elektrycznej w art. 2 pkt 47b p.r.d. w odniesieniu do sformułowania „pojazd mechaniczny” występującego na gruncie Kodeksu karnego może prowadzić do rozbieżności orzeczniczych. Nie można jednak wykluczyć, iż w konkretnych sytuacjach, w których moc danej hulajnogi będzie zbliżona do pojazdu z silnikiem o pojemności powyżej 50 cm³ będzie mogła ona stanowić pojazd mechaniczny.

⁵³ W. Górski, M. Szewczyk, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część I. Komentarz do art. 1–52*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2016, s. 812.

Bibliografia

- Bogdan G., [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część I. Komentarz do art. 117–211a*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017.
- Bojarski T., [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Bojarski, Warszawa 2019.
- Burtowy M., *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Burtowy M., Kotowski W., Radecki W., *Hulajnogi elektryczne oraz inne mikropojazdy. Regulacje prawne i rozwiązania samorządowe*, Warszawa 2020.
- Czech P., *Prędkość poruszania się pieszych w aspekcie wypadków drogowych z uwzględnieniem specjalnych warunków ruchu – część 1*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Transport” 2010, z. 67.
- Górowski W., Szewczyk M., [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część I. Komentarz do art. 1–52*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2016.
- Kaczmarek T., *O ustawowych znamionach typu czynu zabronionego*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 3.
- Kluza J., *Koncepcja tzw. sprawstwa rozszerzonego przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji. Stanowisko krytyczne*, „Problemy Prawa Karnego” 2021, nr 2.
- Kosierb I., [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. J. Lachowski, Warszawa 2021.
- Kowalewska-Łukuć M., *Ocenny charakter znamion przestępstw narkotykowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 2.
- Leciak M., [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. P. Daniluk, Warszawa 2019.
- Lipiński K., [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2021.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Mrozik M., *Badania i ocena prędkości poruszania się pieszych użytkowników ruchu drogowego*, „Postępy Nauki i Techniki” 2010, nr 5.
- Ornowska A., *Glosa częściowo krytyczna do wyroku z dnia 7 kwietnia 2009 r. (P 7/08)*, „Przegląd Sądowy” 2010, nr 2.
- Stefański R., [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Filar, Warszawa 2016.
- Stefański R., *Wykroczenia drogowe. Komentarz*, Zakamycze 2005.
- Tyralik M., *Problemy związane z nowelizacją ustawy – Prawo o ruchu drogowym i nowymi zasadami korzystania z hulajnóg elektrycznych*, „Palestra” 2021, nr 6.
- Warylewski J., *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2020.
- Wróbel W., Zoll A., *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2013.
- Wyrembak J., *Zasada nullum crimen sine lege a wykładni prawa (ze szczególnym uwzględnieniem pozycji metody językowej)*, „Przegląd Sądowy” 2009, nr 1.

Michał Czubala¹

Poznań

ORCID ID: 0009-0006-6069-6822

PODSTAWY APELACJI W POSTĘPOWANIU UPROSZCZONYM

ABSTRACT

Grounds for appeal in small claims proceedings

The article discusses the issue of the grounds for appeal in simplified proceedings, as provided for in Article 505(9) §1(1) of the Polish Code of Civil Procedure. Particularly significant is whether, within these grounds, it is permissible – in light of the judgment of the Constitutional Tribunal of Poland of January 13, 2004, case file no. SK 10/03 – to challenge the factual findings of the first-instance court. Furthermore, it has been considered whether the appellate court is bound by the grounds raised in the appeal. For this purpose, the characteristic features of the full appeal model and the limited appeal model are analysed. Since the entry into force of the amendment to the Polish Code of Civil Procedure on November 7, 2019, the model of appeal in simplified proceedings is similar to the full appeal model, although the regulations in this regard are not consistent and coherent. Therefore, the appellate court in small claims proceedings is not bound by the grounds for appeal. Furthermore, taking into account the indications of the Constitutional Tribunal of Poland in the judgement mentioned above, it must be acknowledged that within the grounds for appeal in small claims proceedings, it is permissible to question the factual findings of the first-instance court. Due to the ambiguity of the legal regulations, the legislator must decide if the model of the

¹ Referendarz sądowy w Sądzie Rejonowym Poznań-Nowe Miasto I Wilda w Poznaniu. Adres do kontaktu: mczubala@op.pl.

appeal in small claims proceedings is supposed to be a full appeal model – in this case, the regulations concerning the appeal in small claims proceedings are superfluous – or is it supposed to be a limited appeal model – in this case, it is necessary to regulate the appeal anew.

Keywords: grounds for appeal, small claims proceedings, full appeal, limited appeal

Słowa kluczowe: zarzuty apelacji, postępowanie uproszczone, apelacja pełna, apelacja ograniczona

1. Wstęp

Postępowanie uproszczone uregulowane w Kodeksie postępowania cywilnego² zawiera odrębne unormowania dotyczące postępowania apelacyjnego, w tym także regulacje dotyczące dopuszczalnych podstaw apelacji w tym postępowaniu³. Zgodnie bowiem z art. 505(9) § 1(1) k.p.c. apelację można oprzeć na zarzutach: 1) naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; 2) naruszenia przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć wpływ na wynik sprawy. Przepis ten w poprzednio obowiązującym brzmieniu został uznany za niezgodny z Konstytucją RP na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 stycznia 2004 r., SK 10/03. Aktualna redakcja art. 505(9) § 1(1) k.p.c., która w założeniu miała wypełniać wskazania TK zawarte w powołanym wyroku, pozostawia jednak wątpliwości co do tego, jakiego rodzaju zarzuty są dopuszczalne w ramach apelacji w postępowaniu uproszczonym, w szczególności czy apelujący może w ramach tych zarzutów kwestionować ustalenia faktyczne sądu I instancji. Ta ostatnia teza jest podważana niekiedy w orzecznictwie sądów powszechnych⁴ i w niektórych wypowiedziach doktryny⁵. Taki kierunek interpretacji art. 505(9) § 1(1) k.p.c., choć może być uzasadniony ograniczonym modelem apelacji, funkcjonującym – przynajmniej do dnia 7 listopada 2019 r. – w postępowaniu uproszczonym, oraz względami ekonomii procesowej, budzi jednak wątpliwości w świetle powołanego wyżej wyroku TK z dnia 13 stycznia 2004 r., SK 10/03. Nadto niejasna pozostaje kwestia związania sądu odwoławczego zarzutami zawartymi w apelacji w postępowaniu uproszczonym, w szczególności to, czy zakres tego związania obejmuje również zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego. W uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów – zasady prawnej – z dnia 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07, Sąd Najwyższy przesądził, iż w modelu apelacji ograniczonej – a taki wedle SN jest model apelacji w postępowaniu

2 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.), dalej: k.p.c.

3 Przez pojęcie podstaw apelacji rozumiem zarzuty apelacyjne oraz powołanie nowych faktów i dowodów – por. T. Wiśniewski, [w:] *System Prawa Procesowego Cywilnego, Tom III cz. 1, Środki zaskarżenia*, red. T. Ereciński, J. Gudowski, Warszawa 2013, s. 181–182; w niniejszym artykule pomijam kwestię nieważności postępowania jako niebudzącą wątpliwości doktrynalnych.

4 Por. np. wyrok Sądu Okręgowego w Sieradzu z dnia 11 lutego 2020 r., I Ca 601/19, Legalis, i powołana tam literatura.

5 Zob. H. Pietrzykowski, *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach cywilnych*, Warszawa 2020, s. 785–786.

uproszczonym – sąd odwoławczy pozostaje związany zarzutami apelacji⁶. Ten ostatni pogląd nie zawsze jest jednak podzielany⁷, zwłaszcza w kontekście nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, która weszła w życie w dniu 7 listopada 2019 r., dotyczącej m.in. postępowania dowodowego przed sądem II instancji w postępowaniu uproszczonym; również w świetle powołanego wyżej wyroku TK z dnia 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, kwestia ta nie przedstawia się jednoznacznie.

Zagadnienia te są przedmiotem niniejszego artykułu.

2. Modele apelacji

Zastanawiając się nad katalogiem zarzutów, jakie mogą być podniesione w ramach apelacji w postępowaniu uproszczonym i zakresem związania sądu odwoławczego tymi zarzutami, zwrócić należy uwagę w pierwszej kolejności na cechy charakterystyczne dwóch modeli apelacji funkcjonujących w systemach prawa procesowego różnych państw, tj. modelu apelacji pełnej oraz apelacji ograniczonej. Pozwoli to umiejscowić podstawy apelacji uproszczonej w określonym typie apelacji.

W doktrynie wskazuje się, że cechą charakterystyczną postępowania wywołanego tzw. apelacją pełną jest ciągłość postępowania jurysdykcyjnego, a zatem okoliczność, że postępowanie apelacyjne jest powtórzeniem postępowania przed sądem I instancji albo jego kontynuacją⁸. W klasycznym postępowaniu apelacyjnym chodzi nie tylko o przeprowadzenie kontroli zaskarżonego orzeczenia w aspekcie merytorycznym i prawnym, ale także o poczynienie przez sąd odwoławczy własnych ustaleń faktycznych i to również na podstawie materiału zebranego przez sąd I instancji⁹, a także ustalenie podstawy prawnej orzeczenia niezależnie od zarzutów podniesionych w apelacji¹⁰. Podkreśla się również, że w środkach zaskarżenia pełnych nie występuje ustawowo określony katalog podstaw, co pociąga za sobą zakres kontroli obejmujący wszystkie błędy, w których

6 Pogląd ten podziela większość przedstawicieli doktryny; zob. np. D. Mróz-Szarmach, [w:] *Postępowania odrębne. System Postępowania Cywilnego*, t. 6, red. A. Machnikowska, Warszawa 2022, rozdział 11.4.3, Nb 94, Legalis; R. Kulski, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Tom III. Komentarz do art. 425–729*, red. A. Marciniak, Warszawa 2020, Legalis, komentarz do art. 505(9), Nb 4; J. Gudowski, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom III. Postępowanie rozpoznawcze*, red. T. Ereciński, Warszawa 2016, komentarz do art. 505(9), pkt 1–2, LEX; M. Manowska, [w:] *Środki zaskarżenia. System Postępowania Cywilnego*, t. 5, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2023, s. 60–61.

7 Zob. A. Olaś, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 2, red. cz. III A. Olaś, Warszawa 2023, Legalis, komentarz do art. 505(9), pkt 34; zob. także T. Ereciński, *Apelacja w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2020, s. 263.

8 T. Wiśniewski, [w:] *System...*, s. 127; J. Gudowski, *Pogląd na apelację*, [w:] *Aurea praxis, Aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusz Erecińskiego*, t. I, red. J. Gudowski, K. Weitz, Warszawa 2011, LEX.; T. Ereciński, *Apelacja...*, s. 18.

9 T. Wiśniewski, [w:] *System...*, s. 127–128, tak też na tle art. 378 k.p.c. J. Sadowski, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Komentarz. Art. 1–458(16)*, t. I, wyd. 2, red. T. Szancilo, Warszawa 2023, Legalis, komentarz do art. 378, Nb 2.

10 Tak na tle obowiązujących regulacji k.p.c.: J. Sadowski, [w:] *Kodeks postępowania...*, komentarz do art. 378, Nb 2; M. Klos, [w:] *Kodeks...*, red. A. Marciniak, komentarz do art. 378, Nb 2.

rezultacie orzeczenie jest zdaniem skarżącego wadliwe¹¹. Jednocześnie w modelu apelacji pełnej środka zaskarżenia zmierzają zasadniczo do zmiany zaskarżonego orzeczenia, w związku z czym w razie uwzględnienia apelacji dojść powinno do wydania orzeczenia reformatoryjnego, zupełnie zaś wyjątkowo do uchylenia orzeczenia sądu I instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania¹². Istotnym elementem apelacji pełnej jest również dopuszczalność powoływania w postępowaniu apelacyjnym tzw. nowości w celu wydania przez sąd II instancji orzeczenia adekwatnego do stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili orzekania przez ten sąd¹³.

W modelu apelacji ograniczonej sąd II instancji kontroluje natomiast zaskarżone orzeczenie z punktu widzenia merytorycznego i prawnego, przy czym czyni to wyłącznie na kanwie ustaleń faktycznych dokonanych przez sąd I instancji¹⁴. Jeżeli ustalenia te są błędne lub niewystarczające, skutkiem środka zaskarżenia jest uchylenie orzeczenia sądu I instancji i przekazanie mu sprawy do ponownego rozpoznania¹⁵. W tym systemie apelujący obowiązany jest wskazać przyczyny (podstawy) zaskarżenia¹⁶. Ustawa procesowa enumeratywnie wylicza podstawy, na których może być oparte zaskarżenie orzeczenia, a skarżący uruchamia badanie orzeczenia sądu niższej instancji tylko wtedy, gdy wskaże co najmniej jedną podstawę zaskarżenia¹⁷. Sąd wyższej instancji kontroluje orzeczenie na podstawie zgodności wskazanych przez skarżącego uchybień z podstawami wskazanymi w ustawie¹⁸. Prezentowanie nowych twierdzeń oraz prowadzenie nowych dowodów jest w zasadzie niedopuszczalne¹⁹.

Wśród ograniczonych środków zaskarżenia wyróżnia się nadto model rewizyjny oraz model kasacyjny²⁰. Różnią się one tym, że w modelu rewizyjnym dopuszczalne jest podnoszenie zarzutów dotyczących podstawy faktycznej zaskarżonego orzeczenia w postaci sprzeczności z materiałem procesowym znajdującym się w aktach (*Aktenwidrigkeit*), podczas gdy w modelu kasacyjnym błędy odnoszące się do płaszczyzny okoliczności faktycznych są całkowicie wyeliminowane z kręgu dopuszczalnych podstaw zaskarżenia²¹. Kolejną różnicę stanowi dopuszczalność orzekania reformatoryjnego w modelu rewizyjnym w sytuacji naruszenia przepisów prawa materialnego przez sąd I instancji; natomiast w modelu kasacyjnym regułą jest uchylenie wadliwego pod względem prawnym

11 A. Oklejak, *Apelacja w procesie cywilnym*, Kraków 2022, s. 33; T. Wiśniewski, [w:] *System...*, s. 128; J. Gudowski, *Pogląd...*

12 T. Wiśniewski, [w:] *System...*, s. 130; T. Ereciński, *Apelacja...*, s. 18.

13 T. Wiśniewski, [w:] *System...*, s. 126–127; T. Ereciński, *Apelacja...*, s. 18.

14 T. Wiśniewski, [w:] *System...*, s. 130; T. Ereciński, *Apelacja...*, s. 18; J. Gudowski, *Pogląd...*; A. Oklejak, *Apelacja...*, s. 33.

15 T. Wiśniewski, [w:] *System...*, s. 130; T. Ereciński, *Apelacja...*, s. 18; J. Gudowski, *Pogląd...*; A. Oklejak, *Apelacja...*, s. 33.

16 T. Wiśniewski, [w:] *System...*, s. 130; T. Ereciński, *Apelacja...*, s. 18; J. Gudowski, *Pogląd...*; A. Oklejak, *Apelacja...*, s. 33.

17 T. Ereciński, *Apelacja...*, s. 17.

18 *Ibidem*, s. 17.

19 J. Gudowski, *Pogląd...*; T. Wiśniewski, [w:] *System...*, s. 126–127; T. Ereciński, *Apelacja...*, s. 19.

20 A. Oklejak, *Apelacja...*, s. 33; W. Siedlecki, [w:] *System prawa procesowego cywilnego, Tom 3, Zaskarżanie orzeczeń sądowych*, red. W. Berutowicz, Wrocław 1986, s. 30–31.

21 A. Oklejak, *Apelacja...*, s. 33–34.

orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania lub inne zakończenie postępowania przez sąd kasacyjny (nigdy orzekanie merytoryczne, reformatoryjne)²².

3. Konstytucyjność podstaw zaskarżenia w postępowaniu uproszczonym

Jak już wspomniano, przepis art. 505(9) § 1 k.p.c. w pierwotnym brzmieniu został uznany za niezgodny z art. 2 i art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 13 stycznia 2004 r., SK 10/03. W uzasadnieniu tego wyroku trybunał poczynił kilka istotnych spostrzeżeń rzutujących także obecnie na sposób interpretacji art. 505(9) § 1(1) k.p.c. w aktualnym brzmieniu.

Trybunał stwierdził mianowicie, że art. 78 oraz 176 ust. 1 Konstytucji RP nie formułują wymagań, by apelacja zawsze przybierała formę taką, jak w modelu apelacji pełnej będącym zasadą w polskim postępowaniu cywilnym. Tym niemniej zwrócił uwagę na wynikający z orzecznictwa trybunału wymóg realnego dostępu do apelacji. Podkreślił, powołując swoje wcześniejsze orzecznictwo, że postępowanie odwoławcze od wyroku sądu I instancji nie powinno mieć charakteru wyłącznie kasacyjnego; apelacja powinna gwarantować ponowne, merytoryczne zbadanie sprawy. Osiągnięcie celu tego postępowania nie jest bowiem możliwe, gdy kontrola ograniczy się do prawidłowości zastosowania przepisów przez sąd pierwszej instancji.

Jednocześnie zdaniem trybunału szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych. W ocenie trybunału, biorąc pod uwagę fakt doniosłego znaczenia dla obywateli sprawy rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym, ograniczenie kontroli orzeczeń sądu pierwszej instancji poprzez zdecydowane podporządkowanie zasad ogólnych postępowania apelacyjnego zasadzie ekonomiki postępowania, a ściślej – zapewnieniu jego szybkości, narusza konstytucyjne prawo do zaskarżenia. Tym samym trybunał uznał, że ukształtowanie apelacji w art. 505(9) § 1 k.p.c. jest niezgodne z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ze względu na cele postępowania uproszczonego ustawodawca może, a nawet powinien, ukształtować szczególne zasady dotyczące apelacji, w tym ograniczyć podstawy jej wnoszenia, zbliżając je – jeśli to konieczne – do rewizyjnych. Swoboda ustawodawcy w tym zakresie jest jednak limitowana wymaganiem, by stronie służyło realne prawo zaskarżenia orzeczenia zapadłego w pierwszej instancji.

Orzeczenie to spotkało się z krytycznym przyjęciem części doktryny²³. W ocenie Tadeusza Wiśniewskiego poza dyskusją pozostaje pogląd, iż ze względu na specyfikę i cel

²² A. Oklejak, *Apelacja...*, s. 33–34.

²³ J. Gudowski, *Pogląd...*, pkt 2; T. Wiśniewski, *Problematyka instancyjności postępowania sądowego w sprawach cywilnych*, [w:] *Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego S. Rudnickiego*, Warszawa 2005; P. Grzegorzczak, K. Weitz, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, komentarz do art. 78; P. Grzegorzczak, *Dopuszczalność i kształt apelacji w postępowaniu cywilnym – perspektywy przyszłej regulacji z uwzględnieniem standardów konstytucyjnych i międzynarodowych*, [w:] *Postępowanie rozpoznawcze w przyszłym kodeksie postępowania cywilnego*, red. K. Markiewicz, A. Torbus, Warszawa 2014, s. 219–322.

postępowania uproszczonego kontrola ze strony sądu drugiej instancji powinna zostać ograniczona do naruszeń o najcięższym ciężarze gatunkowym, a przynajmniej naruszeń kwalifikowanych określonym znamieniem. Rację bytu ma więc przepis, który dla apelacji składanej w postępowaniu uproszczonym będzie stwarzał wymagania odbiegające od wymagań ogólnych przewidzianych dla „dużej” apelacji²⁴. W ocenie tego autora niektóre sformułowania zawarte w art. 505(9) k.p.c. budziły zastrzeżenia natury merytorycznej i redakcyjnej, tym niemniej poza kontrolą instancyjną nie pozostawiono żadnej grupy spraw, a przewidziane w art. 505(9) § 1 k.p.c. rozwiązanie zapewniało należyłą i pełnowartościową kontrolę apelacyjną, skoro rozważeniu w II instancji mogły podlegać, o ile zostały zgłoszone w apelacji, wszystkie istotne wadliwości sądu I instancji, które mogły negatywnie rzutować na wynik sprawy²⁵.

Natomiast Paweł Grzegorzcyk zwrócił uwagę na występujące w krajach Europy dążenie do ograniczenia kontroli instancyjnej orzeczeń, co ma zapobiegać nadmiernemu obciążeniu sądów II instancji i przewlekłości postępowania. Stosowane mechanizmy są zróżnicowane, niemniej jednak główne kierunki zmian sprowadzają się do: a) wyłączenia dopuszczalności zaskarżenia orzeczeń w sprawach drobnych, b) uchylecia lub ograniczenia *beneficio novorum*, c) ograniczenia podstaw zaskarżenia²⁶. W tym kontekście Paweł Grzegorzcyk oraz Karol Weitz zwracają uwagę, że przyspieszenie i skrócenie postępowania, a ogólniej – wzgląd na ekonomię procesową i efektywność ochrony prawnej – jest w istocie podstawową i najbardziej znaczącą wartością uzasadniającą wyłączenie w określonych granicach prawa do zaskarżenia (zgodnie z zasadą *more appeal, less efficiency; less appeal, more efficiency*). Dlatego też autorzy ci kwestionują przywoływaną przez TK w swoim orzecznictwie tezę, że szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych, i że sprawność tę można osiągnąć za pomocą innych mechanizmów, bez wyłączenia strom prawa do zaskarżenia²⁷. Kolidacja między przedłużeniem postępowania, powodowanym zaskarżalnością wydawanych w nim orzeczeń i decyzji, które odsuwa w czasie moment uzyskania ochrony prawnej, a dążeniem do zapewnienia prawidłowości i trafności rozstrzygnięć oraz ochrony przed ich arbitralnością musi być rozstrzygana w sposób zróżnicowany, a nie ogólny, tj. zawsze albo prawie zawsze na rzecz ochrony prawa do zaskarżenia kosztem sprawności, szybkości i efektywności postępowania²⁸. Paweł Grzegorzcyk i Karol Weitz zauważają również, że stwierdzenie, że apelacja powinna gwarantować ponowne merytoryczne rozpoznanie sprawy, stoi w wyraźnej opozycji do wielokrotnie przywoływanej przez TK tezy, według której Konstytucja RP nie wymaga, aby środek zaskarżenia od orzeczeń sądu I instancji przybierał kształt apelacji pełnej²⁹.

24 T. Wiśniewski, *Problematyka...*, s. 314.

25 *Ibidem*, s. 315–316.

26 P. Grzegorzcyk, *Dopuszczalność i kształt apelacji...*, s. 240.

27 P. Grzegorzcyk, K. Weitz, [w:] *Konstytucja RP...*, komentarz do art. 78, Nb 83–84.

28 *Ibidem*, Nb 84.

29 *Ibidem*, Nb 59.

4. Model apelacji w postępowaniu uproszczonym – poglądy doktryny

Analizując znaczenie i charakter podstaw apelacji w postępowaniu uproszczonym, zwrócić należy uwagę na model apelacji przyjęty w tym postępowaniu, a w szczególności na to, czy po zmianach Kodeksu postępowania cywilnego, które weszły w życie w dniu 7 listopada 2019 r., nadal można mówić o modelu apelacji ograniczonej w tym postępowaniu, co uzasadniałoby tezę o związaniu sądu odwoławczego zarzutami apelacji. W tym zakresie Tadeusz Ereciński zwraca uwagę, że w nowelizacji z 2019 r. odstąpiono w zasadzie od modelu apelacji ograniczonej i apelację w postępowaniu uproszczonym zbliżono do modelu apelacji pełnej. Świadczy o tym uchylenie art. 505(11) k.p.c. przewidującego ograniczenia dowodowe przed sądem II instancji oraz dodanie w art. 505(1) k.p.c. nowego § 3. Sąd może rozpoznać sprawę z pominięciem przepisów o postępowaniu uproszczonym, jeżeli może się to przyczynić do sprawniejszego rozpoznania sporu³⁰. Autor ten zauważa, że wobec uchylenia art. 505(6) § 2 k.p.c. i art. 505(11) k.p.c. sąd II instancji nie ogranicza się do dowodu z dokumentów i może prowadzić postępowanie dowodowe. Sąd odwoławczy jest w zasadzie drugim sądem merytorycznym, chociaż w postępowaniu uproszczonym przeważają funkcje kontrolne z uwagi na efektywność postępowania odwoławczego³¹.

Radosław Flejszar podnosi natomiast, że na gruncie stanu prawnego po uchyleniu art. 505(11) k.p.c. sąd II instancji powinien co do zasady również w postępowaniu uproszczonym orzekać merytorycznie, a nie kasatoryjnie, na podstawie zarówno materiału zebranego w postępowaniu w I instancji, jak i w postępowaniu apelacyjnym (art. 382 k.p.c.). Omawiana zmiana stanowi zdaniem tego autora niewątpliwie powrót od modelu apelacji ograniczonej (w którym dominują rozstrzygnięcia o charakterze kasatoryjnym) do modelu apelacji pełnej. Jej wprowadzenie powinno skutkować zmianą sposobu interpretacji art. 505(12) § 1 k.p.c., zgodnie z którym jeżeli sąd II instancji stwierdzi, że zachodzi naruszenie prawa materialnego, a zgromadzone dowody nie dają wystarczających podstaw do zmiany wyroku, uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania. Po zmianie charakteru postępowania przed sądem II instancji sytuacje uchylenia wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania powinny występować rzadko³².

Andrzej Olaś zauważa natomiast, że derogacja art. 505(11) k.p.c. na mocy nowelizacji z 2019 r. wraz z równoczesnym dopuszczeniem w postępowaniu uproszczonym dowodu z opinii biegłego (*vide* art. 505(7) § 1 k.p.c.), pełną dopuszczalnością *facta noviter reperta* i *facta noviter producta* (art. 381 k.p.c.), możliwością orzekania przez sąd II instancji na podstawie materiału zebranego w postępowaniu w I instancji oraz w postępowaniu apelacyjnym (art. 382 k.p.c.), a wreszcie otwarciem drogi do szerokiego sięgania po *ius moderandi* w tym postępowaniu (art. 505(6) i art. 505(7) k.p.c.) oznacza, że pod względem możliwości dokonywania ustaleń faktycznych przez sąd II instancji w postępowaniu

³⁰ T. Ereciński, *Apelacja...*, s. 260.

³¹ *Ibidem*, s. 265.

³² R. Flejszar, *Postępowania przyspieszone po zmianach wprowadzonych nowelizacją KPC z 4.7.2019 r.*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 21, pkt 4, Legalis.

uproszczonym apelacja ta staje się de facto apelacją *cum beneficio novorum* w większym stopniu niż apelacja w postępowaniu zwykłym. W konsekwencji powyższego utrzymania w mocy art. 505(12) § 1 k.p.c. ograniczającego dopuszczalność rozstrzygnięć reformatoryjnych na rzecz zasady rozstrzygania kasatoryjnego, w sposób właściwy dla modelu apelacji ograniczonej, należy uznać za rażącą niekonsekwencję, a wręcz poważny błąd legislacyjny ustawodawcy, prowadzący do powstania modelu postępowania apelacyjnego o charakterze kompletnie amorficznym (by nie rzec patologicznym), tj. z zakresem kompetencji na płaszczyźnie gromadzenia materiału procesowego przez sąd II instancji właściwym dla modelu apelacji pełnej, przy równoczesnym ukształtowaniu (poza sprawami bagatelnymi do 1 tys. zł) kompetencji orzeczniczych tego sądu w sposób typowy dla apelacji niepełnej (ograniczonej). W rezultacie postępowanie to traci walory właściwe dla modelu apelacji niepełnej, bez równoczesnego uzyskania korzyści osiągniętych w ramach apelacji *cum beneficio novorum*³³.

Wyrażane są jednak także poglądy, w których myśl nie ma podstaw do przyjęcia, aby w świetle nowych i już obowiązujących przepisów zmienił się charakter apelacji w postępowaniu uproszczonym i ten model stał się apelacją pełną. Bynajmniej nie świadczy o tym umożliwienie od dnia 7 listopada 2019 r. sądowni II instancji prowadzenia postępowania dowodowego w pełnym zakresie. Za zasadnicze cechy apelacji ograniczonej należy bowiem uznać zamknięty katalog zarzutów oraz ustawowo zmodyfikowany sposób zasad orzekania przez sąd II instancji³⁴.

5. Znaczenie art. 505(9) § 1(1) k.p.c.

Należy zatem rozważyć, czy przyjęty przez ustawodawcę model apelacji w postępowaniu uproszczonym uzasadnia tezę o związaniu sądu odwoławczego zarzutami apelacji w tym postępowaniu i czy dopuszczalne jest podnoszenie w apelacji w postępowaniu uproszczonym zarzutów dotyczących błędnego ustalenia stanu faktycznego.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, iż rozwiązania przyjęte obecnie przez ustawodawcę w zakresie dopuszczalnych podstaw zaskarżenia orzeczenia sądu I instancji w postępowaniu uproszczonym, uprawnienia sądu II instancji do prowadzenia postępowania dowodowego, dopuszczalności zgłaszania tzw. nowości czy możliwych rozstrzygnięć sądu odwoławczego, nie dają jasnej odpowiedzi co do tego, jakie założenia poczynił ustawodawca w zakresie przyjętego w postępowaniu uproszczonym modelu apelacji. Zwrócić należy uwagę, że istotna dla kształtu postępowania apelacyjnego zmiana w postaci uchylenia art. 505(11) k.p.c., przewidującego niedopuszczalność prowadzenia przez sąd II instancji dowodów w postępowaniu uproszczonym, poza dowodem z dokumentu, dokonana na mocy nowelizacji, która weszła w życie dnia 7 listopada 2019 r., nie została

33 A. Olaś, [w:] *Kodeks postępowania...*, komentarz do art. 505(12), pkt 9; *idem*, [w:] *System Prawa Procesowego Cywilnego. Tom II. Część IV. Postępowanie procesowe przed sądem pierwszej instancji. Postępowania odrębne. Postępowania przyspieszone*, red. S. Cieślak, LEX, WKP 2023, pkt 254, 255.

34 D. Mróz-Szarmach, [w:] *Postępowania odrębne...*, Nb 95, Legalis.

w uzasadnieniu ustawy nowelizującej³⁵ w żaden sposób wytłumaczona. Przepis ten został dodany na etapie prac parlamentarnych i nie znajdował się w pierwotnej wersji projektu. W związku z tym interpretacja tej istotnej modyfikacji postępowania odwoławczego w postępowaniu uproszczonym jest w znaczący sposób utrudniona. Niewątpliwie uchylene art. 505(11) k.p.c. stanowi podstawę do przyjęcia, iż w obecnym stanie prawnym sąd II instancji w postępowaniu uproszczonym ma takie same uprawnienia do prowadzenia postępowania dowodowego jak w postępowaniu zwykłym. Ma zatem obowiązek poczynić własne ustalenia faktyczne na podstawie materiału dowodowego zebranego w postępowaniu w pierwszej instancji oraz w postępowaniu apelacyjnym (art. 382 k.p.c.). W tym kontekście rodzi się pytanie, jaki byłby cel przyznania sądowi II instancji kompetencji do dokonywania własnych ustaleń faktycznych, jeśli w ślad za tym sąd ten nie mógłby, niezależnie od podniesionych w apelacji zarzutów, stosować do tak ustalonego stanu faktycznego przepisów prawa materialnego. Taki zabieg ustawodawcy z całą pewnością uznać by należało za nieracjonalny. Uznanie za udowodniony fakt na podstawie określonych materiałów i przyjętej teorii dowodów oraz ujęcie tego faktu w języku stosowanej normy, a także subsumpcja faktu uznanego za udowodniony, pod stosowaną normę prawną³⁶, stanowią bowiem podstawowe elementy sądowego stosowania prawa. Z tego też punktu widzenia uznać trzeba, iż kompetencja sądu II instancji do dokonywania w postępowaniu uproszczonym własnych ustaleń faktycznych wiąże się nierozdzielnie z uprawnieniem tego sądu do kwalifikowania tak ustalonego stanu faktycznego z punktu widzenia norm prawa materialnego niezależnie od podniesionych w tej mierze przez apelującego zarzutów. Już zatem z tego punktu widzenia wydaje się, że sąd II instancji w postępowaniu uproszczonym nie jest związany zarzutami naruszenia przepisów prawa materialnego, podobnie jak to ma miejsce w postępowaniu zwykłym.

Następnie zwrócić należy uwagę na trafny pogląd wyrażony w doktrynie, iż w treści art. 505(9) § 1(1) k.p.c. nie ma słowa „wyłącznie”, które znajdowało się w poprzedniej wersji przepisu, co oznacza, iż katalog zarzutów wskazany w treści tego przepisu ma charakter przykładowy (otwarty)³⁷. Do tego przepis ten nie zawiera formuły wskazującej na rozpoznanie apelacji „w granicach zaskarżenia oraz w granicach zarzutów” (*mutatis mutandis* do art. 398(13) § 1 k.p.c. wskazującego na rozpoznanie skargi kasacyjnej w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw); w tej sytuacji zdaniem Andrzeja Ołasia pogląd o bezwzględny związaniu sądu drugiej instancji zarzutami obraży prawa materialnego wydaje się dyskusyjny, skoro zastosowanie powinien znaleźć w tym zakresie art. 378 § 1 k.p.c., przewidujący związanie sądu II instancji granicami apelacji (w tym granicami zaskarżenia)³⁸.

W dalszej kolejności zauważenia wymaga, iż w obecnym stanie prawnym dopuszczalność tzw. nowości w postępowaniu uproszczonym opiera się na regulacji art. 381 k.p.c.,

35 Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1469).

36 Tak za J. Wróblewskim Z. Radwański, M. Zieliński, [w:] *Prawo cywilne – część ogólna. System Prawa Prywatnego. Tom 1*, wyd. 2, red. M. Safjan, Warszawa 2012, Legalis, s. 455.

37 A. Ołaś, [w:] *System Prawa Procesowego...*, red. S. Cieślak, pkt 264.

38 *Ibidem*, pkt 266.

podobnie jak to ma miejsce w postępowaniu zwykłym. Przepis ten stanowi modyfikację modelu apelacji pełnej, a więc z dobrodziejstwem nowości (*cum beneficio novorum*), poprzez ich ograniczenie w postępowaniu apelacyjnym i zaakcentowanie – z jednej strony – kontrolnej funkcji sądu apelacyjnego, z drugiej zaś – podkreślenie, że gromadzenie materiału procesowego powinno następować przede wszystkim w postępowaniu przed sądem I instancji³⁹. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, iż mimo obowiązywania art. 381 k.p.c. model apelacji w postępowaniu zwykłym pozostaje nadal modelem apelacji pełnej.

Z drugiej jednak strony na ograniczony charakter apelacji w postępowaniu uproszczonym wskazują rodzaje rozstrzygnięć, jakie sąd odwoławczy może wydać w następstwie rozpoznania apelacji. Uregulowane one zostały w art. 505(12) k.p.c. Zwrócić należy uwagę na § 1 tego przepisu, w myśl którego jeżeli sąd drugiej instancji stwierdzi, że zachodzi naruszenie prawa materialnego, a zgromadzone dowody nie dają wystarczających podstaw do zmiany wyroku, uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania. Z kolei wedle § 3 sąd drugiej instancji oddala apelację również wtedy, gdy mimo naruszenia prawa materialnego lub przepisów postępowania albo błędnego uzasadnienia zaskarżony wyrok odpowiada prawu. Ten ostatni przepis nawiązuje do historycznego brzmienia art. 387 (sprzed dnia 1 lipca 1996 r.) oraz obecnego art. 398(14)⁴⁰. Na jego tle Sąd Najwyższy poczynił trafną uwagę w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów – zasady prawnej – z dnia 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07, zgodnie z którą w przepisach normujących apelację [w postępowaniu zwykłym – przyp. MC], w przeciwieństwie do przepisów dotyczących skargi kasacyjnej, a poprzednio rewizji, nie ma przepisu, który pozwala oddalić apelację, jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu (por. art. 398(14) k.p.c. oraz art. 387 *in fine* k.p.c. według tekstu pierwotnego). Ten brak jest symptomatyczny, gdyż istnienie takiego przepisu ma sens zdaniem Sądu Najwyższego tylko wtedy, gdy sąd rozpoznający środek odwoławczy (zaskarżenia) jest związany podstawami lub zarzutami podniesionymi przez skarżącego, które mimo swej zasadności nie wpływają, jak się okazuje w wyniku dokonanej kontroli instancyjnej, na ostateczną ocenę prawidłowości zaskarżonego orzeczenia. W wypadku apelacji pełnej sąd odwoławczy oddala apelację zawsze wtedy, gdy zaskarżone orzeczenie odpowiada prawu, niezależnie od treści postawionych zarzutów, ich relewantności i zasadności.

Z tego też punktu widzenia dalsze obowiązywanie art. 505(12) § 3 k.p.c. przemawia za ograniczonym charakterem apelacji w postępowaniu uproszczonym i co z tym idzie związaniem sądu odwoławczego zarzutami apelacji. Podobnie unormowanie zawarte w art. 505(12) § 1 k.p.c. sugeruje, że sąd apelacyjny wydaje w postępowaniu uproszczonym wyrok reformatoryczny wyłącznie wtedy, gdy zachodzi naruszenie prawa materialnego, a na zmianę wyroku pozwalają zgromadzone w postępowaniu przed sądem I instancji dowody; w przeciwnym wypadku uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania w celu przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego, zgodnie ze wskazaniem sądu odwoławczego. To uprawnienie sądu apelacyjnego

39 T. Wiśniewski, [w:] *System...*, s. 288.

40 J. Jankowski, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I B. Komentarz. Art. 425–729*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2020, Legalis, komentarz do art. 505(12), Nb 3.

jest jego obowiązkiem (brak sformułowania „może” uchylić) i sytuuje kompetencje orzecznicze sądu odwoławczego w postępowaniu uproszczonym w granicach modelu rewizyjnego, którego istotną cechą jest, jak już wspomniano, związanie sądu II instancji podstawami tego środka odwoławczego.

Wydaje się jednak, iż odczytując literalnie brzmienie art. 505(12) § 1 k.p.c., przepis ten nie daje podstaw do przyjęcia związania sądu apelacyjnego zarzutami apelacji (przede wszystkim w zakresie naruszeń prawa materialnego) w postępowaniu uproszczonym, skoro nie wskazuje on, aby naruszenie prawa materialnego, stanowiące podstawę zmiany wyroku sądu II instancji, miało zostać wytknięte w apelacji. W związku z tym można bronić poglądu, iż naruszenie prawa materialnego, o którym mowa w tym przepisie, może zostać uwzględnione przez sąd odwoławczy także z urzędu, podobnie jak to miało miejsce na gruncie przepisów k.p.c. w brzmieniu pierwotnym (zgodnie z art. 381 § 1 k.p.c. w brzmieniu pierwotnym sąd rewizyjny brał z urzędu pod rozwagę m.in. naruszenia prawa materialnego). Jednocześnie poszerzenie uprawnień sądu odwoławczego w zakresie postępowania dowodowego powinno skłaniać do przyjęcia poglądu, iż mimo literalnego brzmienia art. 505(12) § 1 k.p.c. zasadą w postępowaniu uproszczonym winno być wydanie wyroku reformatoryjnego. Jeśli bowiem sąd odwoławczy dysponuje kompetencją do samodzielnego prowadzenia postępowania dowodowego w postępowaniu apelacyjnym i w związku z tym ma obowiązek poczynić własne ustalenia faktyczne i zakwalifikować je z punktu widzenia prawa materialnego, to jego obowiązkiem będzie wydanie wyroku reformatoryjnego także w przypadku, gdy zgromadzone dowody nie dają wystarczających podstaw do zmiany wyroku. Konieczne będzie wówczas przeprowadzenie dodatkowych dowodów w postępowaniu apelacyjnym i zmiana wyroku w razie, gdy zaistnieją ku temu podstawy.

Z kolei przypadki zastosowania art. 505(12) § 3 k.p.c. (poza sytuacjami naruszenia przepisów procedury bez wpływu na rozstrzygnięcie sprawy oraz wadliwościami samego uzasadnienia orzeczenia) należy ograniczyć do tych stosunkowo nielicznych przypadków, w których naruszenie prawa materialnego przez sąd I instancji pozostało bez wpływu na treść orzeczenia⁴¹. Tym samym przepis art. 505(12) § 3 k.p.c. nie musi oznaczać bezwzględnego związania sądu odwoławczego zarzutami apelacji, w tym przede wszystkim w zakresie naruszeń prawa materialnego.

Podkreślić zaś należy, iż zgodnie z tezą powoływanej już wyżej uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego – zasady prawnej – z dnia 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07, sąd drugiej instancji rozpoznający sprawę na skutek apelacji nie jest związany przedstawionymi w niej zarzutami dotyczącymi naruszenia prawa materialnego, wiąże go natomiast zarzuty dotyczące naruszenia prawa procesowego; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod uwagę nieważność postępowania. Z tego też punktu widzenia brak związania sądu odwoławczego zarzutami naruszenia prawa materialnego w postępowaniu uproszczonym, natomiast związanie tego sądu zarzutami naruszenia prawa procesowego (poza kwestią nieważności postępowania), oznacza, iż apelacja w postępowaniu uproszczonym nie różni się – w zakresie związania zarzutami – od apelacji w postępowaniu zwykłym. Wskazuje to zatem raczej na pełny model apelacji w postępowaniu

⁴¹ Tak A. Olaś, [w:] *Kodeks postępowania...*, komentarz do art. 505(12), pkt 23.

uproszczonym, w którym sąd II instancji dokonuje własnych ustaleń faktycznych i samodzielnie ustala podstawę prawną orzeczenia, nie będąc związany zarzutami apelacji co do prawa materialnego; jego kompetencje orzecznicze nie zostały jednak w sposób jednoznaczny dostosowane do tego modelu apelacji, co sprawia, iż przyjęte rozwiązania legislacyjne nie są spójne i wymagają korekty ustawodawcy.

Zwrócić przy tym należy uwagę na jeszcze jeden aspekt zagadnienia będącego przedmiotem zainteresowania niniejszego artykułu. Postępowanie uproszczone w pierwotnym zamiśle zostało przewidziane w celu uproszczenia i usprawnienia postępowania w sprawach drobnych, a w konsekwencji jego znacznego przyspieszenia, w tym przede wszystkim w sprawach konsumenckich⁴². Istotnym elementem tego typu postępowań jest kontrola incydentalna niedozwolonych postanowień umownych w umowach zawieranych przez przedsiębiorców z konsumentami. W związku z tym w doktrynie⁴³ zwraca się uwagę, że sankcja z art. 385(1) k.c. działa z mocy prawa, a sąd zobowiązany jest do uwzględnienia z urzędu, że postanowienie niedozwolone nie wiąże konsumenta. Takie stanowisko prezentuje TSUE, który podkreśla, że cel, jaki przyświecał prawodawcy wspólnotowemu, nie zostałby osiągnięty, gdyby konsument, który jest stroną słabszą i nie dysponuje wiedzą prawniczą oraz zwykle nie korzysta z profesjonalnej pomocy prawnej, zobowiązany był do podniesienia zarzutu niezwiązania niedozwolonym postanowieniem. Konsument nie musi zatem składać żadnego oświadczenia, aby sąd wyciągnął konsekwencje z nieuczciwego charakteru postanowienia.

W związku z tym powstaje pytanie, czy w razie gdyby sąd I instancji błędnie nie zba- dał danego postanowienia umowy pod kątem abuzywności bądź też nieprawidłowo orzekł, że dane postanowienie umowne nie jest abuzywne, sąd II instancji, rozpoznając apelację konsumenta, mógłby kwestię abuzywności uwzględnić z urzędu, czy też – w razie przyjęcia ograniczonego modelu apelacji w postępowaniu uproszczonym – byłby związany w tym zakresie zarzutem konsumenta; zatem w razie niepodniesienia stosownego zarzutu zagadnienie to wymykałoby się jego kognicji. W tym kontekście zwrócić należy uwagę na uzasadnienie wyroku TSUE z dnia 17 lipca 2014 r.⁴⁴, w którym zauważono, że zgodnie z prawem Unii celem zasady skutecznej ochrony sądowej nie jest przyznanie prawa dostępu do dwóch instancji sądowych, ale jedynie zapewnienie prawa dostępu do sądu (zob. podobnie wyrok Samba Diouf, C-69/10, pkt 69). W konsekwencji fakt, że konsument – w konkretnej sprawie analizowanej przez TSUE – ma prawo do wniesienia odwołania tylko do jednej instancji sądowej w celu dochodzenia swoich praw, jakie wywodzi z dyrektywy 93/13⁴⁵, nie może jako taki być sprzeczny z prawem Unii. W sprawie tej wprawdzie z uwagi na konkretne rozwiązania proceduralne TSUE

42 Tak uzasadnienie projektu z dnia 24 maja 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. nr 48, poz. 554).

43 Por. np. P. Ruchała, R. Sikorski, [w:] *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626*, wyd. 3, red. M. Gutowski, Warszawa 2022, Legalis, komentarz do art. 385(1), Nb 30, wraz z powołanym tam orzecnictwem.

44 C-169/14 (Juan Carlos Sánchez Morcillo i inni przeciwko Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA), Legalis, pkt 36.

45 Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich z dnia 5 kwietnia 1993 r. (Dz.Urz.UE L nr 95, s. 29).

stwierdził niezgodność prawa hiszpańskiego z prawem unijnym, jednak przyczyną takiego rozstrzygnięcia były specyficzne unormowania hiszpańskiego prawa regulujące postępowanie egzekucyjne, w którym konsument był dłużnikiem. Zasadniczym wnioskiem z tego orzeczenia jest jednak przede wszystkim to, iż zasada skutecznej ochrony sądowej dotyczy prawa do sądu, nie zaś prawa do dwóch instancji sądowych. Z punktu widzenia prawa unijnego zapewnienie zbadania ewentualnej abuzywności danego postanowienia umownego przez jedną instancję sądową jest zatem wystarczające, a ukształtowanie procedury odwoławczej od wyroku sądu I instancji pozostaje zasadniczo poza zakresem zainteresowania prawa unijnego i orzecznictwa TSUE.

Na koniec wypada zauważyć, że w świetle tego, co powiedziano wyżej odnośnie do wyroku TK z dnia 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, jednoznacznie jawi się kwestia dopuszczalności podnoszenia zarzutu błędnych ustaleń faktycznych w apelacji w postępowaniu uproszczonym. Trybunał wyraźnie zauważył, że ukształtowanie modelu apelacji na wzór postępowania kasacyjnego – a więc takiego, w którym ustalenia faktyczne sądu I instancji nie podlegają weryfikacji – nie jest zgodne z wymaganiami Konstytucji RP, gdyż apelacja powinna gwarantować ponowne, merytoryczne zbadanie sprawy. Osiągnięcie celu tego postępowania nie jest bowiem możliwe zdaniem trybunału, gdy kontrola ograniczy się do prawidłowości zastosowania przepisów przez sąd pierwszej instancji. Pogląd trybunału oznacza, że nie tylko ściśle kasacyjny model postępowania odwoławczego jest w świetle Konstytucji RP niedopuszczalny, lecz wątpliwości może budzić również model rewizyjny, choć trybunał zastrzegł w dalszych wywodach, iż swoboda ustawodawcy kształtowania środków odwoławczych od wyroków sądów I instancji obejmuje unormowania także według tego modelu. Tym samym przez sformułowanie trybunału, iż apelacja powinna gwarantować ponowne, merytoryczne zbadanie sprawy, należy w mojej ocenie rozumieć obowiązek ustawodawcy zwykłego zapewnienia możliwości badania przez sąd II instancji – choćby w ograniczonym zakresie – prawidłowości ustaleń faktycznych sądu I instancji. To zaś jest możliwe do osiągnięcia także w ramach modelu apelacji ograniczonej.

6. Podsumowanie

Podsumowując to, co powiedziano wyżej, zauważyć należy, iż obecna regulacja przepisów o apelacji w postępowaniu uproszczonym, w tym dopuszczalnych podstaw apelacji, jest daleka od doskonałości. Zwrócić bowiem trzeba uwagę, iż przyjmując, iż w postępowaniu uproszczonym mamy do czynienia z modelem apelacji pełnej, a sąd odwoławczy nie jest związany zarzutami apelacji, przepis art. 505(9) § 1(1) k.p.c. staje się przepisem zbędnym⁴⁶. W mojej ocenie taka interpretacja art. 505(9) § 1(1) k.p.c. jest *de lege lata* najbardziej przekonująca; zatem przepis ten ma charakter czysto informacyjny i nie zawiera istotnej treści normatywnej. W takiej jednak sytuacji sensowność odrębnej regulacji postępowania apelacyjnego w postępowaniu uproszczonym i w ogóle całego postępowania

⁴⁶ J. Jankowski, [w:] *Kodeks postępowania...*, komentarz do art. 505(9), Nb 2.

uproszczonego staje pod znakiem zapytania. Z kolei uznając, iż przepis ten – wraz z pozostałymi regulacjami dotyczącymi apelacji – wskazuje na związanie sądu apelacyjnego zarzutami apelacji, dyskusyjna staje się zgodność art. 505(9) § 1(1) k.p.c. z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego⁴⁷. Przy tym przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania legislacyjne nie tworzą harmonijnej całości, regulując w sposób wzajemnie sprzeczny poszczególne elementy składające się na model apelacji w postępowaniu uproszczonym.

W mojej ocenie zasadna jest odrębna regulacja postępowania cywilnego, w tym postępowania apelacyjnego, w zakresie spraw drobnych, z ograniczeniami w zakresie podstaw zaskarżania; tym niemniej koncepcja ustawodawcy w tym zakresie musi być przede wszystkim spójna i konsekwentna, dopuszczalne podstawy apelacji muszą być zaś zredagowane w taki sposób, aby z jednej strony uwzględniały zasadnicze aspekty działalności orzeczniczej sądu I instancji – w tym prawidłowość ustaleń faktycznych – z drugiej aby sprzyjały stabilności orzeczeń tych sądów, ograniczając ich zaskarżanie. W doktrynie wskazuje się, że biorąc pod uwagę orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i dorobek doktryny, sytuację ustawodawcy w zakresie dostępu do drugiej instancji pod kątem przyszłej kodyfikacji można określić jako daleką od komfortowej⁴⁸. W myśl bowiem przeważającego nurtu orzecznictwa TK w zasadzie każda ustawowa ingerencja w dopuszczalność zaskarżenia orzeczenia sądu I instancji naraża się co najmniej na silne domniemanie niekonstytucyjności⁴⁹. Wydaje się jednak, iż zadanie stojące przed ustawodawcą nie jest zadaniem niewykonalnym. Niewątpliwie jednak pilną kwestią wymagającą uregulowania jest jednoznaczne określenie modelu apelacji przyjętego w postępowaniu uproszczonym, tj. czy jest to apelacja pełna – w takim przypadku konieczna byłaby eliminacja odrębnych przepisów o apelacji w postępowaniu uproszczonym jako zbędnych – czy też jest to apelacja ograniczona – wówczas należałoby ograniczyć podstawy apelacji do wskazanych w ustawie oraz unormować odpowiednio do tego zakres postępowania dowodowego przed sądem II instancji wraz z ograniczeniem tzw. nowości, a także uregulować kompetencje orzecznicze sądu odwoławczego. Obecnie istniejące rozwiązania są bowiem dalece niedoskonałe i niespójne.

47 *Ibidem*, nb 2.

48 P. Grzegorzcyk, *Dopuszczalność i kształt apelacji...*, s. 253.

49 *Ibidem*, s. 253.

Bibliografia

- Ereciński T., *Apelacja w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2020.
- Flejszar R., *Postępowania przyspieszone po zmianach wprowadzonych nowelizacją KPC z 4.7.2019 r.*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 21.
- Grzegorzczak P., *Dopuszczalność i kształt apelacji w postępowaniu cywilnym – perspektywy przyszłej regulacji z uwzględnieniem standardów konstytucyjnych i międzynarodowych*, [w:] *Postępowanie rozpoznawcze w przyszłym kodeksie postępowania cywilnego*, red. K. Markiewicz, A. Torbus, Warszawa 2014.
- Gudowski J., *Pogląd na apelację*, [w:] *Aurea praxis, Aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusz Erecińskiego*, t. I, red. J. Gudowski, K. Weitz, Warszawa 2011, LEX.
- Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626*, wyd. 3, red. M. Gutowski, Warszawa 2022.
- Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Komentarz. Art. 1–458(16)*, t. I, wyd. 2, red. T. Szanciło, Warszawa 2023.
- Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom III. Postępowanie rozpoznawcze*, red. T. Ereciński, Warszawa 2016.
- Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 2, red. cz. III A. Olaś, Warszawa 2023.
- Kodeks postępowania cywilnego. Tom I B. Komentarz. Art. 425–729*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2020.
- Kodeks postępowania cywilnego. Tom III. Komentarz do art. 425–729*, red. A. Marciniak, Warszawa 2020.
- Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Oklejak A., *Apelacja w procesie cywilnym*, Kraków 2022.
- Pietrzykowski H., *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach cywilnych*, Warszawa 2020.
- Postępowania odrębne. System Postępowania Cywilnego*, t. 6, red. A. Machnikowska, Warszawa 2022.
- Prawo cywilne – część ogólna. System Prawa Prywatnego. Tom 1*, wyd. 2, red. M. Safjan, Warszawa 2012.
- System prawa procesowego cywilnego, Tom 3, Zaskarżanie orzeczeń sądowych*, red. W. Berutowicz, Wrocław 1986.
- System Prawa Procesowego Cywilnego, Tom III cz. 1, Środki zaskarżenia*, red. T. Ereciński, J. Gudowski, Warszawa 2013.
- System Prawa Procesowego Cywilnego. Tom II. Część IV. Postępowanie procesowe przed sądem pierwszej instancji. Postępowania odrębne. Postępowania przyspieszone*, red. S. Cieślak, WKP 2023, LEX.
- Środki zaskarżenia. System Postępowania Cywilnego*, t. 5, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2023.
- Wiśniewski T., *Problematyka instancyjności postępowania sądowego w sprawach cywilnych*, [w:] *Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego S. Rudnickiego*, Warszawa 2005.

Tomasz Jankowiak¹

Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu

TERMIN WYMAGALNOŚCI ROSZCZEŃ ODSZKODOWAWCZYCH ZWIĄZANYCH Z OGRANICZENIEM SPOSOBU KORZYSTANIA Z NIERUCHOMOŚCI NA TERENIE OBSZARU OGRANICZONEGO UŻYTKOWANIA

ABSTRACT

Due date for claims for damages related to the restriction of the use of real estate in the restricted use area

The author considers doubts relating to the date from which an indefinite claim arising from a restriction of the use of real estate in the area of limited usufruct is becoming due, which is regulated by Articles 129(2) and (3) and 136(3) of the Environmental Protection Law.

Firstly, the author presents primary conditions for establishing the area of limited usufruct. According to the author, the debtor, in the case of this type of claim, is well aware of its validity and can also easily verify it as to the amount. The author concluded that in the case of perpetual compensation claims related to the restriction of the use of real estate in a limited-use area, they become due when the debtor fails to provide without reasonable delay after the creditor calls on him to do so and from that moment statutory interest for delay should be awarded.

Keywords: area of limited usufruct, real estate, deed restrictions, environmental protection, late payment interest, enforceability of a claim

¹ Student Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Słowa kluczowe: obszary ograniczonego użytkowania, ograniczenie korzystania z nieruchomości, ochrona środowiska, odsetki ustawowe za opóźnienie, wymagalność roszczeń bezterminowych

1. Wprowadzenie

Odnosnie do określenia terminu, od którego wymagalne stawały się roszczenia odszkodowawcze regulowane przez art. 129 ust. 2 oraz art. 136 ust. 3 ustawy – Prawo ochrony środowiska², które wynikają z ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na terenie obszaru ograniczonego użytkowania³, w orzecznictwie przez stosunkowo długi czas brakowało jednolitości.

W powyższym zakresie przyjmowano trzy odmienne poglądy. Zgodnie z pierwszym z nich odsetki ustawowe za opóźnienie powinny przysługiwać wierzycielowi od dnia wyrokowania. Drugi z poglądów głosi, iż odsetki powinny być zasądzone od momentu doręczenia dłużnikowi opinii biegłego, gdy dowiaduje się on o dokładnym rozmiarze roszczenia i od tego momentu uznaje się, iż ten popada w stan opóźnienia. Zwolennicy tego stanowiska także dopuszczają uznanie za początek stanu opóźnienia momentu wcześniejszego wezwania do zapłaty, pod warunkiem że opisane w nim okoliczności faktycznie uwiarygadniają fakt powstania szkody w rozmiarze określonym w wezwaniu, za którą odpowiada adresat wezwania. Trzecie ze stanowisk natomiast wiąże wymagalność roszczenia z momentem wezwania dłużnika do zapłaty, nie formułując szczególnych wymagań, jakie wezwanie do zapłaty powinno spełnić⁴.

Do powyższych rozbieżności odniósł się Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 8 listopada 2019 r., w której wskazał, iż w sprawach dotyczących omawianych roszczeń odszkodowawczych ich wymagalność i tym samym termin, od którego naliczane są odsetki ustawowe za opóźnienie, stanowi data wezwania dłużnika do zapłaty, które powinno precyzować rodzaj szkody, jej źródło i wysokość żadanego odszkodowania⁵.

Wydawało się, że powyższa uchwała rozwieje wątpliwości występujące w tym zakresie, niemniej jednak mimo podjęcia wskazanej uchwały do tej pory w orzecznictwie Sądu Apelacyjnego w Poznaniu spotykane są wyroki zasądzające odsetki od momentu doręczenia dłużnikowi opinii biegłego⁶, gdzie w uzasadnieniu sąd nakłada na wierzyciela dalsze warunki, jakie powinno spełniać jego wezwanie do zapłaty, aniżeli te, które wskazał Sąd Najwyższy.

2 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.), dalej: u.p.o.ś.

3 Dalej jako: OOU.

4 Uchwała SN z dnia 8 listopada 2019 r., III CZP 32/19, OSNC 2020, nr 10, poz. 81.

5 Uchwała SN z dnia 8 listopada 2019 r., III CZP 32/19, OSNC 2020, nr 10, poz. 81, por. także wyrok SN z dnia 20 maja 2021 r., II CSKP 90/21, LEX nr 3269716 oraz wyrok SN z dnia 9 września 2021 r., II CSKP 128/21, LEX nr 3220118.

6 Zob. m.in. wyrok SA w Poznaniu z dnia 12 lutego 2020 r., I ACa 43/19, LEX nr 3070092; wyrok SA w Poznaniu z dnia 12 lutego 2020 r., I ACa 103/19, LEX nr 3055791; wyrok SA w Poznaniu z dnia 29 stycznia 2021 r., I ACa 690/20, LEX nr 3359595 oraz wyrok SA w Poznaniu z dnia 16 lutego 2022 r., I ACa 1127/21, LEX nr 3397859.

Orzecznictwo w powyższym zakresie odnosi się głównie do OOU ustanawianych dla lotnisk o podstawowej długości drogi startowej nie mniejszej niż 2,1 tys. m, jak wskazują bowiem Paweł Dzienis i Artur Grajewski, „najczęściej jednak, z uwagi na zasięg terytorialny, a co za tym idzie, zasięg oddziaływania na mienie mieszkańców, przepisy art. 129 u.p.o.ś. będą miały zastosowanie w stosunku do nieruchomości położonych w najbliższym sąsiedztwie lotnisk”⁷. Zagadnienie zostanie więc przedstawione przez autora na przykładzie tego typu obiektów. Autor zaznacza jednocześnie, że jego rozważania również odnoszą się do OOU ustanawianych dla pozostałych obiektów.

Celem niniejszego tekstu jest przedstawienie argumentacji Sądu Apelacyjnego w Poznaniu w opisaną wyżej kwestii oraz jej ocena z punktu widzenia obowiązujących norm prawnych, wypowiedzi doktrynalnych oraz orzecznictwa Sądu Najwyższego. Autor dla zapewnienia odpowiedniej komunikatywności wypowiedzi w pierwszej kolejności przywoła charakterystykę OOU, a następnie przejdzie do charakterystyki omawianych roszczeń odszkodowawczych.

2. Kilka uwag na temat charakterystyki obszaru ograniczonego użytkowania

Zgodnie z art. 135 ust. 1 u.p.o.ś. OOU może zostać ustanowiony, jeżeli z przeglądu ekologicznego albo z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo z analizy porównawczej wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu. OOU ustanawia się dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej, obiektów sieci gazowej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej.

Utworzenie OOU ma dwa podstawowe cele. Po pierwsze utworzenie OOU umożliwia dalszą działalność obiektu, który narusza standardy jakości środowiska, na terenie OOU wprowadzany jest bowiem specjalny reżim prawny, który polega na tym, że na jego terenie nie muszą być dotrzymane standardy jakości środowiska. Po drugie wykluczenie szkodliwych skutków dla zdrowia ludzi oraz dla środowiska, które powodowane są przez przekroczenie standardów jakości środowiska⁸.

Dla dalszych rozważań szczególne znaczenie ma proces przeglądu ekologicznego, który na podstawie art. 237 u.p.o.ś. jest dokonywany w razie stwierdzenia okoliczności wskazujących na możliwość negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko; w takim wypadku organ ochrony środowiska może w drodze decyzji zobowiązać prowadzący instalację podmiot do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego. Zgodnie zaś z art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji

⁷ P. Dzienis, A. Grajewski, *Dochodzenie roszczeń wynikających z ustanowienia obszarów ograniczonego użytkowania wokół portów lotniczych po wyroku TK z 7.03.2018 r.*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 8, s. 423–424.

⁸ M. Bar, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 3, red. M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, Warszawa 2019, rozdział 3. Obszary ograniczonego użytkowania – wprowadzenie, nb. 5.

o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1029 z późn. zm.) przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko stanowi konieczność w przypadku realizacji planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko – przedsięwzięcia tego typu wymienia rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. poz. 1839 z późn. zm.). Zgodnie z niniejszym rozporządzeniem do tego typu przedsięwzięć zaliczają się lotniska o podstawowej długości drogi startowej nie mniejszej niż 2,1 tys. m⁹.

Sam proces przeglądu ekologicznego uregulowany jest przez art. 238 u.p.o.ś. W pierwszej kolejności sporządza się opis, który obejmuje informacje dotyczące:

- » rodzaju, wielkości i usytuowania instalacji oraz powierzchni zajmowanej przez nią terenu wraz z informacją o zastosowanej technologii i stanie technicznym instalacji;
- » istniejących obiektów mieszkalnych i innych obiektów użyteczności publicznej w sąsiedztwie lub bezpośrednim zasięgu oddziaływania instalacji;
- » istniejących w sąsiedztwie lub bezpośrednim zasięgu oddziaływania instalacji zabytków chronionych na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad nimi, a także obiektów i obszarów poddanych ochronie na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody, ustawy o lasach, prawa wodnego oraz ustawy o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym.

Następnie podczas przeglądu ekologicznego określa się wpływ na środowisko danego przedsięwzięcia, biorąc także pod uwagę skutki potencjalnych poważnych awarii przemysłowych, oraz opisuje się działania, które mają na celu zapobieżenie lub ograniczenie wpływu instalacji na środowisko. Dodatkowo porównuje się wykorzystywaną technologię z tą, która jest wskazana przez art. 143 u.p.o.ś. Ostatnim z elementów przeglądu ekologicznego jest wskazanie, czy dla danego przedsięwzięcia koniecznością jest ustanowienie OOU, a jeśli tak to określenie jego granic oraz ograniczeń, które na jego terenie obowiązują. Do przeglądu dołącza się także streszczenie w języku niespecjalistycznym wraz z nazwiskiem osoby sporządzającej przegląd.

Artykuł 238 u.p.o.ś. jest uzupełniany jeszcze przez art. 241a tego aktu normatywnego, zgodnie z którym, jeżeli dla instalacji konieczne jest ustanowienie OOU, do przeglądu ekologicznego załącza się poświadczoną przez właściwy organ kopię mapy ewidencyjnej z zaznaczonym przebiegiem granic obszaru, na którym konieczne jest utworzenie OOU.

Ustanowienie OOU zatem w przypadku omawianych obiektów poprzedzone jest licznymi przygotowaniem, na podstawie których organ ustanawiający OOU uzyskuje szczegółową wiedzę na temat charakterystyki i rodzaju zabudowy na tym obszarze. Jest to o tyle istotne, że wiedza zgromadzona podczas przeprowadzania przeglądu ekologicznego pozwala na weryfikację zasadności roszczeń wynikających z ograniczenia sposobu

⁹ Zob. § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Por. także § 3 ust. 1 pkt 61 powyższego aktu normatywnego w przypadku pozostałych lotnisk, które kwalifikowane są jako przedsięwzięcia mogące potencjalnie oddziaływać na środowisko.

korzystania z nieruchomości na terenie obszaru ograniczonego użytkowania, o czym mowa będzie w dalszej części.

3. Charakterystyka roszczeń odszkodowawczych związanych z wprowadzeniem OOU

Odnosnie do odpowiedzialności odszkodowawczej wynikającej z ustanowienia OOU zgodnie z ust. 1 i 3 art. 129 u.p.o.ś. właściciel nieruchomości lub użytkownik wieczysty nieruchomości mogą żądać wykupienia nieruchomości lub jej części, jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Natomiast zgodnie z ust. 2 i 3 art. 129 u.p.o.ś. właściciel nieruchomości, użytkownik wieczysty nieruchomości lub osoba, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości, w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości mogą żądać odszkodowania za poniesioną szkodę, która obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości. Uzupełniając art. 129 ust. 2 u.p.o.ś. treścią art. 136 ust. 3 u.p.o.ś., w razie określenia na obszarze ograniczonego użytkowania wymagań technicznych dotyczących budynków szkodą są także koszty poniesione w celu wypełnienia tych wymagań przez istniejące budynki, nawet w przypadku braku obowiązku podjęcia działań w tym zakresie. Zgodnie z art. 136 ust. 2 u.p.o.ś. obowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest ten, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania.

Odnosnie do art. 129 ust. 2 u.p.o.ś. w zw. z art. 136 ust. 2 u.p.o.ś. Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 25 lutego 2009 r. (II CSK 546/08) uznał te przepisy za samodzielną podstawę odszkodowawczą związaną z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości w wyniku ustanowienia OOU. Ten sam wyrok wskazał na trzy przesłanki powyższej odpowiedzialności. Są to: przede wszystkim wejście w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego, które stwarza ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości; dodatkowo warunkiem *sine qua non* zaistnienia odpowiedzialności odszkodowawczej, co oczywiste, jest zaistnienie szkody po stronie właściciela nieruchomości, jej użytkownika wieczystego lub osoby, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości; pomiędzy powstałą szkodą a wprowadzonym ograniczeniem w korzystaniu z nieruchomości musi zachodzić związek przyczynowy¹⁰.

W tym miejscu jeszcze wymaga podkreślenia fakt, iż przyjmuje się, że w rozumieniu art. 129 ust. 2 u.p.o.ś. szkodą podlegającą naprawieniu jest obniżenie wartości nieruchomości wynikające m.in. z ograniczeń przewidzianych bezpośrednio w treści aktu prawnego decydującego o utworzeniu obszaru (zwłaszcza dotyczących ograniczeń zabudowy), z zawężenia granic własności i tym samym ścieśnienia wyłącznego władztwa

¹⁰ Wyrok SN z dnia 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08, LEX nr 503415.

właściciela względem nieruchomości położonej na obszarze ograniczonego użytkowania, a także obniżenie wartości nieruchomości wynikające z faktu, iż właściciel nieruchomości będzie musiał znosić dopuszczalne na tym obszarze immisje¹¹.

Z powyższego wynika, że przesłanką tego roszczenia odszkodowawczego nie jest zbycie nieruchomości — odszkodowanie nie jest więc ograniczone do rzeczywistej straty, ale obowiązuje zasada pełnej odpowiedzialności odszkodowawczej za wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości¹². Niemniej jednak na marginesie zaszygnalizować warto, że część doktryny przyjmuje pogląd, iż powyższe rozumienie nie ma odpowiedniego uzasadnienia w samej treści przepisu. Na poparcie tego poglądu podnosi się, że właściciel nieruchomości może doznać uszczerbku majątkowego w związku ze spadkiem wartości nieruchomości położonej w OOU, ale wiązać się to musi z wyzbyciem się przez niego tego składnika majątku po cenie niższej niż ta, jaką mógłby uzyskać w przypadku, gdyby obszar nie utworzono. Zakładając, iż odszkodowanie jest wypłacane bez względu na to, czy poszkodowany nieruchomość sprzeda, czy też nie, jak należałoby interpretować późniejsze zniesienie obszaru ograniczonego użytkowania? Wtedy bowiem jeśli właściciel nieruchomości jej nie sprzeda, na wartość nieruchomości nie będzie już wpływać OOU, w takiej sytuacji nie wystąpiłaby rzeczywista szkoda na majątku właściciela nieruchomości¹³. Powyższe zagadnienie przekracza jednak ramy niniejszego opracowania i wymaga w tym miejscu jedynie zaszygnalizowania. Bardziej szczegółowe rozważania w powyższym zakresie zostały natomiast poczynione w zacytowanej literaturze.

4. Określenie terminu wymagalności roszczeń odszkodowawczych wynikających z ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na terenie OOU

Na wstępie zwrócić uwagę należy na to, że istotne znaczenie dla omawianego zagadnienia ma art. 455 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.)¹⁴, zgodnie z którym, jeżeli termin spełnienia świadczenia nie jest oznaczony ani nie wynika z właściwości zobowiązania, świadczenie powinno być spełnione niezwłocznie po wezwaniu dłużnika do jego wykonania. Zgodnie z treścią art. 455 k.c. możliwe są trzy sytuacje: (1) termin spełnienia świadczenia jest oznaczony, (2) termin spełnienia świadczenia wynika z właściwości zobowiązania, (3) termin spełnienia świadczenia ani nie jest oznaczony, ani nie wynika z właściwości zobowiązania (roszczenia bezterminowe). Artykuł 455 k.c. znajduje zastosowanie w przypadku trzeciej z powyższych sytuacji. W treści omawianego przepisu ustawodawca odnośnie do terminu

11 Postanowienie SN z dnia 24 lutego 2010 r., III CZP 128/09, LEX nr 578138.

12 Postanowienie SN z dnia 24 lutego 2010 r., III CZP 128/09, LEX nr 578138; zob. także M. Pchałek, [w:] *Prawo ochrony środowiska...*, art. 129, nb. 15–17 i przytoczone tam orzecznictwo.

13 Zagadnienie szerzej zostało omówione: P. Dzieńis, A. Grajewski, *Dochodzenie...*, s. 424–425. Zob. także P. Dzieńis, *Opóźnienie zapłaty odszkodowania w obszarze ograniczonego użytkowania wokół portu lotniczego. Glosa do uchwały SN z dnia 8 listopada 2019 r., III CZP 32/19, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2020, nr 9, s. 44.*

14 Dalej: k.c.

spełnienia świadczenia użył wyrażenia „niezwłocznie”. Jak zauważa Renata Tanajewska, doktryna jednoznacznie stwierdza, że termin ten nie oznacza „natychmiast”, a oznacza powinność dłużnika, by ten spełnił świadczenie bez nieuzasadnionej zwłoki¹⁵.

Jeżeli dłużnik opóźnia się ze świadczeniem, to wierzyciel na podstawie art. 481 § 1 k.c. może żądać odsetek za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody i chociażby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi.

Odnosząc roszczenia wynikające z art. 129 ust. 2 i 3 u.p.o.ś. oraz art. 136 ust. 3 u.p.o.ś. do art. 455 k.c., w pierwszej kolejności stwierdzić należy, że są to roszczenia bezterminowe, co jest powszechnie przyjmowane w orzecznictwie¹⁶, wobec czego stają się one wymagalne, gdy nie zostaną spełnione przez dłużnika bezzwłocznie po wezwaniu.

W związku z powyższym stwierdzić należałoby, że z powyższych przepisów wynika, iż to moment wezwania dłużnika do spełnienia świadczenia (i jednocześnie niespełnienie świadczenia bez nieuzasadnionej zwłoki przez dłużnika) wyznacza termin, od którego wierzyciel żądać może odsetek ustawowych za opóźnienie. Sytuację jednak komplikuje odszkodowawczy charakter omawianych roszczeń, w związku z którym na podstawie art. 363 § 2 k.c. wysokość odszkodowania powinna być ustalana wg cen z daty ustalenia odszkodowania, chyba że szczególnie okoliczności wymagają przyjęcia za podstawę cen istniejących w innej chwili.

Na tle współstosowania art. 481 § 1 k.c. w zw. z art. 455 k.c. i art. 363 § 2 k.c. pojawiają się odmienne poglądy. Zgodnie z pierwszym z nich odsetki ustawowe za opóźnienie powinny być naliczane od daty wyrokowania (ewentualnie od wcześniejszego momentu, w którym ustalono wysokość zadośćuczynienia). Zdaniem zwolenników tego poglądu zasądzenie odszkodowania na podstawie cen obowiązujących w chwili wyrokowania już kompensuje wierzycielowi szkodę związaną z upływem czasu¹⁷. Zgodnie z drugim poglądem odsetki powinny być zasądzone od dnia wezwania dłużnika do zapłaty. Pogląd ten argumentowany jest funkcją odszkodowawczą i stymulacyjną odsetek¹⁸.

Jak już wskazywano na wstępie odnośnie do określenia terminu, od którego zasądzone są odsetki w przypadku roszczeń odszkodowawczych wynikających z ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na terenie OOU, zapadła uchwała SN z dnia 8 listopada 2019 r. Zgodnie z nią gdy przedmiotem sporu jest świadczenie odszkodowawcze dochodzone na podstawie art. 129 ust. 2 i 3 u.p.o.ś. w zw. z art. 136 ust. 1 i 3 u.p.o.ś.,

15 R. Tanajewska, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019, komentarz do art. 455. Por. A. Lutkiewicz-Rucińska, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2022, komentarz do art. 455 oraz wyrok SN z dnia 11 lutego 2010 r., I CSK 262/09, LEX nr 738077.

16 Zob. m.in. uchwała SN z dnia 8 listopada 2019 r., III CZP 32/19, OSNC 2020, nr 10, poz. 81; wyrok SA w Poznaniu z 12 lutego 2020 r., I ACa 43/19, LEX nr 3070092; wyrok SN z dnia 10 czerwca 2021 r., II CSKP 34/21, LEX nr 3191835.

17 Zob. m.in. A. Koch, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom 1*, red. M. Gutowski, Warszawa 2016, komentarz do art. 363, s. 1327–1328; K. Czub, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2022, komentarz do art. 363, oraz wyrok SN z dnia 25 maja 2017 r., II CSK 584/16, LEX nr 2321871.

18 Tak m.in. wyrok SA w Katowicach z dnia 8 maja 2015 r., I ACa 4/15, LEX nr 1740619 oraz wyrok SA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2014 r., VI ACa 1427/13, LEX nr 1500843.

zasadą pozostaje, że termin płatności świadczenia wyznacza wezwanie dłużnika do zapłaty, które powinno precyzować rodzaj szkody, jej źródło i wysokość żądanego odszkodowania. Argumentując swoje stanowisko, SN zauważył, że w przypadku tego rodzaju roszczeń odszkodowawczych występują specyficzne okoliczności ich powstania. Roszczenia te nie mają bowiem charakteru losowego czy zaskakującego dla dłużnika, ale powstają jako ustawowa konsekwencja ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania w szczegółowo określonym przepisami trybie. Dłużnik w takich sytuacjach świetnie się orientuje już nawet przed wprowadzeniem OOU, że skoro oddziałuje na środowisko w sposób uniemożliwiający dotrzymanie standardów jakości środowiska poza terenem obiektu, to tego rodzaju roszczenia odszkodowawcze będą do niego kierowane niezwłocznie po stworzeniu obszaru i czego będą dotyczyły, a także zna zakres wprowadzonych ograniczeń i specyfikę zabudowy, która znajduje się w jego sąsiedztwie¹⁹. Podkreślenia wymaga, że powyższa uchwała spotkała się z pozytywnym odzewem, co potwierdzają głośnie aprobowująca Pawła Dzienisa²⁰ oraz liczne orzeczenia akceptujące powyższy pogląd SN²¹.

Mimo generalnie pozytywnego przyjęcia w orzecznictwie uchwały SN z dnia 8 listopada 2019 r. (III CZP 32/19) Sąd Apelacyjny w Poznaniu nakazuje przyjąć, że wezwanie do zapłaty dłużnika wywołuje skutek w postaci wymagalności roszczenia wyłącznie wtedy, gdy w konkretnych okolicznościach faktycznych z jego treści można z wysokim prawdopodobieństwem przyjąć, że rzeczywiście doszło do powstania szkody w określonej wysokości, za którą odpowiedzialny jest adresat wezwania. W sytuacji, gdy wezwanie do zapłaty zdaniem sądu nie udowadnia wysokości roszczenia, uznaje się je za wymagalne z dniem doręczenia dłużnikowi opinii biegłego, która udowadnia dokładną wysokość roszczenia²².

Sąd Apelacyjny w Poznaniu, argumentując powyższy pogląd, zauważa, że rzeczywiście sposób oznaczania wymagalności roszczeń bezterminowych, do których zalicza się roszczenie odszkodowawcze dochodzone na podstawie art. 129 ust. 2 i 4 u.p.o.ś. w zw. z art. 136 ust. 1 i 3 u.p.o.ś., wyznacza treść przepisu art. 455 k.c., co do zasady zatem odpowiedzialny za szkodę pozostaje w opóźnieniu ze spełnieniem świadczenia odszkodowawczego z momentem otrzymania od poszkodowanego wezwania do likwidacji szkody. W przypadku, gdy odszkodowanie ma nastąpić w formie pieniężnej, od tej chwili wierzyciel ma prawo żądania zapłaty na swoją rzecz odsetek za opóźnienie na podstawie przepisu art. 481 § 1 k.c., pod warunkiem że w wezwaniu o zapłatę skonkretyzował także swoje roszczenie co do wysokości. Natomiast zdaniem SA w Poznaniu reguła ta nie może być stosowana „w sposób mechaniczny, nieracjonalny i sprzeczny z poczuciem sprawiedliwości”. Zdaniem sądu przyjąć należy, że wezwanie, o którym mowa w art. 455 k.c., może wywołać omawiane skutki jedynie wówczas, gdy w konkretnych okolicznościach

¹⁹ Uchwała SN z dnia 8 listopada 2019 r., III CZP 32/19, OSNC 2020, nr 10, poz. 81.

²⁰ Zob. P. Dzienis, *Opóźnienie zapłaty odszkodowania...*

²¹ Zob. m.in. postanowienie SN z dnia 27 kwietnia 2022 r., I CSK 145/22, LEX nr 3431505; postanowienie SN z dnia 9 grudnia 2021 r., II CSK 326/21, LEX nr 3273730; wyrok SN z dnia 9 września 2021 r., II CSKP 128/21, LEX nr 3220118 oraz wyrok SA w Krakowie z 29 listopada 2021 r., I ACa 1432/21, LEX nr 3329464.

²² Wyrok SA w Poznaniu z 12 lutego 2020 r., I ACa 103/19, LEX nr 3055791.

faktycznych z jego treści można z wysokim prawdopodobieństwem przyjąć, że rzeczywiście doszło do powstania szkody, w określonej w wezwaniu wysokości, oraz że adresat wezwania ponosi za nią odpowiedzialność²³.

Sąd Apelacyjny w Poznaniu także zauważa, iż samo wprowadzenie OOU nie prowadzi do domniemania, że w związku z tym powstaną szkody w postaci spadku wartości wszystkich nieruchomości położonych na terenie wprowadzanego OOU, a także nie prowadzi do domniemania, że we wszystkich budynkach konieczne będzie dokonanie nakładów związanych z koniecznością zapewnienia zwiększonej ochrony akustycznej. Ponadto zdaniem SA w Poznaniu stwierdzenie, czy doszło do spadku wartości nieruchomości, wymaga przeprowadzenia długotrwałych i specjalistycznych badań związanych z tendencjami rynkowymi i z oszacowaniem ich wpływu na konkretną nieruchomość²⁴.

Powyższe stanowisko SA w Poznaniu nie zasługuje na aprobatę. Z orzecznictwa niniejszego sądu wynika bowiem, że aby stwierdzić, czy rzeczywiście powstała szkoda w postaci spadku wartości nieruchomości lub konieczność dokonania nakładów mających na celu zapewnienie zwiększonej ochrony akustycznej, konieczne jest przeprowadzenie specjalistycznych badań na szeroką skalę. Jakkolwiek w tej kwestii nie sposób nie zgodzić się z SA w Poznaniu, to zwrócić należy uwagę, że dokonuje się takich badań jeszcze przed ustanowieniem OOU²⁵.

W przypadku lotnisk (i innych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko) ustanowienie OOU i obowiązujących na obszarze ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości poprzedzone jest zawsze przeprowadzeniem przeglądu ekologicznego, który w sposób wyczerpujący dokonuje charakterystyki oraz oceny zabudowań znajdujących się na terenie, na którym potencjalnie zostanie wprowadzony OOU. Dokładnie określa się także wpływ danego obiektu lub przedsięwzięcia na środowisko oraz zabudowę znajdującą się na danym terenie. Wobec powyższych faktów uzasadnione jest twierdzenie SN, zgodnie z którym podmiot, do którego kierowane są roszczenia, z zasady orientuje się, że w najbliższym czasie po ustanowieniu OOU będą kierowane do niego roszczenia odszkodowawcze.

Pogląd ten podziela Paweł Dzienis, jednocześnie zwracając uwagę, że powoływanie się na niewiedzę dłużnika o wysokości zobowiązania nie może być uzasadnieniem dla zasądzenia odsetek od późniejszego terminu niż termin wezwania dłużnika do zapłaty (nie występuje więc uzasadniona zwłoka w rozumieniu art. 455 k.c.). W przypadku tego typu roszczeń dłużnik jest bowiem świadomy istnienia zobowiązania. W związku z powyższym pojawiają się dwa wnioski. Przede wszystkim przy przyjęciu takiego założenia o braku wiedzy dłużnika na temat wysokości roszczenia powinien on spełnić niewątpliwą w jego ocenie część świadczenia. Po drugie zaś, przyjmując powyższy tok rozumowania, można byłoby *a contrario* stwierdzić, że dłużnik nie jest zobowiązany dopóty, dopóki sąd tak nie orzeknie²⁶.

23 Wyrok SA w Poznaniu z 12 lutego 2020 r., I ACa 103/19, LEX nr 3055791.

24 Wyrok SA w Poznaniu z 12 lutego 2020 r., I ACa 43/19, LEX nr 3070092.

25 Podobnie P. Dzienis, *Opóźnienie zapłaty odszkodowania...*, s. 45.

26 *Ibidem*.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na orzeczenie Sądu Najwyższego²⁷, w którym przedstawiono pogląd, że przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym dłużnik nie jest zobowiązany dopóty, dopóki sąd tak nie orzeknie, premiowałoby dłużnika w sposób całkowicie nieuzasadniony, przerzucając wszelkie ryzyko długotrwałości prowadzenia sporu na wierzyciela, a nawet powodowałoby wykształcenie się u dłużnika przekonania, że bardziej racjonalne jest kwestionowanie wszelkich podstaw swojej odpowiedzialności odszkodowawczej (poprzez jednoczesne maksymalne przedłużanie postępowania oraz narażanie wierzyciela na coraz to większe koszty postępowania w celu finalnie zniechęcenia go do prowadzenia sprawy), skoro zapewnia to możliwość dalszego *de facto* darmowego korzystania z kapitału, który powinien być przeznaczony na zaspokojenie wierzyciela, przy braku ryzyka ekonomicznego długotrwałego prowadzenia sporu.

W tego typu sprawach istotne jest to, że podmiot, do którego kierowane są omawiane roszczenia odszkodowawcze, jest podmiotem profesjonalnym dysponującym personelem, narzędziami oraz środkami pozwalającymi każdorazowo zweryfikować zasadność roszczenia. Z tego typu roszczeniami odszkodowawczymi występują natomiast z zasady podmioty o nieproporcjonalnie niższych zasobach, które ponadto najczęściej są osobami fizycznymi. Żądanie od podmiotów poszkodowanych wprowadzeniem OOU przeprowadzania specjalistycznych badań mających na celu udowodnienie zasadności i wysokości roszczenia jest w sposób oczywisty sprzeczne ze względami słuszności. Jak bowiem uzasadnić takie wymaganie, gdy badania te raz zostały już przeprowadzone przez dłużnika, a także spodziewa się on tego, że roszczenia takie będą do niego kierowane i ma on dodatkowo możliwość zweryfikowania zasadności roszczeń, nie podejmując nadmiernych wysiłków ze względu na zasoby, którymi już dysponuje.

W tej sytuacji należy zastanowić się także, czy celem przepisów art. 455 k.c. i art. 481 k.c. jest premiowanie nieterminowości dłużnika, czy jednak stymulacja jego działań mających na celu uregulowanie wierzytelności. Oczywiście jest, że to ponaglanie dłużnika, a tym samym dążenie do jak najszybszego spełnienia wymagalnych świadczeń stanowi funkcję wskazanych przepisów. Z powyższych powodów w doktrynie dominuje pogląd, że odsetki ustawowe za opóźnienie mają głównie funkcję odszkodowawczą, stymulacyjną oraz gwarancyjną (represyjną). Do przeszłości należy natomiast pogląd, zgodnie z którym odsetki mają funkcję waloryzacyjną²⁸. Jako *ratio legis* powyższych przepisów przyjąć można potrzebę zapewnienia pewności obrotu oraz przerzucenia ryzyka ekonomicznego wynikającego z długotrwałego niespełniania roszczeń na tego, kto jest zobowiązany do niezwłocznego ich spełnienia i jednocześnie roszczeń tych nie spełnia niezwłocznie.

Podobnie gdyby przyjąć, że przy zastosowaniu art. 363 § 2 k.c. w przypadku roszczeń odszkodowawczych odsetki przysługiwałyby od momentu wyrokowania, występowałaby pewna niespójność w systemie prawnym. Z jednej strony dla roszczeń bezterminowych przepisy art. 481 k.c. w zw. z art. 455 k.c. nakazują zasądzenie odsetek od

27 Wyrok SN z dnia 20 maja 2021 r., II CSKP 90/21, LEX nr 3269716.

28 M. Lemkowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom 1*, red. M. Gutowski, Warszawa 2016, komentarz do art. 481, s. 96. Zob. także R. Tanajewska, [w:] *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 481; T. Szanciło, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 3, red. M. Załucki, Warszawa 2023, komentarz do art. 481 oraz uchwała SN z dnia 8 listopada 2019 r., III CZP 32/19.

momentu, gdy dłużnik popadnie w opóźnienie, czyli gdy nie spełni bez zbędnej zwłoki świadczenia po tym, jak zostanie do tego wezwany przez wierzyciela. Z drugiej strony jednak w przypadku roszczeń bezterminowych odszkodowawczych odsetki byłyby zasądzone od daty wyrokowania, mimo że treść art. 363 § 2 k.c. *de facto* na to nie wskazuje. Przyjąwszy założenie o racjonalności ustawodawcy, biorąc pod uwagę *ratio legis* art. 455 k.c. w zw. z art. 481 k.c. oraz funkcje pełnione przez odsetki ustawowe za opóźnienie, stwierdzić należy, że gdyby ustawodawca chciał, aby w przypadku roszczeń odszkodowawczych bezterminowych zasądzano odsetki od innej daty niż w przypadku pozostałych roszczeń bezterminowych, to wskazałby taki termin wprost w przepisie. Pogląd powyższy uzasadniony jest także tym, że jeśli przyjmiemy, iż odsetki nie mają funkcji waloryzacyjnej (co – jak wskazano wyżej – obecnie jest poglądem dominującym), to odpada wtedy jakiegokolwiek uzasadnienie dla zasądzania odsetek ustawowych od innego momentu niż niespełnienie świadczenia przez dłużnika bez nieuzasadnionej zwłoki po tym, jak zostanie do tego wezwany przez wierzyciela; funkcja odsetek jest bowiem zupełnie inna niż funkcja art. 363 § 2 k.c.

W roszczeniach związanych z ograniczeniami w korzystaniu z nieruchomości na terenie OOU istotne jest także to, że powodem istnienia art. 129 ust. 2 u.p.o.ś. w zw. z art. 136 ust. 3 u.p.o.ś. jest przekonanie o słuszności rekompensowania właścicielom nieruchomości szkód, które wynikają z przekroczenia standardów jakości środowiska oraz ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, a także umożliwienie właścicielom nieruchomości dostosowania budynków do wymagań technicznych potencjalnie określonych na terenie OOU. Zwrócić uwagę należy na fakt, że jeśli właściciel nieruchomości ma dostosować budynek do wymagań technicznych obowiązujących na terenie OOU, to musi dysponować środkami, które to umożliwią, dlatego też, jak wskazuje Małgorzata Pracka, „pożądanym standardem w zakresie zrekompensowania właścicielom nieruchomości uszczerbku spowodowanego ustanowieniem OOU powinna być szybka ścieżka prawna dochodzenia ich roszczeń”²⁹. W razie spełnienia świadczenia z opóźnieniem wierzyciel w takiej sytuacji doznaje szkody, zamieszkuje bowiem budynek niedostosowany do np. ponadnormatywnego hałasu, na który eksponuje go pobliskie lotnisko, dla którego ustanowiono OOU. Warunkowanie zasądzania na rzecz wierzyciela odsetek ustawowych za czas opóźnienia od momentu wezwania dłużnika do zapłaty, od wykazania dokładnej wartości szkody ze względu na rzekomy brak wiedzy dłużnika na ten temat, nie jest z pewnością zgodne z wolą ustawodawcy.

5. Uwagi końcowe

Biorąc pod uwagę powyższe, krytycznie należy się odnieść do poglądu wyrażanego przez SA w Poznaniu, który dotyczy terminu, od którego wierzyciel może żądać ustawowych

²⁹ M. Pracka, *Obszar ograniczonego użytkowania i jego wpływ na prawo własności*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2020, t. 2, s. 285.

odsetek za opóźnienie. Albowiem stanowisko, zgodnie z którym premiuje się nieterminowość dłużnika, do którego kierowane jest roszczenie odszkodowawcze przez poszkodowanego, nie ma uzasadnienia ani w brzmieniu literalnym art. 455 k.c. i 481 § 1 k.c., ani w wykładni tych przepisów; aprobaty temu stanowisku odmawiają również względy słuszności. W związku z powyższym uznać należy, że *de lege lata* wymagalność roszczeń, które wynikają z ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na terenie OOU, biegnie od momentu, gdy dłużnik wezwany do spełnienia świadczenia nie wywiązuje się z niego bez nieuzasadnionej zwłoki, nie zaś od momentu doręczenia dłużnikowi opinii biegłego stwierdzającej dokładną wysokość szkody; tak też powinno pozostać *de lege ferenda*.

Bibliografia

- Dzienis P., Grajewski A., *Dochodzenie roszczeń wynikających z ustanowienia obszarów ograniczonego użytkowania wokół portów lotniczych po wyroku TK z 7.03.2018 r.*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 8.
- Dzienis P., *Opóźnienie zapłaty odszkodowania w obszarze ograniczonego użytkowania wokół portu lotniczego. Glosa do uchwały SN z dnia 8 listopada 2019 r., III CZP 32/19*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2020, nr 9.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2022.
- Kodeks cywilny. Komentarz. Tom 1*, red. M. Gutowski, Warszawa 2016.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 3, red. M. Załucki, Warszawa 2023.
- Pracka M., *Obszar ograniczonego użytkowania i jego wpływ na prawo własności*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2020, t. 2.
- Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 3, red. M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, Warszawa 2019.

Jan Uniejewski¹

Szczecin

ORCID ID: 0000-0001-9656-2179

MOŻLIWOŚCI PRAWNE I PERSPEKTYWY OSĄDZENIA ROSYJSKIEJ AGRESJI NA UKRAINĘ²

ABSTRACT

Legal possibilities and prospects of judging Russian aggression against Ukraine

The unjustified aggression of the Russian Federation against Ukraine in 2022 is a clear example of a violation of the fundamental prohibition of the international legal order to use the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state or in any other way inconsistent with the principles of the United Nations. The unimaginable scale of evil done does not allow for this act to be ignored without holding all those involved in planning or carrying out this crime accountable for it and without compensating for the losses incurred as a result of it. Liability for aggression is a multifaceted issue, which renders it difficult to understand the discussions in the public sphere. The presented considerations organize the necessary knowledge by presenting the legal possibilities and perspectives of judging Russian aggression against Ukraine. Four potential possibilities of holding the perpetrators of this aggression to account and the issue of international liability of the aggressor state are analyzed. The comments made do not exhaust the entire wealth of the issues in question, but they explain the normative bases and possibility of their application.

- ¹ Doktor nauk prawnych, radca prawny, OIRP w Szczecinie. Adres do kontaktu: jan_uniejewski@kancelariauniejewski.pl.
- ² Artykuł stanowi skróconą i zmienioną wersję pracy dyplomowej pt. „Perspektywy i opcje osądzenia rosyjskiej agresji na Ukrainę”, złożonej przez autora ze skutkiem pozytywnym w ramach XXVII edycji Studium Polityki Zagranicznej, prowadzonego przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.

Keywords: a crime of aggression, aggression in international law, liability for the crime of aggression, international liability of an individual, aggression of the Russian Federation against Ukraine

Słowa kluczowe: zbrodnia agresji, agresja w prawie międzynarodowym, odpowiedzialność za zbrodnię agresji, odpowiedzialność międzynarodowa jednostki, agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę

1. Wprowadzenie

Spośród zbrodni międzynarodowych zbrodnia agresji³ charakteryzuje się pięcioma cechami zasadniczymi. Są to:

1. szczególna doniosłość, przejawiająca się w tym, że – jak stwierdził Międzynarodowy Trybunał Wojskowy – wszczęcie wojny agresywnej stanowi najwyższą zbrodnię międzynarodową, gdyż zawiera ona w sobie wszystkie inne zbrodnie międzynarodowe, a jej konsekwencje odczuwa cały świat⁴;
2. jako jedyna spośród tych zbrodni może zostać popełniona wyłącznie kolektywnie, gdyż stanowi sumę skoordynowanych czynów jednostek, których działanie – choć ponoszą one odpowiedzialność indywidualną za swe czyny – zakwalifikowane jest równocześnie jako działanie państwa (nie można pociągnąć jednostki do odpowiedzialności bez stwierdzenia odpowiedzialności państwa⁵);
3. agresji można dopuścić się jedynie w relacjach międzypaństwowych, gdy pozostałe zbrodnie międzynarodowe, choć z istoty swej międzynarodowe (godzą we wspólne interesy społeczności międzynarodowej), mogą zostać popełnione również w konfliktach wewnątrz krajowych (brak elementu transgranicznego), a jej dokonanie może nastąpić również bez dopuszczenia się któregośkolwiek z pozostałych *delicta iuris gentium*. Agresja odnosi się do *ius ad bellum*, a jej popełnienie nie jest jednoznaczne z czynami sprzecznymi z *ius in bello*, nieliczącymi ze standardami genewskimi lub haskimi;
4. w relacjach międzypaństwowych agresja ma charakter uprzedni wobec pozostałych zbrodni – aby je popełnić, konieczne jest wcześniejsze dokonanie faktycznej agresji;
5. odpowiedzialność za agresję ponoszą jedynie osoby mające faktyczny wpływ na politykę państwa agresora⁶.

3 Pozostałe to zbrodnie przeciwko ludzkości i wojenne oraz ludobójstwo. Zbrodnie te zostaną w dalszych rozważaniach pominięte, gdyż w analizowanym zakresie stanowią następstwo agresji *per se*. Nie odnoszą się zatem do wystawienia nakazu aresztowania wobec W. Putina i M. Lwowej-Bielowej w zakresie inkryminowanej im zbrodni wojennej w postaci bezprawnej deportacji i przemieszczenia ukraińskich dzieci z okupowanych terenów Ukrainy na terytorium rosyjskie (por. <https://www.icc-cpi.int/news/statement-prosecutor-karim-khan-kc-issuance-arrest-warrants-against-president-vladimir-putin> [dostęp: 22 kwietnia 2023 r.]).

4 Wyrok Międzynarodowego Trybunału Wojskowego w sprawie Głównych Niemieckich Przystępców Wojennych z dni 30 września i 1 października 1946 r., [w:] *Materiały norymberskie: umowa – statut – akt oskarżenia – wyrok – radzieckie votum*, oprac. i wstęp T. Cyprian, J. Sawicki, Warszawa 1948, s. 157.

5 P. Grzebyk, *Definicja zbrodni agresji (po konferencji przeglądowej MTK)*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 1, s. 51.

6 P. Grzebyk, *Odpowiedzialność za zbrodnię agresji*, Warszawa 2010, s. 247. Stąd niekiedy nazywa się ją „zbrodnią liderów”.

Cechy te (konstrytutywne, lecz nieprzesądające o hierarchicznej nadrzędności agresji wobec pozostałych zbrodni międzynarodowych⁷) uzasadniają poddanie każdego międzypaństwowego konfliktu zbrojnego analizie z punktu widzenia odpowiedzialności za agresję. Aby prawidłowo ocenić, czy do agresji doszło, należy uprzednio wykluczyć, że w danej sytuacji naruszenie zakazu użycia siły zbrojnej nie było uzasadnione którymś z wyjątków, np. jako interwencja humanitarna. W jej przypadku faktycznie dochodzi do naruszenia ww. zakazu, lecz nie jest ono spowodowane zamiarem ataku na suwerenność, integralność terytorialną lub niezależność polityczną państwa lub nie jest w inny sposób niezgodne z Kartą NZ, lecz stanowi ono realizację innych zasad ujętych w Karcie NZ – ochrony praw człowieka. Naruszenie zakazu jest zatem mniejszym złem, gdy względy moralno-etyczne przeważają nad literą prawa⁸. Stąd przesądzenie, że w danym przypadku społeczność międzynarodowa miała do czynienia z interwencją humanitarną, przeprowadzoną zgodnie z warunkami jej dopuszczalności⁹, oznacza, że nie doszło do agresji, skutkującej odpowiedzialnością prawną. Nie jest to przy tym pogląd powszechnie przyjęty. Podnoszone są ważne argumenty prawne, przemawiające za uznaniem interwencji humanitarnej (bez mandatu lub upoważnienia RB) za działanie niezajdujące podstawy prawnomiędzynarodowej i nielegalne¹⁰, a w konsekwencji stanowiące bezprawne naruszenie zakazu użycia siły zbrojnej w stosunkach międzynarodowych.

Nieprzypadkowo w związku z atakiem Federacji Rosyjskiej (dalej: FR) na Ukrainę¹¹ liczne są wypowiedzi traktujące przede wszystkim o odpowiedzialności za agresję, a dopiero w dalszej kolejności o jej pozostałych skutkach prawnych¹².

Należy dostrzec, że semantyczna próba odróżnienia inwazji rosyjskiej na Ukrainę, poprzez nazywanie jej w oficjalnej nomenklaturze kremlowskiej „specjalną operacją wojskową”, od wojny w powszechnym rozumieniu czy aktu agresji, nie zmienia istoty

7 Brak możliwości ustalenia takiej hierarchii przekonująco wykazuje K. Wierczyńska, K. Wierczyńska, *Hierarchia zbrodni w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 1, s. 58–72.

8 Por. J. Zajadło, *Dylematy humanitarnej interwencji. Historia – etyka – polityka – prawo*, Gdańsk 2005, s. 96.

9 J. Zajadło, *Dylematy...*, s. 30–31.

10 Np. D. Rudkowski, *Interwencja humanitarna w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2006, s. 143–173.

11 Do ataku doszło o godz. 04:00 czasu polskiego dnia 24 lutego 2022 r., <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1089875%2Cukrainskie-msw-rozpoczela-sie-inwazja-doszlo-do-atakow-rakietowych-na> [dostęp: 30 kwietnia 2023 r.]. Świadomie pomijam, zasadnie dostrzeganą w piśmiennictwie prawniczym, możliwość „rozciągnięcia” stanu użycia siły przez FR wobec Ukrainy na okres wcześniejszy, poczynając od lutego 2014 r. Podejście świata zachodniego do zdarzeń mających miejsce przed dniem 24 lutego 2022 r. było całkowicie odmienne aniżeli wobec specjalnej operacji wojskowej (będącej w zasadzie eskalacją trwającego już konfliktu), co uzasadnia odrębne rozważania obu etapów tego samego procesu. Nadto zdarzenia mające miejsce przed dniem 15 maja 2018 r. są irrelewantne z punktu widzenia oceny dopuszczalności jurysdykcji MTK wobec zbrodni agresji (o czym dalej).

12 Por. np. *Agresja Rosji na Ukrainę w świetle prawa międzynarodowego*, <https://konstytucyjny.pl/agresja-rosji-na-ukraine-w-swietle-prawa-miedzynarodowego/> [dostęp: 21 stycznia 2023 r.]; *Atak Rosji na Ukrainę. Czy Putin odpowie za zbrodnię agresji?*, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/atak-rosji-na-ukraine-czy-putin-odpowie-za-zbrodnie-wojenne/rhgbe71> [dostęp: 21 stycznia 2023 r.]; *Nowej Normybergii nie będzie. Ukaranie Putina jest niemożliwe*, <https://300gospodarka.pl/wywiady/nowej-normybergii-nie-będzie-ukaranie-putina-jest-niemozliwe-wywiad-z-ekspertka> [dostęp: 21 stycznia 2023 r., godz. 10:40]; *Ekspertka OSW: istnieje zasada pozwalająca sądzić zbrodniarzy z Rosji w innych państwach*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1451284%2CEkspertka-osw-istnieje-zasada-pozwalajaca-sadzic-zbrodniarzy-z-rosji-w> [dostęp: 21 stycznia 2023 r.].

samego zdarzenia. Jest ono nadal przypadkiem faktycznego użycia siły zbrojnej przez państwo przeciwko suwerenności, integralności terytorialnej lub niezależności politycznej innego państwa lub w inny sposób niezgodny z Kartą NZ. Taka gra słów stanowi znany chwyt dezinformacyjny¹³, który wpisuje się w szeroki wachlarz rosyjskich tzw. środków aktywnych¹⁴.

2. Dwoista natura agresji w prawie międzynarodowym

Agresja w prawie międzynarodowym ma dwoistą naturę. Z jednej strony, agresja jest zbrodnią międzynarodową popełnianą przez jednostkę (i jako taka jest penalizowana w art. 5 pkt d w zw. z art. 8bis Statutu MTK¹⁵), a z drugiej – jest zdarzeniem występującym w relacjach międzypaństwowych, którego delegalizacja i kryminalizacja nastąpiła w wyniku długiego i skomplikowanego procesu. O ile w pierwszym przypadku mowa jest o „zbrodni agresji”, o tyle w drugim zwykło się używać miana „aktu agresji”. Rozróżnienie to jest szczególnie widoczne w dwóch prawnomiędzynarodowych definicjach rozważanego fenomenu. Aktem agresji, jak wskazano w rezolucji ZO NZ nr 3314¹⁶, jest użycie siły zbrojnej przez państwo przeciwko suwerenności, integralności terytorialnej lub niezależności politycznej innego państwa lub w każdy inny sposób niezgodny z Kartą NZ, określony w tej rezolucji. Rezolucja, która nie ma charakteru prawnie wiążącego, a jedynie stanowi rekomendację ZO dla RB, mającą pomóc w ustaleniu, czy doszło do aktu agresji, zawiera otwarty katalog przypadków traktowanych jako akt agresji¹⁷. Zbrodnia agresji oznacza zaś planowanie, przygotowywanie, inicjowanie lub wykonywanie, przez osobę zajmującą pozycję pozwalającą na sprawowanie efektywnej kontroli nad politycznymi lub militarnymi działaniami państwa lub też kierowanie państwem, aktu agresji, który przez swój charakter, wagę lub skalę w sposób oczywisty narusza Kartę NZ¹⁸. Statutowa definicja ma charakter autonomiczny¹⁹ (ma zastosowanie jedynie do postępowań przed MTK).

13 Por. w kontekście militaryzacji informacji w rosyjskiej kulturze strategicznej – R. Kupiecki, F. Bryjka, T. Chłoń, *Dezinformacja międzynarodowa. Pojęcie, rozpoznanie, przeciwdziałanie*, Warszawa 2022, s. 176–178.

14 Por. J. Darczewska, P. Żochowski, *Środki aktywne. Rosyjski towar eksportowy*, Warszawa 2017, s. 8.

15 Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego z dnia 17 lipca 1998 r. (Dz.U. z 2003 r. nr 78, poz. 708), dalej: Statut MTK.

16 Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z dnia 14 grudnia 1974 r., nr 3314 (XXIX), GAOR, 29th session, Supplement no. 31, vol. 1, s. 143.

17 Jednym z nich jest udostępnienie terytorium państwa państwu trzeciemu do wykorzystania w celu popełnienia aktu agresji (art. 3 lit. f rezolucji ZO NZ z dnia 14 grudnia 1974 r., nr 3314). Stąd na równi z agresją FR traktować należy działania Republiki Białorusi, która udostępniła swe terytorium do przeprowadzania ataków z powietrza na terytorium Ukrainy. Dla uproszczenia dalszego wyводу, ilekroć mowa jest o odpowiedzialności FR lub jej obywateli, dotyczy to również odpowiedzialności Republiki Białorusi i jej obywateli. „Pokojowe” deklaracje i „neutralna” postawa władz Republiki Białorusi nie wyłączają kryminalności zaszytych z jej udziałem zdarzeń.

18 Art. 8bis ust. 1 Statutu MTK.

19 E. Karska, *Dorobek Konferencji Rewizyjnej Statutu MTK ze szczególnym uwzględnieniem poprawki definiującej zbrodnię agresji*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2010, z. 3, s. 13–14, 28–29.

Jej uniwersalizm wynika z liczby stron Statutu MTK. Będzie ona z pewnością oddziaływać na orzecznictwo międzynarodowe i krajowe. Jest również wysoce prawdopodobne, że jej przyjęcie będzie wpływać pośrednio na treść uchwalanych w przyszłości przepisów prawa oraz kształtowanie się międzynarodowego prawa zwyczajowego.

W tak pojmowaną „zbrodnię agresji” wpisano definicję aktu agresji, zamierzając zapewnić spójność obu wskazanych kontekstów. Atak FR na Ukrainę w 2022 r. odpowiada obydwu ww. definicjom, stanowiąc agresję w obu rozumieniach.

Tak dwoiście pojmowaną agresję należy odróżnić od innych pojęć używanych w kontekście agresji rosyjskiej na Ukrainę, tj. wojny, konfliktu zbrojnego i użycia siły. Przez „wojnę” na gruncie prawa międzynarodowego rozumie się orężną walkę między państwami²⁰. Agresja jest zatem koniecznym wstępem do samej wojny. Tak samo jak agresja, tak i sama wojna jest wyjęta poza prawo międzynarodowe²¹. Przez konflikt zbrojny rozumieć należy zaś zarówno wojnę w przedstawionym rozumieniu, jak i wszelkie konflikty niemające charakteru międzynarodowego, tj. wojny domowe (cywilne), secesyjne, narodowyzwoleńcze i antykolonialne²². O ile wstępem do konfliktu zbrojnego międzynarodowego (utożsamianego z wojną) jest również agresja, o tyle nie występuje ona w przypadku konfliktów wewnętrznych (nie istnieje koncept agresora wewnętrznego). Pojęcie konfliktu zbrojnego jest zatem szersze od pojęcia wojny. Współcześnie widoczny jest trend odchodzenia od posługiwania się w prawie międzynarodowym i jego nauce pojęciem wojny na rzecz wykorzystywania pojęcia konfliktu zbrojnego²³. Idzie za tym również stosowanie terminu „prawo konfliktów zbrojnych” zamiast „prawo wojenne”²⁴. Następuje przy tym znaczne rozszerzenie zastosowania wielu standardów normatywnych na sfery dotychczas nieuregulowane. Najszerszym ze wskazanych pojęć jest „użycie siły”, które – oprócz desygnatów konfliktu zbrojnego – zawiera w sobie również interwencje humanitarne, demonstracje o charakterze wojennym czy samoobronę i środki podejmowane przez ONZ. Jest to pojęcie używane w systemie NZ, służące do sformułowania wspomnianego zakazu użycia siły lub groźby jej użycia (z wyjątkami, o których mowa w art. 42 i 51 Karty NZ²⁵). Użycie siły również może być poprzedzone agresją, o ile nie jest legalne w ramach wskazanych wyjątków. Wskazane dystynkcje semantyczne mają doniosłe znaczenie dla oceny prawnej postępowania podmiotów prawa międzynarodowego.

Ukazana dwoistość wymusza rozważenie możliwości i szans osądzenia agresji FR na Ukrainę w dwóch aspektach, tj. jako:

1. czynu jednostki sprzecznego z międzynarodowym prawem karnym;
2. działania państwa sprzecznego z prawem międzynarodowym.

W obydwu kontekstach uwypuklane są inne okoliczności i stosowane są inne normy prawne. Wspólne dla nich obu jest to, że dotyczą zachowań sprzecznych z fundamentalnym

20 R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004, s. 379–380.

21 W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2001, s. 414.

22 *Ibidem*, s. 432.

23 L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2011, s. 244.

24 A. Łazowski, A. Zawidzka, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2008, s. 314–315.

25 Karta Narodów Zjednoczonych z dnia 26 czerwca 1945 r. (Dz.U. z 1947 r. nr 23, poz. 90 ze zm.), dalej: Karta NZ.

dla prawa międzynarodowego zakazem stosowania groźby lub użycia siły przeciwko integralności terytorium albo niepodległości politycznej któregośkolwiek z państw lub w każdy inny sposób niezgodny z zasadami NZ²⁶. Jego naruszenie stanowi podstawę odpowiedzialności międzynarodowej²⁷.

3. Możliwości prawne pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności za zbrodnię agresji

Rozważając odpowiedzialność jednostki za zbrodnię agresji, dostrzec należy cztery teoretyczne grupy możliwości pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności, tj. przed:

- a) MTK,
- b) sądami karnymi ukraińskimi lub rosyjskimi (białoruskimi),
- c) krajowymi sądami karnymi (innych państw niż ww.) na zasadzie tzw. jurysdykcji uniwersalnej,
- d) trybunałem karnym *ad hoc* lub trybunałem umiędzynarodowionym.

4. Odpowiedzialność przed MTK

Pociągnięcie jednostki do odpowiedzialności przed MTK wymaga spełnienia przesłanek jurysdykcji (przedmiotowa, podmiotowa, czasowa i terytorialna) oraz przesłanek dopuszczalności jej wykonywania, którymi są brak działania ze strony państwa właściwego do osądzenia danej sprawy jako sprawy wewnątrz krajowej, brak woli państwa osądzenia takiej sprawy, niezdolność państwa do przeprowadzenia postępowania w takiej sprawie, zasada *ne bis in idem* oraz tzw. waga sprawy²⁸. Relacja między obiema grupami jest jednostronnie przechodnia – brak ziszczenia się choćby jednej z przesłanek jurysdykcji definitywnie wyklucza jurysdykcję MTK, a tym samym zbędna staje się analiza dalszych przesłanek z obydwu grup²⁹.

²⁶ Art. 2 ust. 4 Karty NZ.

²⁷ E. Krzysztofik, *Wsparcie pokoju we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2009, s. 50.

²⁸ W polskiej nauce prawa zagadnienie przesłanek dopuszczalności wykonywania jurysdykcji przez MTK (art. 17 Statutu MTK), w kontekście komplementarności jego jurysdykcji względem jurysdykcji sądów krajowych, szeroko rozważa K. Wierczyńska – por. K. Wierczyńska, *Przesłanki dopuszczalności wykonywania jurysdykcji przez Międzynarodowy Trybunał Karny. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 2016, s. 74–241.

²⁹ Wyprzedzając tok rozważań, dostrzec należy, że w związku z brakiem kumulatywnego spełnienia wszystkich przesłanek jurysdykcji MTK wobec analizowanej zbrodni pominięte zostaną uwagi dotyczące ewentualnego ziszczenia się przesłanek dopuszczalności jej wykonania. Uwagi te miałyby jedynie charakter teoretyczny i wartość wyłącznie poznawczą. W tym kontekście dostrzegane w piśmiennictwie komplikacje proceduralne związane z postawieniem sprawcy zbrodni przed MTK (np. obligatoryjna obecność oskarżonego na rozprawach, immunitet głowy państwa etc.) także schodzą na dalszy plan.

Rozważany przypadek spełnia warunek jurysdykcji przedmiotowej³⁰, albowiem atak FR na Ukrainę stanowi zbrodnię agresji w rozumieniu art. 8bis Statutu MTK.

Nie została wypełniona przesłanka jurysdykcji terytorialnej³¹, albowiem FR nie jest stroną Statutu MTK. Tak samo Ukraina, przy czym – w myśl art. 12 ust. 3 Statutu MTK – złożyła ona dwie deklaracje, na podstawie których uznała jurysdykcję MTK w zakresie zbrodni popełnionych na jej terytorium. Pierwsza z nich, z dnia 9 kwietnia 2014 r.³², dotyczyła zbrodni wojennych, przeciwko ludzkości i ludobójstwa popełnionych na kijowskim Majdanie w okresie od dnia 21 listopada 2013 r. do dnia 22 lutego 2014 r. Druga zaś, z dnia 8 września 2015 r.³³, odnosiła się do zbrodni wojennych i przeciwko ludzkości, popełnionych na terytorium Ukrainy po dniu 15 lutego 2015 r. Deklaracje nie obejmowały zbrodni agresji, gdyż wykonywanie jurysdykcji MTK wobec tej zbrodni jest możliwe dopiero od dnia 15 grudnia 2018 r.³⁴ Deklaracje nie mogły na zapas obejmować zbrodni, które dopiero w przyszłości miały zostać poddane faktycznej jurysdykcji MTK.

Aktualizacja z dniem 15 grudnia 2018 r. jurysdykcji MTK nad zbrodnią agresji oznacza, że w aspekcie temporalnym³⁵ agresja FR na Ukrainę w 2022 r. mogłaby zostać przez MTK osądzona, jeżeli ziściłyby się pozostałe przesłanki jurysdykcji.

Nie została nadto spełniona przesłanka jurysdykcji osobowej³⁶. MTK posiada jurysdykcję co do zbrodni agresji jedynie w stosunku do obywateli państw stron Statutu MTK,

30 Jurysdykcja przedmiotowa (*ratione materiae*), inaczej materialna lub rzeczowa, określa zakres czynów, do rozpoznania których właściwy jest dany organ. Są to wyłącznie zbrodnie: ludobójstwa, przeciwko ludzkości, wojenne oraz agresji (art. 5 Statutu MTK). Por. pogłębiona charakterystyka wskazanych zbrodni – P. Hofmański, H. Kuczyńska, *Międzynarodowe prawo karne*, Warszawa 2020, s. 111–148.

31 Jurysdykcja terytorialna (*ratione loci*) określa, jakie czyny, z uwagi na jakim terytorium zostały popełnione, podlegają właściwości danego organu. W przypadku MTK – zgodnie z art. 12 ust. 1 Statutu MTK – są to terytoria państw stron Statutu MTK oraz terytoria tych państw, które złożyły Sekretarzowi MTK deklarację o uznaniu jurysdykcji MTK wobec określonych zbrodni popełnionych na ich terytorium.

32 <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/declarationRecognitionJurisdiction09-04-2014.pdf> [dostęp: 25 kwietnia 2023 r.].

33 https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/iccdocs/other/Ukraine_Art_12-3_declaration_08092015.pdf [dostęp: 25 kwietnia 2023 r.].

34 H. Kuczyńska, *Odpowiedzialność przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym za zbrodnie prawa międzynarodowego popełnione w czasie konfliktu na Ukrainie*, „Palestra” 2022, z. 4, s. 12.

35 Jurysdykcja temporalna/czasowa (*ratione temporis*) określa, od jakiego momentu w czasie popełnienie któregoś z czynów zaliczanych do jurysdykcji przedmiotowej wiąże się z aktualizacją kompetencji do osądzenia danego czynu. Przed MTK zasadą jest (art. 11 Statutu MTK), że jego jurysdykcją objęte są tylko zbrodnie popełnione po wejściu w życie Statutu MTK (tj. po dniu 1 lipca 2002 r.), przy czym wobec państw, które stały się stronami Statutu MTK po jego wejściu w życie, MTK może wykonywać jurysdykcję jedynie w odniesieniu do zbrodni popełnionych po wejściu w życie Statutu MTK w stosunku do danego państwa, chyba że złożyło ono deklarację na podstawie art. 12 ust. 3 Statutu MTK.

36 Jurysdykcja osobowa (*ratione personae*), inaczej zwana podmiotową lub personalną, określa, w stosunku do jakich osób właściwość posiada dany organ. W przypadku MTK są to osoby fizyczne (art. 25 ust. 1 Statutu MTK), które w chwili popełnienia zarzucanej im zbrodni ukończyły 18 lat (art. 26 Statutu MTK), niezależnie od pełnionej przez nie funkcji (art. 27 ust. 1 i 2 Statutu MTK), a które inkryminowanego im czynu dopuściły się już po wejściu w życie Statutu MTK (art. 24 ust. 1 Statutu MTK), przy czym – w odniesieniu do zbrodni agresji – będące nadto osobami, które zajmują pozycję pozwalającą na sprawowanie efektywnej kontroli nad politycznymi lub militarnymi działaniami państwa lub też nimi kierowanie (art. 25 ust. 3bis Statutu MTK).

które ratyfikowały przepisy dotyczące jego jurysdykcji w stosunku do zbrodni agresji oraz nie wyłączyły ich zastosowania w drodze odrębnej deklaracji³⁷. W stosunku do państwa, które nie jest stroną Statutu, MTK nie wykonuje jurysdykcji względem zbrodni agresji popełnionej przez obywatela tego państwa lub na jego terytorium³⁸.

Wskazane przesłanki jurysdykcji dotyczą postępowań zainicjowanych przez prokuratora MTK *proprio motu* albo przez państwo stroną Statutu MTK³⁹. Odstąpienie od obligatoryjnego zastosowania przesłanek jurysdykcji osobowej i terytorialnej nastąpić może jedynie, gdy z wnioskiem o wszczęcie postępowania przed MTK zwróci się RB⁴⁰. RB decyzję taką podjąć może większością kwalifikowaną, przewidzianą dla decyzji merytorycznych⁴¹. Skład grupy członków stałych (FR i Chińska Republika Ludowa) wyklucza obecnie uzyskanie wymaganej większości, co potwierdza słowa Jerzego Kranza, że „(m)odel ONZ jest korzystny przede wszystkim dla mocarstw, zaś jego paradoksalną konsekwencją jest supozycja, że prawo stwarza obowiązki głównie dla słabszych. Niekiedy wręcz widać, że system ten w praktyce zapewnia większą ochronę sprawcom niż ich ofiarom”⁴².

Sprawcy agresji z 2022 r. unikną odpowiedzialności przed MTK. Nie skutkuje to jednak brakiem możliwości pociągnięcia ich do odpowiedzialności w ramach pozostałych ze wskazanych form.

5. Odpowiedzialność przed sądami krajowymi

Jurysdykcja MTK ma charakter komplementarny wobec jurysdykcji sądów krajowych państw, na terytorium których zbrodnia międzynarodowa została popełniona, oraz wobec jurysdykcji sądów krajowych państw obywatelstwa jej sprawców. Postępowanie przed MTK dotyczące tej zbrodni może zostać wszczęte jedynie wtedy, gdy państwo, na terytorium którego przeprowadzono agresję, lub państwo, którego obywatel jest jej sprawcą, nie chce albo nie może przeprowadzić postępowania karnego w tej sprawie⁴³. MTK nie wyręcza sądów krajowych w osądzeniu zbrodni, a jedynie uzupełnia ich jurysdykcję w przypadku, gdy jurysdykcja krajowa nie zostanie wykonana⁴⁴. Stąd też pierwszym

37 Art. 15*bis* ust. 4 Statutu MTK.

38 Art. 15*bis* ust. 5 Statutu MTK.

39 Art. 13 lit. a i c Statutu MTK.

40 Art. 15*ter* ust. 1 w zw. z art. 13 lit. b Statutu MTK.

41 Większość co najmniej 9/15 głosów, z zachowaniem jednomyślności stałych członków (art. 27 ust. 3 Karty NZ).

42 J. Kranz, *Rosyjska wojna o „pokój”, czyli Ukraina między polityką a prawem*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 9, s. 5.

43 Komplementarność jurysdykcji MTK jest rozwiązaniem niespotykanym w dotychczasowym międzynarodowym sądownictwie karnym. Jurysdykcje wcześniej funkcjonujących międzynarodowych trybunałów karnych miały pierwszeństwo wobec jurysdykcji sądów krajowych (J. Nowakowska-Małusecka, *Odpowiedzialność karna jednostek za zbrodnie popełnione w byłej Jugosławii i w Rwandzie*, Katowice 2000, s. 84–86.).

44 K. Wierczyńska, *Przesłanki...*, s. 24–27; J. Helios, W. Jedlecka, *Suwerenność w dobie procesów integracyjnych i globalizacyjnych*, Wrocław 2004, s. 58–60.

forum⁴⁵, na którym odpowiadać winni sprawcy rozważanej agresji, są ukraińskie lub rosyjskie⁴⁶ sądy karne. Aby tak się stało, w krajowych porządkach prawnych tych państw muszą obowiązywać przepisy kryminalizujące i penalizujące zbrodnię agresji, jak i istnieć musi wola polityczna osądzenia sprawców takiego czynu. Jak wskazuje Patrycja Grzebyk, „sądy państwa, które dopuściło się agresji, będą mogły sądzić sprawców wyłącznie wtedy, gdy użycie siły zakończy się niepowodzeniem i zostanie obalony reżim odpowiedzialny za wywołanie agresji, a te warunki rzadko będą spełnione”⁴⁷. Zatem bez zmian politycznych i sformułowania „nowej” woli politycznej, która pozwoli na ukaranie sprawców przed sądami państwa sprawcy, rozważana możliwość ma znaczenie czysto teoretyczne.

Regulowanie jurysdykcji krajowych sądów karnych oraz określanie zakresu stosowania ustaw karnych, w tym czynów zabronionych, jest wyrazem swobody państwa, wynikającej z suwerenności⁴⁸. To, czy zbrodnia agresji będzie w danym systemie penalizowana, zależy wyłącznie od ustawodawcy danego państwa. Za jurysdykcją ww. sądów krajowych przemawiają łączniki wiążące państwa forum z rozważaną zbrodnią – terytorium, obywatelstwo sprawcy lub ofiar.

W ukraińskim kodeksie karnym (art. 437) penalizowany jest czyn planowania, przygotowywania lub rozpętania agresywnej wojny bądź konfliktu wojennego, a także udziału w zмовie skierowanej na dokonanie takich czynów, za który grozi kara pozbawienia wolności od 7 do 12 lat, jak również czyn polegający na prowadzeniu agresywnej wojny lub agresywnych działań wojennych, który zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 10 do 15 lat⁴⁹. Stąd sądy ukraińskie będą właściwe do rozpoznania i osądzenia spraw sprawców analizowanej zbrodni. Adekwatne merytorycznie regulacje, obowiązujące w prawie białoruskim i rosyjskim, potwierdzają jurysdykcję sądów tych państw⁵⁰.

Sądy krajowe innych państw mogą osądzić rozważany czyn, o ile ich systemy prawne dopuszczają zastosowanie tzw. zasady jurysdykcji uniwersalnej. Pozwala ona na ściganie i osądzenie czynu bez konieczności istnienia łącznika pomiędzy samym czynem lub jego sprawcą a państwem forum (wykonującym jurysdykcję), przy czym jest ona możliwa wyłącznie wobec ściśle określonej grupy zbrodni, w których ściganiu państwa mają wspólny interes. Nie istnieje jednocześnie powszechnie akceptowana definicja tej zasady⁵¹ (co utrudnia jej jednolite stosowanie w praktyce). Źródłem jej obowiązywania jest

45 Konstatacja ta uzasadnia zmianę kolejności teoretycznych możliwości pociągnięcia sprawców rozważanej agresji do odpowiedzialności w ten sposób, że możliwość wskazaną w lit. b zastąpić winna możliwość powołana w lit. a. Wszak pierwszoplanowa rola ukraińskich, rosyjskich i białoruskich sądów krajowych nie może budzić wątpliwości. Jedynie w celu ułatwienia zrozumienia prezentowanych uwag autor zdecydował się na uwypuklenie roli MTK. Dzięki temu tok rozważań jest znacznie prostszy percepcyjnie.

46 Oczywiście, przy przyjęciu konwencji z przyp. 16, jurysdykcję posiadają też białoruskie sądy karne.

47 P. Grzebyk, *Odpowiedzialność...*, s. 273.

48 L. Gardocki, T. Gardocka, Ł. Majewski, *Prawo karne międzynarodowe. Zarys systemu*, Warszawa 2017, s. 158.

49 <http://www.iei.org.pl/index.php?c=RoleBook&a=show&id=19&p=9> [dostęp: 29 kwietnia 2023 r.]. Stan prawny na dzień 7 kwietnia 2013 r.

50 P. Grzebyk, „Specjalna operacja wojskowa” Rosji w Ukrainie – indywidualna odpowiedzialność za zbrodnię agresji i zbrodnie wojenne, „Państwo i Prawo” 2022, z. 9, s. 71.

51 T. Ostropolski, *Zasada jurysdykcji uniwersalnej w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2008, s. 33–39.

powszechne prawo zwyczajowe⁵², a jej zakres przedmiotowy (czynów, których dotyczy) obejmuje jedynie przestępstwa spełniające szczególne warunki⁵³. Zastosowanie ww. zasady wymaga wykazania dwóch okoliczności, tj.: 1) obowiązywania zwyczajowej normy prawa międzynarodowego dopuszczającej lub nakazującej ściganie państwowemu danej zbrodni niezależnie od braku jakiegokolwiek łącznika między takim państwem a czynem lub jego sprawcą, oraz 2) obowiązywania przepisu prawa krajowego, który stanowiłby podstawę penalizacji danego czynu. Wymagania te są nader wyśrubowane, a obecny stan rozwoju prawa międzynarodowego nie przesądza, czy zbrodni agresji jest objęta zakresem jurysdykcji uniwersalnej. Jeżeli bowiem przyjmie się, że źródłem obowiązku ścigania zbrodni agresji na podstawie jurysdykcji uniwersalnej jest zwyczajowe prawo międzynarodowe, to konieczne jest przeprowadzenie dowodu z utrwalonej praktyki międzynarodowej państw i trybunałów międzynarodowych w celu wykazania, że zwyczaj taki został faktycznie wypracowany i jest powszechnie przyjmowaną praktyką państw jako norma prawa międzynarodowego, co do której państwa te żywią przekonanie o jej prawotwórczych skutkach. Dowód taki sam w sobie jest trudny do przeprowadzenia. Jeżeli zaś uzna się, że źródłem obowiązku ścigania zbrodni agresji na podstawie jurysdykcji uniwersalnej jest umowa międzynarodowa, to należy jedynie wskazać na treść adekwatnego międzynarodowego aktu normatywnego, który nakłada na państwa obowiązek ścigania tej zbrodni. Pośrednio wskazuje na taki obowiązek preambuła Statutu MTK, która stanowi, że „najważniejsze zbrodnie wagi międzynarodowej nie mogą pozostać bezkarne oraz że ich skuteczne ściganie musi zostać zapewnione poprzez podjęcie odpowiednich działań zarówno przez poszczególne państwa, jak i poprzez wzmocnienie współpracy międzynarodowej”, a stąd „obowiązkiem każdego Państwa jest wykonywanie jurysdykcji karnej w stosunku do osób odpowiedzialnych za zbrodnie międzynarodowe”. W stosunku do państw stron Statutu MTK można przyjąć, że obowiązek ścigania zbrodni agresji następuje na podstawie jurysdykcji uniwersalnej, wynikającej z powołanych fragmentów preambuły Statutu MTK. Jednakże wobec państw, które stronami Statutu MTK nie są, obowiązek taki wywodzić należy z prawa zwyczajowego, co wymaga dalszego dowodu z jego istnienia.

Istotną wadą tego rozwiązania jest to, że sądy krajowe nie mogą osądzić osób chronionych immunitetem reprezentantów innych państw⁵⁴.

W polskim porządku prawnym obowiązywanie zasady jurysdykcji uniwersalnej potwierdza art. 113 k.k.⁵⁵, nakazujący stosować polską ustawę karną, niezależnie od

52 Nawet to nie jest powszechnie akceptowane w doktrynie. Część autorów uważa, że jurysdykcją uniwersalną objęte są zarówno najcięższe zbrodnie międzynarodowe, jak i przestępstwa konwencyjne, stypizowane i objęte nakazem ścigania na podstawie umów międzynarodowych. Por. np. E. Socha, *Jurysdykcja uniwersalna czy międzynarodowa – rozważania nad relacją międzynarodowych trybunałów karnych do sądów krajowych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, z. 1–2, s. 78–93. Różnice postrzegania źródeł objęcia danych czynów jurysdykcją uniwersalną świadczą o skomplikowaniu materii i trudności jej praktycznego zastosowania.

53 Są to przestępstwa, które: naruszają normy prawa zwyczajowego, godzą w fundamentalne wartości wywodzone z podstawowych regulacji o ochronie praw człowieka (wiążących wszystkie państwa i jednostki) i istnieje powszechny interes w ich ściganiu. T. Ostrowski, *Zasada...*, s. 39–40.

54 K. Wierczyńska, „Specjalna operacja wojskowa” Rosji w Ukrainie – indywidualna odpowiedzialność za zbrodnie ludobójstwa i zbrodnie przeciwko ludzkości, „Państwo i Prawo” 2022, z. 9, s. 79.

55 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17).

przepisów obowiązujących w miejscu popełnienia przestępstwa, do obywatela polskiego oraz cudzoziemca (którego nie postanowiono wydać), w razie popełnienia przez niego za granicą przestępstwa, do którego ścigania RP jest zobowiązana na mocy umowy międzynarodowej lub przestępstwa określonego w Statucie MTK (co wskazuje na podstawę międzynarodowoprawną). Artykuł 117 § 1 k.k. penalizuje zaś samą zbrodnię agresji⁵⁶ (co implikuje „krajową” podstawę prawną). Oba przytoczone wyżej warunki zostały wypełnione. Obowiązkiwanie takiej regulacji pozwoliło na wszczęcie postępowań przygotowawczych przez polską prokuraturę, które mają charakter pomocniczy względem postępowań przed MTK i sądami ukraińskimi⁵⁷.

6. Odpowiedzialność przed trybunałem *ad hoc* lub trybunałem umiędzynarodowionym

Poważnie rozważanym sposobem pociągnięcia sprawców agresji rosyjskiej do indywidualnej odpowiedzialności karnej jest proces przed specjalnie do tego powołanym trybunałem międzynarodowym *ad hoc*⁵⁸, jako międzynarodowym organem sprawiedliwości karnej, którego jurysdykcja ograniczona byłaby wyłącznie do zbrodni popełnionych w ramach jednego konfliktu⁵⁹. Rozwiązanie takie, choć pozytywnie zweryfikowane w historii, nastęrcza trudności organizacyjnych i legitymizacyjnych⁶⁰, a jego przeprowadzenie wymaga woli politycznej szerszej grupy państw (optymalnie pod auspicjami NZ). Dotychczasowe trybunały *ad hoc*⁶¹ były powoływane przez RB. Skład jej członków stałych wyklucza powołanie trybunału w analizowanej sytuacji.

56 *Verba legis* „wszczęć lub prowadzenie wojny napastniczej”, co jest pojęciem tożsamym z pojęciem zbrodni agresji. Por. T. Gardocka, *Komentarz do art. 117, [w:] Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2017, s. 789.

57 H. Kuczyńska, *Odpowiedzialność...*, s. 24–25.

58 Za tym rozwiązaniem opowiada się m.in. Parlament Europejski (por. pkt 3 rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2023 r. w sprawie utworzenia trybunału do spraw zbrodni agresji przeciwko Ukrainie (2022/3017(RSP), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0015_PL.pdf [dostęp: 30 kwietnia 2023 r.] oraz Sejm RP (por. uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 stycznia 2023 r. w sprawie ustanowienia Specjalnego Trybunału ds. Zbrodni Agresji na Ukrainie, M.P. z 2023 r. poz. 427).

59 W tym m.in. tkwi odmiennność trybunałów *ad hoc* od MTK. Są one powoływane do rozpoznania określonej grupy spraw (związanych z danym zdarzeniem/procesem historycznym, mającym miejsce na danym terytorium i w określonych ramach czasowych, a jednocześnie istnieje z góry możliwy do zdefiniowania maksymalny krąg ofiar i sprawców poszczególnych czynów). Ich rozpoznanie powoduje ustanie bytu trybunału *ad hoc* z uwagi na wypełnienie jego roli i zadań. Powołanie MTK jako sądu stałego o właściwości uniwersalnej miało te ograniczenia zniwelować.

60 Np. zagadnienia legalności i podstawy prawnej powołania trybunału, zagadnienie ustroju, siedziby i zasad procedowania, zagadnienie praktycznego zastosowania zasady *nullum crimen sine lege*, zakres przedmiotowy penalizowanych czynów i ich prawidłowe zdefiniowanie, system kar oraz zasad ich wymierzania, źródła finansowania etc. Por. D. Drózdź, *Międzynarodowe trybunały karne (geneza, skład, jurysdykcja, postępowanie, działalność)*, Łódź 2011, s. 34–45, 48–54, 86, 261.

61 Z wyłączeniem MTW i MTW dla Dalekiego Wschodu, które nie były podmiotami funkcjonującymi w ramach systemu ONZ.

Pomiędzy możliwością drugą a czwartą sytuować należy możliwość pociągnięcia sprawców agresji rosyjskiej do indywidualnej odpowiedzialności karnej przed organem umiędzynarodowionym (tzw. trybunał hybrydowy)⁶². Jest on organem państwa forum, którego orzecznictwo opiera się m.in. na normach prawa międzynarodowego, a w jego skład, oprócz sędziów krajowych, mogą wchodzić również sędziowie międzynarodowi⁶³. Obok pociągnięcia jednostki do odpowiedzialności karnej efektem ich prac mają być także rekoncylacja i reparacja⁶⁴.

7. Odpowiedzialność państwa agresora

Odpowiedzialność państwa za czyn sprzeczny z prawem międzynarodowym jest jednym z najslabiej skodyfikowanych zagadnień prawa międzynarodowego⁶⁵. Punktem wyjścia dla jej oceny jest właściwość MTS do rozpoznawania wszelkich powierzonych mu sporów natury prawnej dotyczących m.in. rodzaju i wysokości odszkodowania należnego za naruszenie zobowiązania międzynarodowego⁶⁶. Rzecz w tym, że możliwość ta aktualizuje się jedynie wobec państw, które uprzednio złożyły oświadczenie o poddaniu się tej jurysdykcji⁶⁷. FR jednak tego nie uczyniła⁶⁸. Wyłącza to możliwość rozstrzygnięcia przez MTS o rodzaju lub wysokości odszkodowania należnego państwu ofierze w związku z ww. agresją.

Bez wątplenia jednak prawny obowiązek FR naprawienia szkody i wyrównania strat poniesionych przez Ukrainę i jej obywateli znajduje należytą podstawę w prawie międzynarodowym⁶⁹ i nie wymaga akceptacji ze strony państwa sprawcy. Konieczne jest

62 Organy takie nazywane są też „sądami hybrydowymi” lub „trybunałami karnymi z elementem międzynarodowym”.

63 W ramach tej grupy przeprowadza się dalszy podział na podstawie kryterium rozłożenia akcentów między elementami międzynarodowym a krajowym i przeto wyróżnia się trybunały z przewagą elementu międzynarodowego (np. Specjalny Trybunał dla Sierra Leone) oraz trybunały z przewagą elementu krajowego (np. sądy w Kosowie). Por. D. Heidrich-Hamera, *Międzynarodowe trybunały karne*, [w:] *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, red. J. Symonides, Warszawa 2006, s. 393. Typologia ta ma znaczenie czysto akademickie i nie wpływa na sam charakter lub funkcje tzw. trybunałów hybrydowych.

64 D. Drózdź, *Międzynarodowe...*, s. 115, 145.

65 W. Czapliński, *Skutki prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1993, s. 9.

66 Art. 36 ust. 2 lit. d Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 czerwca 1945 r. (Dz.U. z 1947 r. nr 23, poz. 90 ze zm.).

67 M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2006, s. 621.

68 S. Zaręba, *Prawne aspekty ataku na Ukrainę*, „Komentarz Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2022, nr 12.

69 J. Barcz, *Reparacje dla Ukrainy od Rosji: aspekty polityczno-prawne oraz scenariusz skutecznego dochodzenia roszczeń reparacyjnych*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 9, s. 102, 105–106; por. także szersze rozważania o zasadzie odpowiedzialności z tytułu reparacji: W. Czapliński, *Odpowiedzialność za naruszenie prawa międzynarodowego w związku z konfliktem zbrojnym*, Warszawa 2009, s. 156–197. O tym, że należyta podstawa prawna obowiązku naprawienia szkody przez państwo sprawcę obowiązuje w prawie międzynarodowym, świadczy już choćby jej ujęcie przez Komisję Prawa Międzynarodowego w trakcie prac kodyfikacyjnych w przepisach projektu artykułów KMP o odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo bezprawne z 2001 r. – por. art. 1, 2 ust. 2 lit. b, 3, 12, 16 (w kontekście działań Republiki

odnalezienie innej drogi prawnej do realizacji wszelkich uzasadnionych roszczeń reparacyjnych⁷⁰. Uprawniona do żądania zaspokojenia wszelkich roszczeń reparacyjnych jest Ukraina⁷¹, a jej obywatele winni to uczynić za jej pośrednictwem. Zasada ta jest jednak na tyle ogólna, że wymaga konkretyzacji, która nastąpić winna w traktacie pokojowym. Zwyczajowo stanowi on adekwatną podstawę prawną do uszczegółowienia roszczeń reparacyjnych oraz określa ich zakres i formę realizacji⁷². Stąd tak ważne jest doprowadzenie do zakończenia wojny w należytej formie prawnej (a nie jedynie poprzez faktyczne zaprzestanie prowadzenia działań zbrojnych)⁷³. Inaczej ofiary pozostaną bez wystarczająco skonkretyzowanej podstawy prawnej dochodzenia roszczeń od agresora⁷⁴, a w konsekwencji ich dochodzenie nie będzie możliwe lub będzie znacznie utrudnione. Poważnie rozważane jest również zaspokojenie roszczeń ukraińskich ze środków rosyjskich zgromadzonych poza granicami FR⁷⁵.

Białorusi), 26, 31, 34–38, 42 (zob. treść projektu: A. Zbaraszewska, *Odpowiedzialność międzynarodowa państw w pracach kodyfikacyjnych Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ*, Poznań 2018, s. 56–77.). To, że konwencja (na projekcie takim oparta) nie została jeszcze uchwalona (ZO przyjęło projekt jako załącznik do rezolucji), nie zmienia ugruntowanego przekonania o obowiązywaniu zasady odpowiedzialności państwa za czyny międzynarodowo bezprawne jako normy prawa zwyczajowego, potwierdzonego w orzecznictwie sądów międzynarodowych, w tym MTS (A. Łazowski, A. Zawadzka, *Prawo...*, s. 256.).

70 Samo pojęcie reparacji jest niejednoznaczne w prawie międzynarodowym. Na potrzeby niniejszych rozważań przyjmuję, że reparacje oznaczają odszkodowanie i zadośćuczynienie za wszelkie straty majątkowe i krzywdy wywołane skutkiem naruszenia przez państwo prawa międzynarodowego, należne zarówno państwu ofierze, jak i ofiarom w rozumieniu jednostek.

71 Pomijam zagadnienie roszczeń innych państw (których obywatele zginęli, zostali ranni lub ponieśli straty materialne, będąc na ukraińskim terytorium w czasie agresji FR) i ich obywateli. Zagadnienie to, z uwagi na swoje skomplikowanie, wymaga odrębnego potraktowania.

72 J. Barcz, J. Kranz, *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego. Aspekty prawa i praktyki*, Warszawa 2019, s. 22–25.

73 Trzeba jednocześnie pamiętać, że sama ewentualna gotowość FR (dziś trudna do wyobrażenia) do zawarcia traktatu pokoju ani nie przesądzi o jej zgodzie na wypłatę jakichkolwiek reparacji, ani – w przypadku jej wyrażenia – o faktycznym, dobrowolnym wykonaniu takiego zobowiązania.

74 Nie oznacza to braku możliwości dochodzenia przez ofiary swych praw, w tym roszczeń odszkodowawczych, w systemie RE przed ETPC w związku z naruszeniem przez FR i organy separatystycznych tzw. republik ludowych (traktowanych jako organy rosyjskie) postanowień EKPC i protokołów dodatkowych. Naruszenie wolności lub praw konwencyjnych wynikać będzie jednak z faktu popełnienia zbrodni przeciwko ludzkości, ludobójstwa lub zbrodni wojennych. Pozostaną one bez związku z samym aktem agresji. Faktyczny problem dotyczyć będzie samej wypłaty zasądzonych odszkodowań (por. S. Zaręba, *Sukces Ukrainy w sprawach przeciwko Rosji przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2023, nr 30.). FR jest zresztą „liderem” w niewykonywaniu wyroków ETPC (J. Szukalski, *Wybrane aspekty wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Rosję*, [w:] *Regionalne systemy ochrony praw człowieka 70 lat po proklamowaniu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Osiągnięcia – bariery – nowe wyzwania i rozwiązania*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2019, s. 233, 236–38.). Wykluczenie FR z RE (skuteczne, lecz budzące wątpliwości co do prawidłowości jego przeprowadzenia), następstwem czego jest pozbawienie FR statusu strony EKPC z dniem 16 września 2022 r., spowoduje znaczne utrudnienie w postępowaniach przeciwko FR, która będzie ponosić odpowiedzialność za wszelkie naruszenia występujące wyłącznie do daty jej wykluczenia. Wobec zdarzeń mających miejsce po tej dacie nie będzie możliwe dokonanie ich władczej oceny pod kątem zgodności ze standardami konwencyjnymi (por. A. Wyrozumska, „Specjalna operacja wojskowa” *Federacji Rosyjskiej w Ukrainie w sądach międzynarodowych*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 9, s. 44–49.).

75 J. Barcz, *Reparacje...*, s. 99.

8. Podsumowanie

Agresja w prawie międzynarodowym ma dwoistą naturę. Może być postrzegana jako zbrodnia, rodząca odpowiedzialność karną sprawcy, jak i zdarzenie występujące w relacjach międzypaństwowych. Wymusza to rozważenie możliwości i szans osądzenia agresji FR na Ukrainę w dwóch aspektach – jako czynu jednostki sprzecznego z międzynarodowym prawem karnym oraz jako działania państwa sprzecznego z prawem międzynarodowym.

W pierwszym z nich dostrzec należy cztery teoretyczne grupy możliwości pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności przed: a) MTK, b) sądami karnymi ukraińskimi lub rosyjskimi (białoruskimi), c) krajowymi sądami karnymi na zasadzie tzw. jurysdykcji uniwersalnej oraz d) trybunałem karnym *ad hoc* lub umiędzynarodowionym.

Z analizy Statutu MTK wynika, że sprawcy agresji z 2022 r. unikną za nią odpowiedzialności przed MTK. Nie skutkuje to jednak niemożliwością pociągnięcia ich do odpowiedzialności w ramach pozostałych możliwości. Pierwszym forum, na którym sprawcy ci winni odpowiadać, są ukraińskie, rosyjskie lub białoruskie sądy karne. Aby tak się stało, w krajowych porządkach prawnych muszą obowiązywać regulacje kryminalizujące i penalizujące zbrodnię agresji, jak i istnieć musi wola polityczna ich osądzenia. Niezbędne przepisy już obowiązują, lecz wola polityczna istnieje jedynie w Ukrainie. Sądy krajowe innych państw mogą osądzić tę zbrodnię, o ile ich systemy prawne dopuszczają zastosowanie tzw. zasady jurysdykcji uniwersalnej. Część systemów prawnych przewiduje już takie rozwiązanie (np. w RP). Niestety sądy krajowe nie mogą osądzić osób chronionych immunitetem państwowym. Nie można wykluczyć pociągnięcia sprawców tej zbrodni do odpowiedzialności przed trybunałem *ad hoc* lub umiędzynarodowionym, za czym opowiada się część światowych decydentów i opinii publicznej. Rozwiązanie to wymaga przewyciężenia licznych trudności organizacyjnych i legitymizacyjnych oraz istnienia woli politycznej szerszej grupy państw (optymalnie pod auspicjami NZ). W chwili obecnej nie sposób przesądzić bez narażania się na czystą spekulację, czy do wykorzystania tej możliwości dojdzie.

Odpowiedzialność międzynarodową za agresję ponosi państwo agresor. Prawny obowiązek FR naprawienia szkody i wyrównania strat poniesionych przez Ukrainę i jej obywateli znajduje podstawę w prawie międzynarodowym. Jednak również w tym zakresie konieczne jest odnalezienie wystarczająco szczegółowej podstawy prawnej do realizacji wszelkich uzasadnionych roszczeń reparacyjnych. Winno to nastąpić poprzez zawarcie niezbędnych regulacji w przyszłym traktacie pokojowym.

Bibliografia

- Antonowicz L., *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2011.
- Barcz J., Kranz J., *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego. Aspekty prawa i praktyki*, Warszawa 2019.
- Barcz J., *Reparacje dla Ukrainy od Rosji: aspekty polityczno-prawne oraz scenariusz skutecznego dochodzenia roszczeń reparacyjnych*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 9.
- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004.
- Czapliński W., *Skutki prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1993.
- Czapliński W., *Odpowiedzialność za naruszenie prawa międzynarodowego w związku z konfliktem zbrojnym*, Warszawa 2009.
- Darczewska J., Żochowski P., *Środki aktywne. Rosyjski towar eksportowy*, Warszawa 2017.
- Drózd D., *Międzynarodowe trybunały karne (geneza, skład, jurysdykcja, postępowanie, działalność)*, Łódź 2011.
- Gardocki L., Gardocka T., Majewski Ł., *Prawo karne międzynarodowe. Zarys systemu*, Warszawa 2017.
- Gardocka T., *Komentarz do art. 117, [w:] Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2017.
- Góralczyk W., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2001.
- Grzebyk P., *Odpowiedzialność za zbrodnię agresji*, Warszawa 2010.
- Grzebyk P., *Definicja zbrodni agresji (po konferencji przeglądowej MTK)*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 1.
- Grzebyk P., *„Specjalna operacja wojskowa” Rosji w Ukrainie – indywidualna odpowiedzialność za zbrodnię agresji i zbrodnię wojenne*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 9.
- Heidrich-Hamera D., *Międzynarodowe trybunały karne, [w:] Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, red. J. Symonides, Warszawa 2006.
- Helios J., Jedlecka W., *Suwerenność w dobie procesów integracyjnych i globalizacyjnych*, Wrocław 2004.
- Hofmański P., Kuczyńska H., *Międzynarodowe prawo karne*, Warszawa 2020.
- Karska E., *Dorobek Konferencji Rewizyjnej Statutu MTK ze szczególnym uwzględnieniem poprawki definiującej zbrodnię agresji*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2010, z. 3.
- Kranz J., *Rosyjska wojna o „pokój”, czyli Ukraina między polityką a prawem*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 9.
- Krzysztofik E., *Wsparcie pokoju we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2009.
- Kuczyńska H., *Odpowiedzialność przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym za zbrodnię prawa międzynarodowego popełnione w czasie konfliktu na Ukrainie*, „Palestra” 2022, z. 4.
- Kupiecki R., Bryjka F., Chłoń T., *Dezinformacja międzynarodowa. Pojęcie, rozpoznanie, przeciwdziałanie*, Warszawa 2022.
- Łazowski A., Zawidzka A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2008.
- Nowakowska-Małusecka J., *Odpowiedzialność karna jednostek za zbrodnię popełnione w byłej Jugosławii i w Rwandzie*, Katowice 2000.

- Ostropolski T., *Zasada jurysdykcji uniwersalnej w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2008.
- Rudkowski D., *Interwencja humanitarna w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2006.
- Socha E., *Jurysdykcja uniwersalna czy międzynarodowa – rozważania nad relacją międzynarodowych trybunałów karnych do sądów krajowych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, z. 1–2.
- Shaw M.N., *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2006.
- Szukalski J., *Wybrane aspekty wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Rosję*, [w:] *Regionalne systemy ochrony praw człowieka 70 lat po proklamowaniu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Osiągnięcia – bariery – nowe wyzwania i rozwiązania*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2019.
- Wierczyńska K., *Przesłanki dopuszczalności wykonywania jurysdykcji przez Międzynarodowy Trybunał Karny. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 2016.
- Wierczyńska K., *Hierarchia zbrodni w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 1.
- Wierczyńska K., „Specjalna operacja wojskowa” Rosji w Ukrainie – indywidualna odpowiedzialność za zbrodnie ludobójstwa i zbrodnie przeciwko ludzkości, „Państwo i Prawo” 2022, z. 9.
- Wyrozumska A., „Specjalna operacja wojskowa” Federacji Rosyjskiej w Ukrainie w sądach międzynarodowych, „Państwo i Prawo” 2022, z. 9.
- Zajadło J., *Dylematy humanitarnej interwencji. Historia – etyka – polityka – prawo*, Gdańsk 2005.
- Zaręba S., *Prawne aspekty ataku na Ukrainę*, „Komentarz Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2022, nr 12.
- Zaręba S., *Sukces Ukrainy w sprawach przeciwko Rosji przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2023, nr 30.
- Zbaraszewska A., *Odpowiedzialność międzynarodowa państw w pracach kodyfikacyjnych Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ*, Poznań 2018.

Witold Matejko¹

Toruń

ORCID ID: 0009-0001-5362-244X

ORZECZENIE O OBOWIĄZKU NAPRAWIENIA SZKODY PRZEZ CZŁONKA ZARZĄDU SPÓŁKI W PROCESIE KARNYM. GŁOSA DO WYROKU SĄDU NAJWYŻSZEGO Z DNIA 26 STYCZNIA 2016 R., V KK 323/15 (KRYTYCZNA)

ABSTRACT

Judgment on the obligation of a member of the company's management board to repair damage in a criminal trial. Gloss to the judgment of the Polish Supreme Court of January 26, 2016, case file no. V KK 323/15

The commented judgment is part of the line of jurisprudence advocating the thesis that, on the grounds of the so-called anti-accumulation clause of Article 415 § 1 of the Polish Code of Criminal Procedure, it is inadmissible to impose on a convicted member of the management board of a limited liability company an obligation to repair damage in favour of a wronged creditor of that company if the creditor has previously obtained an enforcement title against the company. In the author's opinion, such an interpretation is not correct. The assumption that there is a subjective identity between a limited liability company and a member of its management board is, in the author's opinion, contrary to the fundamental norms of civil law and commercial companies law. Contrary to the theses of the Polish Supreme Court outlined in the justification of the ruling,

¹ Radca prawny OIRP w Toruniu.

a creditor has no legal grounds to pursue, based on an enforceable title issued against the company, a claim against a member of the management board at the enforcement stage.

Keywords: anti-accumulation clause, reparation of damage, compensatory measure, liability of a member of the management board of a limited liability company

Słowa kluczowe: klauzula antykumulacyjna, naprawienie szkody, środek kompensacyjny, odpowiedzialność członka zarządu spółki z o.o.

Teza orzeczenia²: **Wykładnia funkcjonalna art. 415 § 5 zdanie drugie k.p.k. (obecnie art. 415 § 1 zdanie drugie k.p.k.) wskazuje, że *ratio legis* tego przepisu sprowadza się do zapobieżenia funkcjonowaniu w obrocie prawnym tytułów egzekucyjnych wynikających z dochodzenia tego samego roszczenia w postępowaniu karnym i innym postępowaniu przewidzianym przez ustawę. W tym kontekście nie jest zatem celowe nakładanie obowiązku naprawienia szkody na podstawie art. 46 § 1 k.k. wobec możliwości wyegzekwowania zasądzonego roszczenia z majątku oskarżonego w oparciu o podstawę z art. 299 § 1 k.s.h.**

Głosowane orzeczenie porusza zagadnienie wykładni przepisu art. 415 § 1 zdanie drugie Kodeksu postępowania karnego³. Orzeczenie dotyczyło następującego stanu faktycznego. Oskarżony w sprawie został uznany za winnego tego, że działając jako przedstawiciel spółki komandytowej (prezes zarządu komplementariusza, będącego spółką z ograniczoną odpowiedzialnością), zawarł umowy na usługi budowlane, mając świadomość, że sytuacja majątkowa spółki nie pozwala na wykonanie jej zobowiązań wynikających z tej umowy, tj. popełnienia przestępstwa z art. 286 § 1 Kodeksu karnego⁴. Na podstawie art. 46 § 1 k.k. na oskarżonego został nałożony obowiązek naprawienia szkody poprzez zapłatę na rzecz pokrzywdzonego kontrahenta spółki oznaczonej kwoty pieniężnej. Wcześniej jednak, w odrębnym postępowaniu cywilnym, sąd nakazem zapłaty w postępowaniu upominawczym zasądził identyczną kwotę na rzecz pokrzywdzonego od spółki komandytowej oraz spółki z o.o. (komplementariusza), której prezesem był oskarżony.

Zdaniem Sądu Najwyższego orzeczenie o obowiązku naprawienia szkody na podstawie art. 46 § 1 k.k. stanowiło naruszenie tzw. klauzuli antykumulacyjnej z art. 415 § 1 k.p.k. zdanie drugie (dawniej art. 415 § 5 k.p.k.). Przepis ten stanowi, że obowiązek naprawienia szkody nie orzeka się, jeżeli roszczenie wynikające z popełnienia przestępstwa jest przedmiotem innego postępowania, albo o roszczeniu tym prawomocnie orzeczono, przy czym w orzecznictwie wskazuje się, że do zastosowania tego przepisu wymagalna jest tożsamość roszczenia zarówno w płaszczyźnie przedmiotowej, jak i podmiotowej.

² Wyrok SN z dnia 26 stycznia 2016 r., V KK 323/15, LEX nr 1970396.

³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1375, z późn. zm.), dalej: k.p.k.

⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138, z późn. zm.), dalej: k.k.

Sąd Najwyższy w komentowanym wyroku uznał, że: „W rozpoznawanej sprawie zachodzi łączność podmiotowa roszczenia o naprawienie szkody dochodzonego w trybie art. 46 § 1 k.k. z roszczeniem, o którym już prawomocnie orzeczono w postępowaniu cywilnym, gdyż oskarżony jako prezes zarządu spółki jest subsydiarnie odpowiedzialny za zobowiązanie spółki wynikające z tego samego roszczenia. Wykładnia funkcjonalna art. 415 § 5 zd. 2 k.p.k. (obecnie art. 415 § 1 zd. 2 k.p.k.) wskazuje, że *ratio legis* tego przepisu sprowadza się do zapobieżenia funkcjonowaniu w obrocie prawnym tytułów egzekucyjnych wynikających z dochodzenia tego samego roszczenia w postępowaniu karnym i innym postępowaniu przewidzianym przez ustawę. W tym kontekście nie jest zatem celowe nakładanie obowiązku naprawienia szkody na podstawie art. 46 § 1 k.k. wobec możliwości wyegzekwowania zasądzonego roszczenia z majątku oskarżonego w oparciu o podstawę z art. 299 § 1 k.s.h.”

Wykładnia przepisów przedstawiona w komentowanym wyroku nie jest w orzecznictwie odosobniona. W wyroku z dnia 26 lutego 2014 r., III KK 429/13, Sąd Najwyższy stwierdził, że w podobnym, pod tym względem, stanie faktycznym doszło do „naruszenia reguły antykumulacyjnej, ponieważ wbrew dyspozycji art. 415 § 5 *in fine* k.p.k. na skutek wadliwej kontroli odwoławczej Sąd Okręgowy utrzymał w mocy wyrok Sądu I instancji, w którym orzeczono o środku karnym przewidzianym w art. 46 § 1 k.k. w sytuacji, gdy zachodziła tożsamość roszczenia wynikającego z nałożonego obowiązku naprawienia szkody z roszczeniem, o którym orzeczono prawomocnym nakazem zapłaty”⁵.

Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 29 stycznia 2019 r. wskazał, że: „Wbrew twierdzeniom skarżącego pełnomocnika z uwagi na charakter odpowiedzialności cywilnoprawnej J. C. z racji pełnienia funkcji Prezesa Zarządu w spółce [...] Sp. z o.o. występuje tożsamość podmiotowa roszczenia dochodzonego w trybie art. 46 § 1 k.k. w niniejszej sprawie oraz roszczenia, o którym orzekł Sąd Rejonowy Lublin-Zachód w Lublinie w sprawie sygn. akt VI Nc-e 1862771/1. Powyższe powoduje, że istnieje możliwość wyegzekwowania zasądzonego roszczenia z majątku oskarżonego w oparciu o podstawę z art. 299 § 1 k.s.h. Zatem nakładanie obowiązku z art. 46 § 1 k.k. nie jest celowe”⁶.

Sąd Okręgowy w Poznaniu wskazał, że: „Łączność podmiotów zobowiązanych do zapłaty zasądzonego roszczenia wynikała z samej struktury organizacyjnej spółki [...] Sp. z o.o. w P., skoro oskarżony jest Prezesem jej Zarządu. W konsekwencji całkowicie prawidłowo przyjął Sąd I instancji [...] że w niniejszej sprawie zachodzi zarówno podmiotowa, jak i przedmiotowa łączność roszczenia o naprawienie szkody dochodzonego w trybie art. 46 § 1 k.k. przez oskarżyciela posiłkowego, z roszczeniem, o którym już prawomocnie orzeczono w postępowaniu cywilnym [...]. Roszczenie cywilne przysługujące pokrzywdzonemu od [...] Sp. z o.o. w P., jest tożsame z roszczeniem pokrzywdzonego o naprawienie szkody wyrządzonej przestępstwem przez oskarżonego. Zachodzi w tym przypadku tożsamość osoby zobowiązanej do zapłaty określonej kwoty, a także brak różnicy pomiędzy wierzytelnością przysługującą pokrzywdzonemu od spółki jako osoby prawnej i od oskarżonego jako prezesa zarządu tej spółki – osoby fizycznej reprezentującej

5 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2014 r., III KK 429/13, LEX nr 1446451.

6 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 stycznia 2019 r., II AKa 229/18, LEX nr 2634978.

ten podmiot⁷. Podobne stanowisko zajęły m.in. także Sąd Najwyższy⁸ oraz Sąd Apelacyjny w Katowicach⁹.

Można wobec powyższego mówić o ukształtowanej linii orzeczniczej opowiadającej się za tezą, że prawomocne orzeczenie w procesie cywilnym o obowiązku zapłaty kwoty pieniężnej przez spółkę z o.o. wyklucza możliwość żądania zapłaty tej samej kwoty jako naprawienia szkody w procesie karnym od członka zarządu tej spółki na podstawie art. 46 k.k., gdyż stanowiłoby to naruszenie klauzuli antykumulacyjnej z art. 415 § 1 k.p.k.

Rozważając słuszność takiego stanowiska, rozpocząć należy od wykładni przepisu art. 415 § 1 k.p.k. zdanie drugie. Przewidziane w tym przepisie przesłanki objęcia roszczenia innym postępowaniem albo prawomocnym orzeczeniem oznaczają objęcie tego roszczenia stanem zawisłości sprawy (*lis pendens*) lub powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*)¹⁰. Przesłanki te są analogiczne do zawartych w treści art. 17 pkt 7 k.p.k., zgodnie z którym postępowania karnego nie wszczyna się, a wszczęte umarza, jeżeli postępowanie co do tego samego czynu tej samej osoby zostało prawomocnie zakończone, albo wcześniej wszczęte toczy się. Stan powagi rzeczy osądzonej zachodzi, gdy orzeczeniem merytorycznym prawomocnie rozstrzygnięta została kwestia odpowiedzialności co do tego samego czynu tej samej osoby (tożsamość podmiotowa i przedmiotowa)¹¹.

Na wymóg istnienia tożsamości podmiotowej i przedmiotowej na gruncie roszczeń, o których mowa w art. 415 § 1 k.p.k., wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 lutego 2012 r., V KK 9/12: „Przepis art. 415 § 5 zd. 2 k.p.k. wyraźnie stanowi, że obowiązku naprawienia szkody nie orzeka się, jeżeli roszczenie wynikające z popełnienia przestępstwa jest przedmiotem innego postępowania albo o roszczeniu tym prawomocnie orzeczono. Wskazana tu tzw. klauzula antykumulacyjna wymaga dla swego zastosowania zarówno tożsamości przedmiotowej, jak i tożsamości podmiotowej¹². Stanowisko to należy uznać za słuszne, skoro bowiem w przepisie mowa o prawomocnym orzeczeniu o „tym roszczeniu”, to musi chodzić o to samo roszczenie, a zatem prawo żądania od tej samej osoby, spełnienia tego samego świadczenia, działania lub zaniechania. Żeby można było uznać roszczenia za tożsame („to samo roszczenie”), identyczny musi być ich przedmiot (treść obowiązku), podstawa faktyczna i prawna, a ponadto muszą one być kierowane do tego samego podmiotu zobowiązanego¹³.

Podkreślić warto, że istnienie wymogu tożsamości podmiotowej i przedmiotowej roszczenia zasądzonego w postępowaniu cywilnym z roszczeniem o naprawienie szkody

7 Wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 26 marca 2018 r., XVII Ka 211/18, LEX nr 2488043.

8 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2018 r., IV KK 234/17, OSNKW 2018/4/32, LEX nr 2439130

9 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 12 maja 2017 r., II AKa 126/17, LEX nr 2343438.

10 C. Kulesza, *Komentarz do art. 415*, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. K. Dudka, Warszawa 2020, s. 902.

11 J. Kosonoga, *Komentarz do art. 17*, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz do art. 1–166*, red. R. Stefański, S. Zabłocki, Warszawa 2017, s. 292–293; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 listopada 2014 r., IV KK 129/14, LEX nr 1552151.

12 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 2012 r., V KK 9/12, LEX nr 1119576.

13 T. Pudo, *Glosa do wyroku SN z dnia 26 lutego 2014 r., III KK 429/13*, „Prokuratura i Prawo” 2016, nr 7–8, s. 264–274.

dochodzonym w procesie karnym na podstawie art. 46 § 1 k.k. w zasadzie nie budzi wątpliwości w orzecznictwie. Zasada ta jest powoływana także w orzeczeniach wpisujących się w linię orzeczniczą, do której zaliczyć można głosowane orzeczenie, przywoływanych powyżej. Odwołał się do niej również Sąd Najwyższy w tym orzeczeniu: „W orzecznictwie wskazuje się, że wymagana jest tożsamość roszczenia zarówno w płaszczyźnie przedmiotowej, jak i podmiotowej (zob. wyrok SN z dnia 3 lutego 2012 r., V KK 9/12, LEX nr 1119576)”.

W świetle bezsporności wymogu tożsamości podmiotowej wynikająca z głosowanego orzeczenia teza o niedopuszczalności nałożenia obowiązku naprawienia szkody na członka zarządu spółki z o.o., jeżeli tożsama kwota została zasądzona wcześniej od tej spółki w sprawie cywilnej, jest stanowiskiem zupełnie niezrozumiałym. Nie może bowiem podlegać żadnym wątpliwościom, że spółka z o.o. jest samodzielnym podmiotem prawa posiadającym własną osobowość prawną (art. 12 Kodeksu spółek handlowych¹⁴), a reprezentujący ją członek zarządu nie jest i nie może być tą samą osobą co spółka. Tożsamość osoby fizycznej z osobą prawną jest z definicji wykluczona i nie ma na to żadnego wpływu fakt, że osoba fizyczna jest członkiem organu osoby prawnej¹⁵. Twierdzenie o istnieniu podmiotowej tożsamości członka zarządu spółki z reprezentowaną przez niego spółką nie daje się pogodzić z elementarnymi zasadami prawa cywilnego i prawa spółek handlowych.

W głosowanym orzeczeniu Sąd Najwyższy taką tożsamość wywodzi jednak z art. 299 § 1 k.s.h.: „Otóż zgodnie z art. 299 § 1 k.s.h., jeżeli egzekucja przeciwko spółce okaże się bezskuteczna, członkowie zarządu odpowiadają solidarnie za jej zobowiązania. Od razu trzeba wyjaśnić, że nie jest to odpowiedzialność solidarna członków zarządu i spółki. Odpowiedzialność członków zarządu za zobowiązania spółki ma bowiem charakter posiłkowy, gdyż chodzi w grę dopiero wówczas, gdy egzekucja przeciwko spółce okaże się bezskuteczna. Na etapie postępowania egzekucyjnego istnieje zatem powiązanie roszczenia względem spółki z odpowiedzialnością członków zarządu za zobowiązanie spółki, gdyż wierzyciel może wyegzekwować to roszczenie z majątku członków zarządu spółki”.

Stanowiska tego nie można jednak uznać za trafne. Powiązanie roszczenia wobec spółki z odpowiedzialnością członków zarządu za zobowiązania spółki na etapie postępowania egzekucyjnego nie znajduje żadnej podstawy prawnej. Żaden przepis nie daje bowiem możliwości, by w toku egzekucji przeciwko spółce z o.o. skierować to samo postępowanie egzekucyjne także przeciwko członkowi zarządu tej spółki. Brak również jakiegokolwiek podstawy do nadania tytułowi egzekucyjnemu, wydanemu przeciwko spółce, klauzuli wykonalności przeciwko członkowi zarządu tej spółki. W orzecznictwie i piśmiennictwie słusznie wskazuje się, że podstawy takiej nie może stanowić art. 788 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego¹⁶. Odpowiedzialność członka zarządu z art. 299 § 1 k.s.h. ma charakter subsydiarny, a dochodzenie na tej podstawie należności od członka

¹⁴ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1467 ze zm.), dalej: k.s.h.

¹⁵ P. Nazaruk, *Komentarz do art. 33, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019, s. 111.

¹⁶ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805, z późn. zm.), dalej: k.p.c.

zarządu nie powoduje wygaśnięcia roszczenia wobec spółki¹⁷. Nie zachodzi zatem przejście obowiązku na inną osobę, tj. sukcesja syngularna zobowiązania ze spółki na członka zarządu, co wyklucza zastosowanie art. 788 § 1 k.p.c.¹⁸ Zwrócić uwagę należy także na art. 778¹ k.p.c., który umożliwia nadanie tytułowi egzekucyjnemu wydanemu przeciwko spółce osobowej klauzuli wykonalności przeciwko wspólnikowi tej spółki ponoszącemu nieograniczoną odpowiedzialność za jej zobowiązania. Przepis ten dotyczy jednak wyłącznie spółek osobowych, nie istnieje natomiast żadna analogiczna regulacja, która zezwalałaby na nadanie klauzuli wykonalności przeciwko członkowi zarządu spółki z o.o. tytułowi egzekucyjnemu wydanemu przeciwko tej spółce¹⁹. Niemożliwe jest zatem, wbrew cytowanemu twierdzeniu Sądu Najwyższego, egzekwowanie roszczenia z majątku członków zarządu spółki „na etapie postępowania egzekucyjnego”.

Powiązanie roszczenia wobec spółki z o.o. z odpowiedzialnością członków zarządu jest zresztą niemożliwe także na etapie postępowania sądowego. Dochodzenie roszczenia na podstawie art. 299 § 1 k.s.h. wymaga bowiem wytoczenia osobnego powództwa przeciwko członkowi (członkom) zarządu spółki²⁰. Nie jest przy tym możliwe pozwanie jednocześnie spółki i członków jej zarządu na podstawie art. 299 § 1 k.s.h. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 15 czerwca 1999 r., III CZP 10/99: „Nie jest możliwe pozwanie przez wierzyciela członków zarządu spółki na podstawie art. 298 § 1 k.h.²¹ i jednocześnie pozwanie samej spółki. W sytuacji gdy spółka odpowiada za szkodę wynikłą z niewykonania przez nią zobowiązania wobec powoda, a członkowie jej zarządu (występujący przeciw w imieniu własnym jako osoby fizyczne, a nie jako organ spółki) odpowiadają za szkodę będącą wynikiem obniżenia potencjału majątkowego spółki, skutkującego niewypłacalnością spółki [...], to nie zachodzą przesłanki ani do współuczestnictwa materialnego, ani do współuczestnictwa formalnego tych osób”²². Stanowisko to znalazło aprobatę w literaturze²³. Nie jest możliwe również ustalenie istnienia zobowiązania spółki w sprawie przeciwko członkowi zarządu z art. 299 § 1 k.s.h., bez wcześniejszego stwierdzenia istnienia tego zobowiązania w postępowaniu przeciwko spółce²⁴.

17 A. Karolak, *Tryb dochodzenia roszczeń przeciwko członkom zarządu odpowiedzialnym za zobowiązania spółki na podstawie art. 299 KSH*, „Monitor Prawniczy” 2004, nr 4.

18 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 1993 r., III CZP 116/93, OSNC 1994/2/35, LEX nr 3967; K. Strzelczyk, *Komentarz do art. 299*, [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz. Tytuł III. Spółki kapitałowe. Dział I. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*, red. R. Potrzeszcz, T. Siemiątkowski, Warszawa 2011, s. 741; A. Karolak, *Tryb dochodzenia roszczeń...*

19 A. Kidyba, *Komentarz do art. 299*, [w:] *Komentarz aktualizowany do art. 1–300 Kodeksu spółek handlowych*, red. A. Kidyba, M. Dumkiewicz, Warszawa 2022, s. 1412; T. Pudo, *Glosa do wyroku SN z dnia 26 lutego...*

20 A. Karolak, *Tryb dochodzenia roszczeń...*; T. Pudo, *Glosa do wyroku SN z dnia 26 lutego...*

21 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. – Kodeks handlowy (Dz.U. z 1934 r. nr 57, poz. 502), uchylone z dniem 1 stycznia 2001 r. na podstawie art. 631 pkt 1 k.s.h. Powołany w wyroku art. 298 § 1 był odpowiednikiem obecnego art. 299 § 1 k.s.h.: „Jeżeli egzekucja przeciwko spółce okaże się bezskuteczna, członkowie zarządu odpowiadają osobiście i solidarnie za jej zobowiązania” [przypis autora].

22 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 1999 r., III CZP 10/99, OSNC 1999/12/203, LEX nr 36449; A. Karolak, *Tryb dochodzenia roszczeń...*

23 A. Kidyba, *Komentarz do art. 299*, [w:] *Komentarz...*, s. 1424; K. Strzelczyk, *Komentarz do art. 299 k.s.h.*, [w:] *Komentarz...*, s. 741–742.

24 A. Karolak, *Tryb dochodzenia roszczeń...*

W sentencji cytowanej powyżej uchwały III CZP 10/99 Sąd Najwyższy stwierdził, że wierzyciel powołujący się na bezskuteczność egzekucji przeciwko spółce z o.o. (co stanowi niezbędną przesłankę odpowiedzialności członka zarządu na podstawie art. 299 § 1 k.s.h.) nie może pozwać członka zarządu tej spółki na podstawie art. 298 § 1 Kodeksu handlowego (odpowiadającego treścią obecnemu art. 299 § 1 k.s.h.) bez uprzedniego uzyskania tytułu egzekucyjnego przeciwko spółce²⁵. W orzecznictwie i literaturze istnieje również bardziej liberalne stanowisko, zgodnie z którym bezskuteczność egzekucji przeciwko spółce może być wykazana dowolnym środkiem dowodowym pozwalającym stwierdzić niemożność wyegzekwowania zobowiązania z majątku spółki²⁶. Nie zmienia to jednak faktu, że dowodzenie bezskuteczności egzekucji przeciwko spółce może się odbywać tylko w postępowaniu wytoczonym przeciwko członkowi zarządu, nie jest natomiast możliwe w postępowaniu przeciwko spółce.

W świetle powyższego twierdzenie, jakoby prawomocne zasądzenie zapłaty od spółki z o.o. miało stanowić przeszkodę do dochodzenia tej samej kwoty jako naprawienia szkody w postępowaniu karnym przeciwko członkowi zarządu tej spółki, jest zupełnie pozbawione sensu. Wymagałoby to bowiem przyjęcia, że prawomocne orzeczenie wobec spółki tworzy stan powagi rzeczy osądzonej w stosunku do roszczenia wobec członka zarządu. Założenie takie jest jednak niemożliwe do zaakceptowania z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, zgodnie z art. 366 k.p.c. wyrok prawomocny ma powagę rzeczy osądzonej tylko między tymi samymi stronami. Wyrok zasądający roszczenie od spółki na rzecz wierzyciela nie może więc tworzyć powagi rzeczy osądzonej w stosunku między wierzycielem a członkiem zarządu, który nie był stroną tego pierwszego postępowania²⁷. Po drugie przyjęcie, że tytuł egzekucyjny wydany przeciwko spółce tworzy stan powagi rzeczy osądzonej co do roszczenia kierowanego do członka zarządu, powodowałoby, że art. 299 § 1 k.s.h. nie miałyby znaczenia normatywnego, a dochodzenie roszczeń na podstawie tego przepisu byłoby niemożliwe. Jeżeli prawomocne zasądzenie roszczenia od spółki miałyby, w postępowaniu przeciwko członkowi zarządu tej spółki, stanowić „prawomocne orzeczenie o tym samym roszczeniu”, w rozumieniu art. 415 § 1 k.p.k., to również pozew o zapłatę przeciwko temu członkowi zarządu musiałby podlegać odrzuceniu na podstawie art. 199 § 1 pkt 2 k.p.c.

Proponowana przez Sąd Najwyższy wykładnia art. 415 § 1 zd. 2 k.p.k. rozmija się ponadto z powołanym w uzasadnieniu wyroku *ratio legis* przepisu. Jest nim, jak stwierdził Sąd Najwyższy, „zapobieżenie funkcjonowaniu w obrocie prawnym tytułów egzekucyjnych wynikających z dochodzenia tego samego roszczenia w postępowaniu karnym i innym postępowaniu przewidzianym przez ustawę”. Zakładając nawet, że w ogóle można tu mówić o „tym samym roszczeniu” (co byłoby nieprawidłowe już z uwagi na brak tożsamości podmiotowej), teza postawiona przez Sąd Najwyższy w rzeczywistości tak czy

²⁵ Tak również: wyrok SN z dnia 13 grudnia 2006 r., II CSK 300/06, LEX nr 388845; T. Pudo, *Glosa do wyroku SN z dnia 26 lutego...*

²⁶ Wyrok SN z dnia 17 czerwca 2011 r., II CSK 571/10, LEX nr 847124; A. Kidyba, *Komentarz do art. 299, [w:] Komentarz...*, s. 1432–1433, wraz z powoływaną tam literaturą i orzecznictwem.

²⁷ A. Kidyba, *Komentarz do art. 299, [w:] Komentarz...*, s. 1442, oraz powoływany tam wyrok SA w Krakowie z dnia 30 maja 2019 r., I AGa 534/18 LEX nr 2799250.

inaczej prowadzi do konieczności powstania dwóch tytułów egzekucyjnych. Chcąc dochodzić roszczenia od członka zarządu spółki z o.o., wierzyciel, dysponujący tytułem egzekucyjnym przeciwko spółce z o.o., musiałby bowiem wnieść powództwo w celu uzyskania kolejnego tytułu egzekucyjnego, tym razem przeciwko członkowi zarządu. Przy tym fakt, że obydwa te tytuły byłyby wydane w postępowaniu cywilnym, a nie, jak w cytowanej tezie Sądu Najwyższego, jeden w postępowaniu karnym, a drugi w innym postępowaniu, nie ma najmniejszego znaczenia. Obowiązek naprawienia szkody orzeczony na podstawie art. 46 § 1 k.k. ma bowiem tak czy inaczej charakter cywilnoprawny²⁸ i podlega egzekucji na zasadach określonych w przepisach k.p.c. (art. 107 § 1 i 2 k.p.c.)²⁹. Jak trafnie zauważył Tomasz Pudo, taka wykładnia art. 415 § 1 zd. 2 k.p.k. nie zapobiega powstaniu kolejnego tytułu egzekucyjnego, a jedynie zmusza pokrzywdzonego przestępstwem do wszczynania kolejnego postępowania w celu uzyskania tego tytułu³⁰. W tym kontekście wypada też zauważyć, że proponowana przez Sąd Najwyższy wykładnia pozostaje w oczywistej sprzeczności z *ratio legis* art. 46 § 1 k.k., którym jest właśnie wyeliminowanie konieczności wszczynania przez pokrzywdzonego postępowania cywilnego w celu dochodzenia naprawienia szkody wyrządzonej przestępstwem³¹.

Tezę o istnieniu łączności podmiotowej roszczenia kierowanego do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz roszczenia kierowanego do członka zarządu tej spółki należy więc uznać za nieprawidłową. Tym samym art. 415 § 1 zd. 2 k.p.k. nie stanowi przeszkody dla orzeczenia obowiązku naprawienia szkody na podstawie art. 46 § 1 k.k. wobec członka zarządu spółki z o.o. w sytuacji, gdy pokrzywdzony dysponuje tytułem egzekucyjnym przeciwko tej spółce wydanym w postępowaniu cywilnym.

Na marginesie warto również poruszyć istotną kwestię tożsamości przedmiotowej roszczenia, choć ta nie jest przedmiotem zasadniczych rozważań Sądu Najwyższego w glosowanym orzeczeniu. Zagadnienie to wydaje się bardziej złożone i zależy w znacznej mierze od konkretnego stanu faktycznego, a w szczególności od charakteru roszczenia, jakiego pokrzywdzony dochodził od spółki w postępowaniu cywilnym. Jeżeli pokrzywdzony dochodził od spółki świadczenia wynikającego z umowy (np. zapłaty kwoty wynikającej z faktury), a następnie domaga się zapłaty identycznej kwoty od członka zarządu w postępowaniu karnym, wywodząc swoje żądanie z tego, że niespełnienie zobowiązania przez spółkę było skutkiem przestępstwa popełnionego przez członka zarządu, to zastosowanie art. 415 § 1 zd. 2 k.p.k. należałoby wykluczyć również z uwagi na brak tożsamości przedmiotowej tych roszczeń. Przepis ten stanowi bowiem, że obowiązku naprawienia szkody lub zadośćuczynienia nie orzeka się, jeżeli przedmiotem innego postępowania jest roszczenie wynikające z przestępstwa, albo o roszczeniu tym prawomocnie

28 A. Marek, T. Oczkowski, *Obowiązek naprawienia szkody lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę*, [w:] *System Prawa Karnego. Tom 6. Kary i inne środki reakcji prawno karnej*, red. M. Melezini, Warszawa 2016, s. 865.

29 P. Kozłowska-Kalisz, *Komentarz do art. 46*, [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2017, s. 200.

30 T. Pudo, *Glosa do wyroku SN z dnia 26 lutego...*

31 M. Iwański, M. Jakubowski, M. Szewczyk, *Komentarz do art. 46*, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część I. Komentarz do art. 1–52*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2016, s. 893; T. Pudo, *Glosa do wyroku SN z dnia 26 lutego...*

orzeczone. W podanym przykładzie w postępowaniu cywilnym dochodzono jednak świadczenia wynikającego z umowy, a nie roszczenia wynikającego z przestępstwa. Roszczenie takie nie wynika również z jakiegokolwiek reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej. Tym samym z uwagi na zupełnie inny reżim prawny nie może ono być utożsamione z roszczeniem dochodzonym następnie w postępowaniu karnym od członka zarządu, gdyż to ostatnie roszczenie ma charakter odszkodowawczy, a nie umowny. Roszczenia te są ze sobą powiązane w ten sposób, że mogą dotyczyć identycznej kwoty pieniężnej, a zaspokojenie jednego z nich powoduje wygaśnięcie drugiego, ale nie można ich uznać za to samo roszczenie. Powiązanie między nimi nosi cechy zbliżone do odpowiedzialności *in solidum*³². W tym kontekście warto przytoczyć pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 13 lutego 2014 r., V KK 238/13: „Zakaz sformułowany w art. 415 § 5 zd. 2 k.p.k. odnosi się wyłącznie do tych roszczeń, które powstały w wyniku popełnienia przestępstwa [...] przepis art. 415 § 5 zd. 2 k.p.k. stoi na przeszkodzie orzekaniu na rzecz pokrzywdzonego nawiązki, obowiązku naprawienia szkody lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę tylko wtedy, gdy roszczenie, które jest przedmiotem »innego postępowania« w rozumieniu tego przepisu lub o którym »prawomocnie orzeczono«, powstało w następstwie popełnienia czynu zabronionego będącego przedmiotem obecnego procesu karnego; tzw. klauzula antykumulacyjna nie obejmuje natomiast roszczeń wynikających z czynności cywilnoprawnych poprzedzających popełnienie przestępstwa, czyli roszczeń nie pochodzących z czynów niedozwolonych»³³.

Klauzula antykumulacyjna z art. 415 § 1 k.p.k. miałyby zastosowanie wtedy, gdy w postępowaniu cywilnym pokrzywdzony żądałby od członka zarządu (a nie od spółki) naprawienia szkody wyrządzonej tym samym czynem, który stanowi czyn zabroniony będący następnie (bądź równolegle) przedmiotem postępowania karnego przeciwko członkowi zarządu. W takiej konfiguracji spełniona jest bowiem przesłanka „roszczenia wynikającego z przestępstwa”, o której mowa w art. 415 § 1 zd. 2 k.p.k. Klauzula ta nie może mieć natomiast zastosowania, jeżeli pokrzywdzony jako powód w postępowaniu cywilnym dochodził wyłącznie zobowiązania wynikającego z umowy ani tym bardziej gdy dochodził jakiegokolwiek roszczenia od spółki, a nie od członka zarządu.

32 T. Pudo, *Glosa do wyroku SN z dnia 26 lutego...*

33 Postanowienie SN z dnia 13 lutego 2014 r., V KK 238/13, OSNKW 2014/7/55, LEX nr 1480352; T. Pudo, *Glosa do wyroku SN z dnia 26 lutego...*

Bibliografia

- Iwański M., Jakubowski M., Szewczyk M., *Komentarz do art. 46*, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część I. Komentarz do art. 1–52*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2016.
- Karolak A., *Tryb dochodzenia roszczeń przeciwko członkom zarządu odpowiedzialnym za zobowiązania spółki na podstawie art. 299 KSH*, „Monitor Prawniczy” 2004, nr 4.
- Kidyba A., *Komentarz do art. 299*, [w:] *Komentarz aktualizowany do art. 1–300 Kodeksu spółek handlowych*, red. A. Kidyba, M. Dumkiewicz, Warszawa 2022.
- Kosonoga J., *Komentarz do art. 17*, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz do art. 1–166*, red. R. Stefański, S. Zabłocki, Warszawa 2017.
- Kozłowska-Kalisz P., *Komentarz do art. 46*, [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2017.
- Kulesza C., *Komentarz do art. 415*, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. K. Dudka, Warszawa 2020.
- Marek A., Oczkowski T., *Obowiązek naprawienia szkody lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę*, [w:] *System Prawa Karnego. Tom 6. Kary i inne środki reakcji prawnokarnej*, red. M. Melezini, Warszawa 2016.
- Nazaruk P., *Komentarz do art. 33*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019.
- Pudo T., *Glosa do wyroku SN z dnia 26 lutego 2014 r., III KK 429/13*, „Prokuratura i Prawo” 2016, nr 7–8.
- Strzelczyk I., *Komentarz do art. 299*, [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz. Tytuł III. Spółki kapitałowe. Dział I. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*, red. R. Potrzeszcz, T. Siemiątkowski, Warszawa 2011.

Józef Zych¹
Warszawa

PRZEBIEG POSTĘPOWANIA

I WYROK SĄDU NAJWYŻSZEGO Z DNIA 25 MAJA 2023 R.
(II KK 453/22) W SPRAWIE TZW. PROCESU BRZESKIEGO. REFLEKSJE
WOKÓŁ UNIEWINIENIA PO 90 LATACH WINCENTEGO WITOSA

INNE

W wydanym w Londynie w 1941 r. opracowaniu „Sprawa Brzeska” napisano: „[...] mimo niez mordowanych wysiłków wszystkich czynników opinii publicznej zagadnienie brzeskie nadal czeka ostatecznego rozwiązania. Brześć jako zagadnienie moralne i jako zagadnienie prawne domaga się zadośćuczynienia i kary. Nie tylko w interesie ofiar, ale przede wszystkim dla dobra narodu, jego honoru, zdrowia moralnego i kultury – dla dobra państwa, którego podstawą trwałości jest prawo”².

W dniu 3 maja 2019 r. Polskie Stronnictwo Ludowe (dalej: PSL) reprezentowane przez prezesa PSL Władysława Kosiniaka-Kamysza oraz prezesa honorowego PSL Józefa Zycha (w procesie wystąpił jako pełnomocnik społeczny PSL) skierowało do Rzecznika Praw Obywatelskich wnioski o wniesienie kasacji od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 lipca 1933 r., II.1 KA. 427/33, na rzecz Wincentego Witosa i pozostałych dziewięciu skazanych w procesie brzeskim. We wniosku do Rzecznika Praw Obywatelskich

1 Doktor nauk prawnych, radca prawny, w latach 1983–1991 prezes Krajowej Rady Radców Prawnych, w latach 1995–1997 Marszałek Sejmu, pełnomocnik społeczny w procesie kasacyjnym o uniewinnienie Wincentego Witosa i pozostałych skazanych w procesie brzeskim.

2 Cytat za: wyrok SN z dnia 25 maja 2023 r., II KK 453/22, OSNK 2023, nr 10, poz. 44.

stwierdzono między innymi, iż PSL, które jest spadkobiercą wspaniałych tradycji ruchu ludowego, zawsze uważało Wincentego Witosa nie tylko za najwybitniejszego przedstawiciela i przywódcę ruchu ludowego, lecz przede wszystkim za jednego z najwybitniejszych Polaków, którzy w najtrudniejszych momentach dla Polski odegrali pozytywną kluczową rolę. To przekonanie PSL popierało i popiera obecnie ogromna większość Polaków i większość partii politycznych.

Kierując wniosek o kasację wyroku do Rzecznika Praw Obywatelskich, PSL wniosło nie tylko o kasację na rzecz Wincentego Witosa, lecz na korzyść wszystkich skazanych, bez względu na to, czy członkowie rodzin niektórych już nieżyjących skazanych przyłączyli się do wniosku.

Pismem z dnia 28 lipca 2020 r., II.510.595.2019.TR, dr Adam Bodnar, Rzecznik Praw Obywatelskich, zawiadomił wnioskodawców, iż: „Po zbadaniu sprawy tzw. procesu brzeskiego wniosłem kasację na korzyść: Wincentego Witosa, Kazimierza Bagińskiego, Hermana Liebermana, Norberta Barlickiego, Władysława Kiernika, Mieczysława Mastka, Stanisława Dubois, Adama Pragiera, Adama Ciołkosza, Józefa Putka od prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 lipca 1933 r., II.I.KA 427/33. W kasacji wnoszę o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie oraz zatwierdzonego nim wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 13 stycznia 1932 r. oraz o uniewinnienie Wincentego Witosa, Kazimierza Bagińskiego, Hermana Liebermana, Norberta Barlickiego, Władysława Kiernika, Mieczysława Mastka, Stanisława Dubois, Adama Pragiera i Józefa Putka od popełnienia zarzucanego im czynu”.

Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z dnia 13 stycznia 1932 r., VIII.I.K 421/31, uznał oskarżonych Wincentego Witosa, Kazimierza Bagińskiego, Adama Ciołkosza, Stanisława Dubois, Hermana Liebermana, Władysława Kiernika, Mieczysława Mastka, Adama Pragiera i Józefa Putka za winnych tego, że w 1930 r. w Warszawie brali udział w spisku utworzonym w łonie organizacji pozaparlamentarnej zwanej popularnie Centrolew albo Związek Obrony Prawa i Wolności Ludu, wreszcie Porozumienie Stronnictw Lewicy i Środka, z wiedzą o tym, że spisek ten dążył do zamachu mającego na celu obalenie przemocą członków rządu sprawującego w tym czasie władzę w Polsce i zastąpienia ich przez inne osoby, wszakże bez zmiany zasadniczego ustroju państwowego, przy czym udział oskarżonych w tym spisku wyrażał się w przygotowaniu tego zamachu, tj. przestępstwa z art. 102 cz. I w zw. z art. 100 cz. III Kodeksu karnego z 1903 r., i skazał:

Wincentego Witosa skazano na karę półtora roku więzienia, Kazimierza Bagińskiego na dwa lata więzienia, Hermana Liebermana, Kazimierza Bagińskiego i Władysława Kiernika na kary po dwa i pół roku więzienia, zaś Mieczysława Mastka, Stanisława Dubois, Adama Pragiera, Adama Ciołkosza i Józefa Putka na kary po trzy lata więzienia. Uniewinniony został Adolf Sawicki.

Apelację od tego wyroku wnieśli obrońcy wszystkich oskarżonych oraz prokurator. Obrońcy oskarżonych w apelacji podnieśli szereg zarzutów, kwestionując dokonaną przez Sąd Okręgowy w Warszawie ocenę dowodów oraz ustalenia faktyczne przyjęte za podstawę wyroku, a także ocenę prawną zachowania oskarżonych.

Obrońcy oskarżonych we wspólnej skardze zarzucali, że podstawowe ustalenie sądu I instancji, iż obiektem zamachu przemocą miał być system rządzenia w państwie, jest sprzeczne z obowiązującym prawem, w tym z przepisami art. 100 cz. III i art. 102 cz. I

k.k. z 1903 r. Zgodnie bowiem z tymi przepisami, jak również art. 1 i 2 Konstytucji RP członkami sprawującymi władzę w Polsce są członkowie rządu i prezydent. Dlatego to oni, a nie system rządzenia w Polsce mógł być obiektem zamachu.

Następnie „skarżący zakwestionowali ustalenie Sądu Okręgowego w Warszawie o utworzeniu przez »Centrolew« spisku w celach wskazanych w art. 100 cz. III k.k. z 1903 r. Ponieważ podstawowymi cechami spisku w rozumieniu tego przepisu są: tajność, zwarta bezwzględnie karna całość i ściśle skonkretyzowany plan bezpośredniego działania, to jest oczywiste, że »Centrolew«, który złożony został z kilku ugrupowań »idących luzem«, których nie obowiązują decyzje, o ile dane ugrupowanie głosowało przeciwko nim i które podporządkowują się tylko uchwałom, za którymi głosowały, tych wymogów nie spełniał. W każdym zaś razie sąd w wyroku pozytywnego dowodu spisku »wskazać nie może«³. Sąd zatem domniemywał istnienie spisku w 1930 r., a więc domniemywał udział w domniemanym przestępstwie. Ponadto w wyroku brak jest indywidualizacji każdego z oskarżonych. Prokurator także zaskarżył powyższy wyrok na niekorzyść oskarżonych, z wyjątkiem Adolfa Sawickiego, w zakresie kwalifikacji prawnej przestępstwa i wymiaru kary.

Sąd Apelacyjny w Warszawie po rozpoznaniu tych apelacji wyrokiem z dnia 11 lutego 1933 r., III-I AK 716/32, zatwierdził wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 13 stycznia 1932 r., z tym że wymierzoną oskarżonym karę więzienia zastąpił przez dom poprawy zamienił na karę więzienia z utratą praw publicznych i obywatelskich, praw honorowych, dla jednych, w tym Wincentego Witosa, na trzy lata, a dla piątki oskarżonych, w tym Stanisława Dubois, na pięć lat.

Z kolei ten wyrok został zaskarżony wspólną kasacją wszystkich oskarżonych. Niestety tych środków odwoławczych nie udało się odtworzyć Sądowi Najwyższemu, rozpatrującemu kasację Rzecznika Praw Obywatelskich.

Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 9 maja 1933 r., IK 198/33, uchylił zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 lutego 1933 r. z powodu naruszenia przez ten sąd art. 44 k.p.k. z 1928 r. i przekazał sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania.

Do naruszenia tego przepisu Kodeksu postępowania karnego doszło na skutek nieuwzględnienia wniosku obrońców oskarżonych o wyłączenie sędziego Władysława Chodeckiego, pomimo uzasadnionych wątpliwości co do jego bezstronności, wynikających z faktu brania udziału w wydaniu w dniu 28 października 1931 r. przez Sąd Okręgowy w Toruniu wyroku, w którym między innymi stwierdzono, że „jest rzeczą notorycznie znaną, że uwięzienie niektórych działaczy politycznych w Brześciu i poddanie ich ostremu reżimowi więzienia wojskowego było nie chęcią zadowolenia jakichś sadystycznych instynktów, lecz koniecznością państwową oraz że uwięzienie to miało na celu stłumienie w zarodku prób zamachu stanu”.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy (na skutek decyzji Sądu Najwyższego) Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 20 lipca 1933 r., II.I.KA 427/33, zatwierdził zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 13 stycznia 1932 r. Kasację od tego wyroku wnieśli obrońcy oskarżonych (treści tego środka odwoławczego nie udało się odtworzyć w postępowaniu kasacyjnym przed Sądem Najwyższym toczącym się w latach 2020–2023).

3 Wyrok SN z dnia 25 maja 2023 r., II KK 453/22, OSNK 2023, nr 10, poz. 44.

Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 25 października 1933 r., I K 639/33, oddalił kasację obrońców oskarżonych.

Dekretem Prezydenta RP z dnia 31 października 1939 r.⁴ o amnestii dla byłych więźniów brzeskich udzielono skazanym całkowitej amnestii zarówno co do kary głównej, jak i co do dodatkowych skutków skazującego wyroku oraz przywrócono im wszystkie prawa obywatelskie, honorowe, godności, odznaczenia i ordery.

Próbę uchylenia niesprawiedliwego i bezprawnego wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 13 stycznia 1932 r. po 1989 r. podjęli posłowie Polskiego Stronnictwa Ludowego. Dwukrotnie w V i VI kadencji Sejmu dążyli do podjęcia przez Ministra Sprawiedliwości kasacji na rzecz skazanych. W tym przypadku uznali, że poprzez wnoszone interpelacje można wpłynąć na Ministra Sprawiedliwości, aby wniósł wówczas kasację na rzecz skazanych. Należy zauważyć, że na polskiej scenie politycznej PSL odgrywało ważną rolę, ale jego koalicjanci czy sojusznicy nie kwapili się z poparciem takiego wniosku. Na interpelacje posłów PSL w tej sprawie kierowane do Ministra Sprawiedliwości odpowiadał zastępca Prokuratora Generalnego, oczywiście odmawiając wniesienia kasacji. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości przeszkodą do wniesienia kasacji był brak akt głównych, które zaginęły. Minister ewentualne podjęcie procedury kasacyjnej uzależniał od tego, czy akta główne zostaną odnalezione. W odpowiedzi na kolejną interpelację wskazał, że oceniając zachowane materiały z procesu brzeskiego, uznał, iż brak jest podstaw do wniesienia w tej sprawie kasacji nadzwyczajnej. Tak to koalicyjni ministrowie traktowali wnioski posłów PSL. Szukając wszystkich możliwych sposobów doprowadzenia do uniewinnienia Wincentego Witosa i pozostałych skazanych w procesie brzeskim, w 2012 r. posłowie PSL przy współpracy posłów Sojuszu Lewicy Demokratycznej wystąpili z projektem ustawy o pełną rehabilitację skazanych w procesie brzeskim za działalność na rzecz demokratycznego państwa polskiego⁵. Prace nad tym projektem nie zostały zakończone, gdyż okazało się, że pojęcie rehabilitacji nie jest równoznaczne z uniewinnieniem. Rehabilitacja jest aktem prawnym o charakterze politycznym i moralnym. Byłoby zupełnie prawidłowe, gdyby rehabilitację podjęto po wyroku uniewinniającym. Sama rehabilitacja jako taka nie skutkuje uchyleniem wyroku skazującego. Takie stanowisko przedstawiałem w czasie rozpoczętych prac nad projektem ustawy.

Sprawa uniewinnienia Wincentego Witosa i pozostałych polityków w procesie brzeskim intrygowała mnie od wielu lat jako prawnika i polityka. Z rozmów z papieżem Janem Pawłem II wiedziałem, jakim szacunkiem darzył papież Wincentego Witosa. Papież podzielał także pogląd o bezprawności i braku podstaw skazania Wincentego Witosa⁶.

Poszukiwanie materiałów dotyczących procesu brzeskiego było prowadzone na wielu odcinkach. Ważną rolę odegrał tu dr Janusz Gmitruk, dyrektor Muzeum Ruchu Ludowego, z którym ściśle współpracowałem. Poszukiwania materiałów nie ograniczały się

4 Dz.U. nr 100 poz. 1000.

5 Poselski projekt z dnia 25 kwietnia 2012 r. ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec byłych posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej skazanych w procesie brzeskim za działalność na rzecz demokratycznego Państwa Polskiego, druk sejmowy nr 363 Sejmu VII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?documentId=09FFA2A0448C0565C12579ED002E5445> [dostęp: 11 maja 2024 r.].

6 Por.: S. Frankiewicz, C. Gawryś, *Nie stracić wiary w Watykanie*, Warszawa 2021; J. Zych, *13 błogosławieństw, moje spotkania z błogosławionym Janem Pawłem II*, Warszawa–Ząbki 2020.

jedynie do Polski, odbywały się one także za granicą, przykładowo w Londynie. W 2019 r. wiedzieliśmy już, na jakie materiały możemy liczyć z zagranicy i które znajdują się w polskich archiwach, w tym sądach i prokuraturze. Niestety brakowało niektórych ważnych materiałów, jak chociażby pełnych wyroków, ale o tym będzie mowa w dalszej części. Uznaliśmy, że zgromadzone dotychczas materiały oraz te, które mogą być odzyskane w postępowaniu sądowym, uzasadniają wniosek o kasację. Sprawę przedstawiłem prezesowi PSL Władysławowi Kosiniakowi-Kamyszowi, proponując, aby o wniesienie kasacji zwrócić się do Rzecznika Praw Obywatelskich. Wniosek do Rzecznika Praw Obywatelskich przygotowałem osobiście, a podpisaliśmy go obaj z prezesem Władysławem Kosiniakiem-Kamyszem – jako aktualnym prezesem PSL; ja jako prezes honorowy Polskiego Stronnictwa Ludowego. W dniu 29 lipca 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł do Sądu Najwyższego nadzwyczajny środek zaskarżenia (kasację).

Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że pomimo znacznego upływu czasu (90 lat od skazania), jak też udzielonej skazanym w procesie brzeskim amnestii ranga naruszenia prawa jest na tyle doniosła i ma *sui generis* wymiar ponadczasowy, iż w pełni uzasadnia takie postępowanie i to nie tylko w odniesieniu do Wincentego Witosa, ale też innych skazanych w procesie. O taki właśnie zakres kasacji wnosiło PSL.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że proces brzeski zaznaczył się w historii II Rzeczypospolitej jako bezprecedensowe wydarzenie naruszające porządek demokratyczny i fundamentalne prawa obywatelskie. Stanowi to, stwierdził RPO, swoiste memento dla przyszłych pokoleń – jak ważne jest dla utrzymania suwerennej państwowości respektowanie reguł demokratycznego państwa prawnego zawartych w Konstytucji RP.

Do wartości konstytucyjnych odwołałem się w swoim wystąpieniu w procesie kasacyjnym przed Sądem Najwyższym, podnosząc, iż najwyższymi wartościami określonymi w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. są sprawiedliwość i praworządność. Do wartości konstytucyjnej, jaką jest sprawiedliwość, odwołał się również w późniejszym uzasadnieniu wyroku z dnia 25 maja 2023 r. Sąd Najwyższy.

Rzecznik Praw Obywatelskich na podstawie art. 521 § 1 k.p.k. zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 lipca 1933 r., II.I.KA 427/33, w całości na korzyść wymienionych oskarżonych. Zarzucił temu wyrokowi rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenie prawa materialnego. W konkluzji kasacji RPO wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie o uniewinnienie skazanych za popełnienie zarzucanych im czynów. Rzecznik Praw Obywatelskich do kasacji dołączył zewnętrzny dysk twardy zawierający zdigitalizowane przez Archiwum Akt Nowych akta archiwalne dotyczące procesu brzeskiego. Nie miał możliwości przedstawienia ani akt postępowania, ani zapadłych w tej sprawie wyroków sądowych. Rzecznik w uzasadnieniu kasacji stwierdził, że z uwagi na charakter sprawy i przedstawione w kasacji argumenty dopuszczalne i celowe jest rozpoznanie kasacji przez Sąd Najwyższy bez uprzedniego odtworzenia akt historycznych, jedynie w oparciu o przekazane na tym dysku dokumenty archiwalne. Sąd Najwyższy w tym przedmiocie nie podzielił stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich, lecz uznał, że przedstawiony materiał dowodowy nie dał podstaw do przeprowadzenia postępowania kasacyjnego i to nawet w warstwie oceny dopuszczalności kasacji. Sąd Najwyższy stwierdził, iż wobec braku urzędowego zbioru dokumentów, jakimi są akta sprawy, w tym wyroków Sądu Najwyższego, konieczne

jest wdrożenie postępowania renowacyjnego. W listopadzie 2020 r. wszczęto takie postępowanie zarówno w Sądzie Najwyższym, jak też w Sądzie Okręgowym w Warszawie. Postępowanie kasacyjne zostało zawieszono do czasu odtworzenia akt. Postępowania w przedmiocie odtworzenia akt zakończyły się wydaniem stosownych postanowień.

Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 14 lipca 2022 r., II KO 80/20, odtworzył akta postępowań kasacyjnych toczących się przed Sądem Najwyższym. Mimo szeroko zakrojonych poszukiwań zarówno w polskich, jak i zagranicznych archiwach nie udało się odnaleźć chociażby części akt sprawy (chodzi o wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 października 1933 r., I K 639/33). Odnaleziono jedynie sentencję wyroku i fragmenty uzasadnienia. Sąd Najwyższy stwierdził, że najprawdopodobniej uległy one zniszczeniu wraz ze zniszczeniem gmachu Sądu Najwyższego (pałacu Krasińskich) lub Sądu Apelacyjnego w Warszawie (pałacu Badenich), w których te akta mogły się znajdować w czasie powstania warszawskiego. Z kolei Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z dnia 5 sierpnia 2022 r., XVIII Ko 95/20, odtworzył częściowo akta sprawy VIII.I.K. 421/31 prowadzonej przeciwko oskarżonym w zakresie: wyroku SO w Warszawie z dnia 13 stycznia 1932 r., VIII.I.K. 421/31, wyroku SA w Warszawie z dnia 11 lutego 1933 r., III-I AK. 716/32, wyroku SA w Warszawie z dnia 20 lipca 1933 r., II.1 KA. 427/33, treści wskazanej w tym postanowieniu⁷.

W związku z zakończeniem postępowania renowacyjnego Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 15 września 2022 r. podjął postępowanie kasacyjne, a sędzia sprawozdawca zarządzeniem z dnia 22 września 2022 r. wyznaczył wskazanym obrońcom z urzędu ustosunkowanie się do kasacji. Wyznaczając obrońców z urzędu, sąd uznał, że zachodzą okoliczności uzasadniające obronę, o jakich mowa w art. 79 § 2 k.p.k. Ponadto zobowiązano strony do przedstawienia na piśmie stanowisk w przedmiocie dopuszczalności kasacji. W odpowiedzi na to postanowienie Rzecznik Praw Obywatelskich, pełnomocnik społeczny oraz obrońcy skazanych oraz prokurator uznali, iż kasacja jest dopuszczalna.

W czasie rozprawy kasacyjnej przed Sądem Najwyższym przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich wniósł o uwzględnienie kasacji. Wniosek ten poparli pełnomocnik społeczny oraz pełnomocnicy skazanych. Natomiast występujący na rozprawie prokurator delegowany do Prokuratury Krajowej wniósł o pozostawienie kasacji bez rozpoznania, ewentualnie o umorzenie postępowania kasacyjnego.

Stanowisko Prokuratury Krajowej, wyrażające najpierw pogląd, że kasacja jest dopuszczalna, a następnie wnoszącej o pozostawienie jej bez rozpoznania, ewentualnie o umorzenie postępowania, może świadczyć, że w samej prokuraturze na ten temat były różne zdania. Dziwić musi okoliczność, iż prokuratura, która ustawowo ma obowiązek stać na straży praworządności, a tym samym i sprawiedliwości społecznej nie poparła wniosku o uchylenie tak skandalicznego wyroku.

Pierwszym zagadnieniem, z którym musiał się zmierzyć Sąd Najwyższy, to kwestia dopuszczalności kasacji. Zdaniem Sądu Najwyższego rozważenia wymagały w szczególności konsekwencje funkcjonowania w chwili wydania zaskarżonego kasacją wyroku odmiennego od obecnie istniejącego systemu instytucyjnego, wpływającego między

⁷ Wyrok SN z dnia 25 maja 2023 r., II KK 453/22, OSNK 2023, nr 10, poz. 44.

innymi na ocenę momentu uzyskania przez orzeczenie sądu odwoławczego cech prawomocności. O ile obecnie orzeczenie sądu odwoławczego jako sądu II instancji staje się prawomocne z chwilą wydania, o tyle zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania karnego z 1928 r. obowiązującego w czasie orzekania w sprawie istniały trzy instancje postępowania sądowego, a od wyroku II instancji, który nie stawał się prawomocny z chwilą wydania, przysługiwała kasacja. Postępowanie kasacyjne przed Sądem Najwyższym było zatem postępowaniem w III instancji, a dopiero wyrok kasacyjny zamykał postępowanie instancyjne. Należało zatem ocenić, czy w kasacji prawidłowo zidentyfikowano i wskazano wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 lipca 1933 r. jako prawomocne orzeczenie sądu w rozumieniu art. 521 k.p.k.

Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że „różnice procesowe konstrukcji zaskarżalności na gruncie przepisów Kodeksu postępowania karnego z 1928 r. (t.j. Dz.U. z 1932 r. nr 83, poz. 725) oraz Kodeksu postępowania karnego z 1997 r. (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1375), oddalonych czasowo, a nadto przedzielonych przepisami Kodeksu postępowania karnego z 1969 r., sprawiają, że bezpośrednie stosowanie obecnych instytucji do oceny skutków prawnych czynności procesowych dokonanych w 1933 r. napotyka na szereg trudności interpretacyjnych. Przeprowadzona analiza regulacji obowiązujących obecnie oraz w chwili orzekania w tej sprawie, dokonana z wykorzystaniem dyrektyw wykładni językowej, systemowej, aksjologicznej oraz z uwzględnieniem treści przepisów intertemporalnych, prowadzi ostatecznie do wniosku, że przedmiot kasacji został wskazany prawidłowo, a wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 lipca 1933 r. jest wyrokiem prawomocnym, kończącym postępowanie w rozumieniu art. 521 k.p.k.”⁸. Sąd Najwyższy podzielił zatem w tym zakresie stanowisko zajęte przez Rzecznika Praw Obywatelskich, przez inicjatora postępowania, tj. Polskie Stronnictwo Ludowe jako organizację społeczną, przez wszystkich obrońców skazanych oraz prokuratora Prokuratury Krajowej.

Wnikliwie do zagadnienia prawomocności wyroku, od którego nie ma już środków odwołania, odniósł się Sąd Najwyższy, zwracając uwagę na to, że w przepisach postępowania karnego brak jest legalnej definicji orzeczenia kończącego postępowanie. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się jednak, że uznanie orzeczenia za kończące postępowanie uzależnione jest tym, czy po jego wydaniu możliwy jest jeszcze zwykły (normalny) tryb biegu postępowania⁹.

W konkluzji Sąd Najwyższy stwierdził, że skoro pojmowanie prawomocności jako rozstrzygnięcia w przedmiocie procesu jest jednolite, to trzeba stwierdzić, że na gruncie przepisów obu kodeksów prawomocny był i pozostaje wskazany w kasacji wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 lipca 1933 r. Jako wyrok sądu odwoławczego, a nie oddalający kasację wyrok Sądu Najwyższego.

Sąd Najwyższy uznał także, iż „na kwestie dopuszczalności kasacji nie wpływa negatywnie także samo oddalenie czasowe zaskarżonego kasacją prawomocnego orzeczenia od chwili rozpoznania kasacji i to z kilku co najmniej powodów. Po pierwsze, uznajemy ciągłość funkcjonowania państwa polskiego i wykazaną wyżej kontynuację jego systemu prawnego, w tym systemu procesowego. Po drugie, odwołując się do argumentów

⁸ *Ibidem*.

⁹ Postanowienie SN z dnia 8 czerwca 2009 r., IV KK 461/08, OSNwSK 2009, nr 1, poz. 1264.

aksjologicznych, stwierdzić trzeba, że w demokratycznym państwie prawnym, jakim jest Rzeczpospolita Polska, i w świetle wiążącego go systemu wartości, opartego na Konstytucji RP, brak jest akceptowanych reguł społecznych i prawnych pozwalających na rozstrzygnięcie konfliktu pomiędzy wartościami społecznymi, takimi jak potrzeba przywrócenia sprawiedliwości, a samą stabilnością orzeczeń sądowych ze względu na upływ czasu, na niekorzyść tych pierwszych. Po trzecie, stwierdzamy bez wątpienia, że przepisy tego samego aktu prawnego, na podstawie którego wydano zaskarżony kasacją wyrok, tj. k.p.k. z 1928 r., pomimo wielu nowelizacji obowiązywały do 1 stycznia 1970 r., a wywoływały skutki znacznie dłużej. Po czwarte niewątpliwie nadal możliwe jest na gruncie obowiązujących przepisów orzekanie o skutkach orzeczeń wydanych na podstawie Kodeksu postępowania karnego z 1928 r. [...] Po piąte, rozpoznawana kasacja została na korzyść skazanych, a więc brak jest dodatkowych barier gwarancyjnych, które mogłyby wiązać sąd w razie odmiennego kierunku zaskarżenia¹⁰. W konkluzji Sąd Najwyższy stwierdził, że brak jest podstaw do odrzucenia kasacji z powodu upływu lat, które minęły od dnia wydania zaskarżonego wyroku.

Po rozstrzygnięciu kwestii dopuszczalności kasacji Sąd Najwyższy przeszedł do oceny zarzutów kasacyjnych.

Na wstępie Sąd Najwyższy stwierdza, że „w orzecznictwie i piśmiennictwie przedmiotu zgodnie przyjmuje się, że Sąd Najwyższy odczytując z kasacji podniesione zarzuty musi uwzględniać nie tylko wstępną – »dyspozytywną« część kasacji i prezentowaną przez jej autora kwalifikację uchybień, ale także jej uzasadnienie, które pozwala na odwołanie intencji towarzyszących jej wniesieniu. I tak właśnie postępując oraz korzystając z reguły interpretacyjnej wyrażonej w art. 118 § 1 k.p.k., Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że skarżący, choć w części wstępnej kasacji wskazał na rażące naruszenie wyłącznie przepisów prawa materialnego, w istocie, jak wynika z uzasadnienia kasacji, zmierzał również do zakwestionowania jakości i prawidłowości dokonanej w sprawie kontroli odwoławczej. Kontrola ta była wadliwa, wskutek czego doszło do zatwierdzenia (utrzymania w mocy) wyroku sądu I instancji, którym przypisano oskarżonym odpowiedzialność karną za zachowania, które mieściły się w ramach ich legalnej walki politycznej i podlegały ochronie konstytucyjnej, toteż nie wyczerpywały znamion zarzucanego im przestępstwa udziału w spisku mającego na celu obalenie przemocą rządu sprawującego w tym czasie władzę w Polsce. Świadczą o tym zawarte w kasacji sformułowania o »niedokonaniu analizy przyczyn tego zjawiska« (tj. przyczyn, dla których »Centrolew« przeniósł walkę na teren pozaparlamentarny – przyp. SN), czy też niepoddaniu badaniu kwestii tego, czy i na ile działalność prowadzona przez oskarżonych poza Sejmem mieściła się w granicach wykonywania mandatu poselskiego, a przede wszystkim tego, czy przedstawiciele stronnictw zakładali, że drogą do obalenia rządu jest korzystanie z kartki wyborczej przez adresatów odezw i wezwań »Centrolewu«, czy też posługiwanie się przemocą. Sformułowania te oznaczają, że w kasacji w istocie zarzucono sądowi odwoławczemu rażące naruszenie art. 433 § 2 k.p.k. przez nienależyte rozważenie zarzutów podniesionych w apelacjach obrońców oskarżonych. Taka interpretacja jest tym bardziej uprawniona, że obrońcy oskarżonych skarżąc wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie

¹⁰ Wyrok SN z dnia 25 maja 2023 r., II KK 453/22, OSNK 2023, nr 10, poz. 44.

z dnia 13 stycznia 1932 r. w całości, w apelacjach kwestionowali (jak to już wcześniej wskazano) nie tylko dokonaną ocenę prawną zachowania oskarżonych, utrzymując, że nie popełnili oni żadnego przestępstwa, ale również ustalenia faktyczne przyjęte za podstawę tego wyroku, w tym ustalenie w tej sprawie kluczowe, to jest ustalenie o działaniu oskarżonych, a w zasadzie »Centrolewu«, przemocą w celu obalenia rządu. W apelacjach podważano również dokonaną ocenę dowodów podnosząc m.in., że »sąd w wyroku pozytywnego dowodu spisku wskazać nie może«, oraz że »nie dostarczają go świadkowie dowodowi, którzy zresztą zostali powołani nie do stwierdzenia spisku, lecz przygotowania zamachu, który to zarzut sąd całkowicie odrzucił«. Zarzucono też brak indywidualizacji odpowiedzialności karnej i winy każdego z oskarżonych, podkreślając, że wyrok zamiast stwierdzać winę oskarżonych, ustala winę »kolektywów«¹¹.

Jak podkreślił Sąd Najwyższy w omawianym wyroku, „Sąd Apelacyjny w Warszawie zatwierdzając zaskarżony wyrok (art. 499 k.p.k. z 1928 r.) nie mógł »nie badać słuszności« wyroku sądu I instancji, tak pod względem faktycznym, jak i prawnym przez pryzmat zarzutów apelacji obrońców oskarżonych. Obowiązkiem tego sądu było więc rozważenie (merytoryczna ocena) zarzutów podniesionych w tych apelacjach. Nie powinno być także wątpliwości, że oceny realizacji tego obowiązku można dokonywać tylko z dzisiejszej perspektywy. Wszak Sąd Najwyższy rozpoznaje kasację na podstawie przepisów prawa procesowego obowiązujących w czasie orzekania a nie tych, które obowiązywały w dacie wydania orzeczenia zaskarżonego kasacją»¹².

Dalej Sąd Najwyższy wskazał, że „dokonując takiej oceny stwierdzić należy, że przeprowadzona w tej sprawie przez Sąd Apelacyjny w Warszawie kontrola odwoławcza nie spełnia standardu wyznaczonego dyspozycją art. 433 § 2 k.p.k., który wymaga rozważenia wszystkich zarzutów zawartych w środku odwoławczym, a więc dokonania ich rzetelnej i merytorycznej poprawnej oceny. W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że prawidłowość procedowania sądu odwoławczego powinno odzwierciedlać uzasadnienie jego wyroku, gdyż zgodnie z art. 457 § 3 k.p.k., w tym dokumencie sąd ma obowiązek podać, dlaczego zarzuty i wnioski apelacji uznał za zasadne lub za niezasadne. Zarazem przyjmuje się, że właściwe zrealizowanie tych obowiązków wymaga nie tylko niepomijania żadnego zarzutu podniesionego w środku odwoławczym, ale także rzetelnego ustosunkowania się do każdego z tych zarzutów oraz wykazania konkretnymi, znajdującymi oparcie w ujawnionych w sprawie okolicznościach argumentami, dlaczego uznano poszczególne zarzuty apelacji za trafne, bądź też bezzasadne. Do naruszenia przepisów art. 433 § 2 k.p.k. i 457 § 3 k.p.k. może dojść nie tylko wtedy, gdy sąd pomija w swoich rozważaniach zarzuty zawarte w środku odwoławczym, ale również wtedy, gdy analizuje je w sposób odbiegający od wymogu rzetelnej ich oceny (por. np. wyroki SN z dnia 6 czerwca 2006 r., V KK 413/05, OSNKW 2006, z. 7–8, poz. 76; z dnia 28 stycznia 2009 r., II KK 213/08)»¹³.

Sąd Najwyższy bardzo dokładnie przeanalizował zarzuty obrońców skazanych, szczególnie kwestionujących ustalenia sądu I instancji o utworzeniu przez oskarżonych spisku

11 *Ibidem.*

12 *Ibidem.*

13 *Ibidem.*

w celach, o których mówi art. 100 cz. III Kodeksu karnego z 1903 r., jak również posługiwaniu się przez oskarżonych przemocą w celu usunięcia członków rządu sprawujących w tym czasie władzę w Polsce i zastąpienia ich przez inne osoby, wszakże bez zmiany zasadniczego ustroju państwowego, z tym że stosując art. 2 § 1 Kodeksu karnego z 1932 r., za podstawę skazania przyjął art. 97 § 1 w związku z art. 95 Kodeksu karnego z 1932 r. „Takie postawienie sprawy oraz brak odniesienia się do szeregu istotnych dla jej prawidłowego rozstrzygnięcia kwestii poruszonych w apelacjach obrońców oskarżonych upoważnia do wnioskowania, że po pierwsze przeprowadzona przez Sąd Apelacyjny kontrola odwoławcza była powierzchowna, wybiórcza, niepełna, a tym samym nierzetelna, po drugie, że w jej wyniku doszło do utrzymania w mocy wadliwego wyroku skazującego dziesięciu oskarżonych za zachowania, które nie wyczerpywały znamion zarzucanego im przestępstwa spisku mającego na celu obalenie przemocą rządu”¹⁴. Jak stwierdził to Sąd Najwyższy, „jest to szczególnie widoczne w odniesieniu do kluczowego w tej sprawie ustalenia, to jest ustalenia o posługiwaniu się przez oskarżonych przemocą jako środkiem do osiągnięcia zakładanego celu usunięcia rządu sprawującego w tym czasie władzę w Polsce. Doskonale zdawał sobie sprawę ze znaczenia tego ustalenia już orzekający w pierwszej instancji Sąd Okręgowy w Warszawie, który w podsumowaniu swoich wywodów stwierdził, że »legalna sama w sobie walka o obalenie rządu w razie uciekania się do przemocy, jako środka działania, zawsze pozostanie czynem zakazanym, którego żadne motywy nie usprawiedliwiają [...]« (s. 187 uzasadnienia). Podobnie postrzegał tę kwestię sąd odwoławczy, który stwierdził m.in., że »środkiem działania przy dokonaniu przestępstwa, przewidzianego w art. 100 cz. III KKR – 95 k.k. jest tylko przemoc« (s. 53–54 uzasadnienia). Przemoc, zdaniem tego sądu, musi być rozumiana w sensie »siły fizycznej, gwałtu, siły niszczącej; polega ona na rzeczywistym ubezwładnieniu sił przeciwdziałających usunięciu rządu – czy to siłą fizyczną, niweczącą ich opór, czy też przez wprowadzenie ich w stan bezbronności lub niemożności oparcia się« [...]”¹⁵.

Sąd Najwyższy po dokładnej analizie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie i Sądu Apelacyjnego w Warszawie stwierdził: „Przyjęte za podstawę skazania oskarżonych ustalenia o posługiwaniu się przez nich przemocą w takim jak przedstawione wyżej znaczeniu nie miały oparcia w przeprowadzonych w sprawie i omówionych w uzasadnieniach wyroków dowodach”¹⁶. Sąd Najwyższy stwierdza, że „orzekające w tej sprawie sądy nie mogły nie wiedzieć, że »Centrolew« w istocie użycia przemocy jako środka przejęcia władzy w Polsce (usunięcia przemocą członków rządu) nie tylko nie zakładał, ale nawet nie dopuszczał. Więcej, »Centrolew«, co wynika choćby z deklaracji uchwalonej w dniu 5 kwietnia 1930 r., zawierającej ocenę sytuacji od przewrotu majowego 1926 r. i stwierdzającej, że »usunięcie dyktatury i przywrócenie prawa jest koniecznością«, wyraźnie wskazywał, że drogą do tego miały być nowe wybory oraz wyrażał obawę przed przeniesieniem walki na teren pozaparlamentarny [...]”¹⁷. W konkluzji Sąd Najwyższy rozpatrujący kasację stwierdza, że „oskarżonym nie wykazano dokonania ani planowania

14 *Ibidem.*

15 *Ibidem.*

16 *Ibidem.*

17 *Ibidem.*

żadnych działań, które byłyby sprzeczne z ówczesnym porządkiem prawnym¹⁸. Sąd Najwyższy kasacyjny odniósł się także do zakresu ochrony skazanych wynikającej z mandatu poselskiego, jaki posiadali. „W pierwszej kolejności odnotować należy, że zgodnie z art. 21 Konstytucji RP z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. nr 44 poz. 267 ze zm.), posłowie nie mogli być pociągnięci do odpowiedzialności karnej za swoją działalność w Sejmie lub poza Sejmem wchodzącą w zakres wykonywania mandatu, o ile nie wchodziło w grę naruszenie praw osób trzecich. Oskarżeni jako byli posłowie nie mogli więc być pociągnięci do odpowiedzialności karnej również za swoją działalność publiczną wchodzącą w zakres wykonywania mandatu posła, prowadzoną po rozwiązaniu Sejmu w dniu 30 sierpnia 1930 r. Wprawdzie nie przysługiwał im już ograniczony immunitet materialny »przemówienia, odezwania się i manifestacje w Sejmie« [zob. S. Śliwiński, *Polski proces karny przed sądem powszechnym, tom II. Przebieg procesu i postępowanie wykonawcze*, Warszawa 1948, s. 522], lecz w dalszym ciągu mogli korzystać z wynikającej stąd ochrony we wskazanym powyżej zakresie”.

Warto zwrócić uwagę na tę część uzasadnienia, w której Sąd Najwyższy stwierdził, że „oskarżonym jako obywatelom polskim przysługiwały prawo do prowadzenia działalności politycznej, a także wolność wyrażania poglądów i wolność zgromadzeń. Są to wolności polityczne, służące budowaniu oraz utrzymaniu systemu demokratycznego, którego podstawy tworzyła konstytucja marcowa. Ówczesna ustawa zasadnicza wprowadzała relatywnie szeroki wachlarz praw podstawowych i wolności, jak na tamte czasy, opierając się na wartościach przewodnich: wolności jednostki, demokracji politycznej, systemu rządów parlamentarnych, idei państwa prawnego i samorządności [...]”¹⁹.

Zdaniem Sądu Najwyższego korzystanie z gwarantowanych przez nią wolności było działaniem legalnym, a zatem nie można było na tej podstawie stawiać komukolwiek zarzutu popełnienia jakiegokolwiek przestępstwa. Analizując przepisy konstytucji marcowej odnoszące się do wolności słowa, Sąd Najwyższy stwierdza, że „przepis art. 104 konstytucji marcowej, poprzednik obecnie obowiązującego art. 54 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., stanowił, że »każdy obywatel ma prawo swobodnego wyrażania swoich myśli i przekonań, o ile przez to nie narusza przepisów prawa«. Wolność wyrażania poglądów jest elementem składowym wolności wypowiedzi, obok wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji [...]”²⁰.

Analizując przepisy konstytucyjne, Sąd Najwyższy twierdzi, że oskarżonym przysługiwało również prawo gwarantowane w art. 108 konstytucji marcowej, a więc „prawo koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń i związków”²¹ współcześnie określone jako wolność zgromadzeń, ujęte w art. 57 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

Sąd Najwyższy powołał się także na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K 34/99²². W przytoczonym wyroku podkreśla się rangę prawa do zgromadzeń,

18 *Ibidem*.

19 *Ibidem*.

20 *Ibidem*.

21 Zgodnie z art. 108 konstytucji marcowej: „Obywatele mają prawo koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń i związków. Wykonanie tych praw określają ustawy”.

22 Postanowienie SN z dnia 8 czerwca 2009 r., IV KK 461/08, OSNwSK 2009, nr 1, poz. 1264.

zaliczając je do kategorii praw, których podmiotem jest każdy człowiek. Prawo to jest wykonywane kolektywnie. Wolność zgromadzeń obejmuje wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i wolność uczestniczenia w nich, w szczególności swobodę wyboru czasu i miejsca zgromadzenia, formy wyrażania poglądów oraz swobodne ustalanie przebiegu zgromadzenia i prowadzenia obrad. Po stronie władzy rodzi obowiązek usuwania przeszkód w zakresie korzystania z tak określonej sfery wolności i powstrzymywania się od nieuzasadnionej ingerencji w nią, ale również podjęcia pewnych kroków politycznych mających na celu urzeczywistnienie tego prawa.

Sąd Najwyższy uznał również, że zarzucana skazanym zorganizowana przemoc nie została w niczym udowodniona; co więcej, podkreślił, iż twierdzili oni, że należy korzystać z karty wyborczej, a więc walczyć metodami politycznymi w przestrzeni publicznej. Takie metody walki politycznej nie mogą być uznane za przestępstwo.

Należy zgodzić się z Sądem Najwyższym, gdy twierdzi, że wygłaszane poglądy krytyczne skazanych wobec władzy i nawoływanie do jej zmiany nie naruszały przepisów obowiązującego prawa. Warto zwrócić uwagę na tę część uzasadnienia, w której Sąd Najwyższy twierdzi, że oskarżeni mobilizowali obywateli do udziału w wyborach i przeciwstawiania się władzy, którą uważali za dyktaturę, w sposób charakterystyczny dla państw demokratycznych, a nie z użyciem przemocy. Uzewnętrznianie opinii, ocen i postulatów co do działań władz publicznych mieści się w pełni w kategorii wyrażania poglądów, których ekspresję chroni i przewiduje każda demokratyczna konstytucja, nie wyłączając konstytucji marcowej.

Niezwykle ważne uwagi poczynił Sąd Najwyższy w odniesieniu do składu osobowego ławy oskarżonych. W uzasadnieniu wyroku w tej kwestii czytamy, co następuje: „Sąd Najwyższy nie może przejść do porządku dziennego nad kwestią składu osobowego ławy oskarżonych oraz wydarzeniami poprzedzającymi sam proces brzeski”²³. Ponadto sąd wskazał, że postawa prokuratorów i sędziów była wątpliwa z punktu sprawiedliwego procesu, prawa do obrony i jawności procesu. Obrazowo zilustrował to Aleksander Mogilnicki, stwierdzając, że „aczkolwiek w postępowaniu oskarżonych w procesie brzeskim żaden uczciwy prawnik nie mógł dopatrzeć się znamion przestępstwa, to jednak znalazły się sądy we wszystkich trzech instancjach, które ich skazały na długoterminowe więzienie”²⁴.

Jak zauważył Sąd Najwyższy, członkowie składu orzekającego w procesie brzeskim, którzy głosowali za uznaniem winy i skazaniem oskarżonych, objęli następnie prestiżowe stanowiska w wymiarze sprawiedliwości. Jedynie sędzia Stanisław Leszczyński zgłosił w przedmiotowej sprawie zdanie odrębne, sprzeciwiając się w I instancji wydaniu wyroku skazującego.

Przyznam z satysfakcją, że podniesiona przeze mnie jako zasadnicza kwestia sprawiedliwości społecznej uznana została jako kluczowa przy rozstrzygnięciu kasacji. W końcowej części uzasadnienia Sąd Najwyższy stwierdził: „Podsumowując, raz jeszcze podkreślić trzeba obowiązującą w demokratycznym państwie prawnym, o którym mowa w Konstytucji RP zasadę sprawiedliwości społecznej. To ona powinna mieć priorytetowe znaczenie w procesie orzekania, a więc wymierzania sprawiedliwości właśnie. Dotyczy to

23 Wyrok SN z dnia 25 maja 2023 r., II KK 453/22, OSNK 2023, nr 10, poz. 44.

24 A. Mogilnicki, *Wspomnienia adwokata i sędziego*, Warszawa 2016, s. 335.

także, a może szczególnie Sądu Najwyższego. Wydany wyrok powinien także stanowić rodzaj, symbolicznego już, zadośćuczynienia wobec oskarżonych w tej sprawie i to pomimo zastosowanej w odniesieniu do nich amnestii. Wyroki, które zapadły w procesie brzeskim, powinny być ostatecznie usunięte z obrotu prawnego²⁵.

W zakończeniu uzasadnienia wyroku Sąd Najwyższy stwierdził: „Sprawa procesu brzeskiego jest ciągle w pełni aktualna i powinna stanowić lekcję na temat roli prawa i sądów w demokratycznym państwie prawnym, lekcję nie tylko dla sędziów, ale także dla przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej, a wreszcie lekcję dla nas wszystkich. Sprawa ta powinna także stanowić przestrożę przed pokusą ulegania ponad miarę, emocjom politycznym, pokusą zwalczania przeciwników politycznych z wykorzystaniem instrumentów państwa i prawa, pokusą podejmowania działań wbrew prawu, w tym Konstytucji RP, dla osiągnięcia celów politycznych i poszerzania zakresu władzy”²⁶.

Ogłoszony dnia 25 maja 2023 r. przez Sąd Najwyższy wyrok jest nie tylko przykładem najwyższego kunsztu interpretacji prawa, ale także lekcją praworządności, demokracji tak potrzebnej w dzisiejszych czasach i właściwego traktowania przeciwników politycznych. Sąd Najwyższy podkreślił, że aresztowania brzeskie były akcją przemyślaną i przygotowywaną przez dłuższy czas, która stanowiła sygnał zmiany kursu politycznego. Józef Piłsudski zdecydował się rozpuścić parlament w połowie kadencji, ponieważ dalsze tolerowanie opozycji prowadziło w jego ocenie w ślepy zaulek, jako że obóz rządzący był zbyt słaby, by pozwolić sobie na starcie z opozycją na terenie parlamentarnym. Aresztowania brzeskie stały się początkiem wielkiej fali aresztowań w czasie kampanii wyborczej. Wobec więzionych parlamentarzystów stosowano wyjątkowe szykany. Znęcano się nad nimi psychicznie, wykonując pozorowane egzekucje, głodzono i nie pozwalano rodzinom dostarczać żywności, zmuszano do upokarzających prac. Wielu z nich dotkliwie pobito. Piłsudski za osobistych wrogów uważał Wincentego Witosa, Hermana Liebermana i Wojciecha Korfantego. Jeżeli współcześni Polacy doceniają zasługi Piłsudskiego, to powinni także znać tę część prawdy o jego nagannej postawie wobec przeciwników politycznych. Jego zasługi na rzecz odzyskania niepodległości nie mogą usprawiedliwiać antydemokratycznych działań wobec opozycji. Omawiany wyrok, a przede wszystkim sędziowie Sądu Najwyższego orzekający w tej sprawie przejdą do historii polskiego wymiaru sprawiedliwości jako sędziowie o najwyższym poziomie wiedzy prawniczej, bezwzględnie przestrzegający polskiej konstytucji i ludzkie honoru.

Bardzo rzetelne i głęboko prawnicze uzasadnienie wyroku świadczy o ogromie pracy, jaką podjął i wykonał Sąd Najwyższy. Dziś wiemy, że na różnych etapach postępowania sędziów nurtowały wątpliwości. Ten ogrom pracy szczególnie, gdy chodzi o rozwiązanie skomplikowanych problemów proceduralnych oraz ocenę dowodów, na podstawie których skazano Witosa i pozostałych, stawia ten wyrok jako wzór postępowania sądu dla obecnych i przyszłych pokoleń prawników. W uzasadnieniu wyroku Sąd Najwyższy ustosunkował się do tak aktualnych problemów gnębiących polski wymiar sprawiedliwości, jak zasada sprawiedliwości, odpowiedzialności, praw obywatelskich, wolności słowa i zgromadzeń, walki politycznej i immunitetu poselskiego. Omawiając niektóre

25 Wyrok SN z dnia 25 maja 2023 r., II KK 453/22, OSNK 2023, nr 10, poz. 44.

26 *Ibidem*.

skomplikowane zagadnienia natury proceduralnej oraz ogólnych zasad, którymi należy kierować się w procesach, Sąd Najwyższy odwoływał się do poglądów najwybitniejszych przedstawicieli nauki prawa, a także do wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Sąd Najwyższy negatywnie odniósł się do postawy prokuratorów, którzy oskarżali w procesie brzeskim, oraz do sędziów, którzy wydawali bezprawne wyroki. Z uznaniem odniósł się do postawy sędziego Stanisława Leszczyńskiego, który zgłosił zdanie odrębne, przeciwstawiając się wydaniu wyroku skazującego. Bez przesady można dziś stwierdzić, że jest to „wyrok stulecia” i jako taki będzie stanowił ważny materiał w kształceniu przyszłych kadr prawniczych.

Po ogłoszeniu wyroku uczestnicy postępowania wraz z obecnymi na sali sądowej studentami, powstając z miejsc, oklaskami podziękowali sądowi za ten sprawiedliwy i zgodny z oczekiwaniami polskiego społeczeństwa od 90 lat akt sprawiedliwości.

Omawiając ten historyczny i wyjątkowy wyrok dla potrzeb prawników, jako uczestnik postępowania chciałbym podkreślić, dlaczego jest on wyjątkowy. Po pierwsze dlatego, że Sąd Najwyższy, mając wątpliwości co do kwestii proceduralnych, tak jak Rzecznik Praw Obywatelskich, a także ja jako pełnomocnik, wykazał w zakresie procedury, że w najbardziej skomplikowanych sprawach należy poszukiwać sprawiedliwego rozwiązania, i znalazł takie rozwiązanie pomimo zawiłości proceduralnych. Jest rzeczą oczywistą, że tak jak nas, inicjujących ten proces, sędziów Sądu Najwyższego nurtowały wątpliwości, jednak od samego początku skład orzekający Sądu Najwyższego, o czym świadczy docieklivość w gromadzeniu materiału dowodowego oraz w uzasadnieniu zajętego stanowiska, dążył do uznania kasacji za zasadną. Czterdziestosiedmiostronicowe uzasadnienie wyroku to wspaniały podręcznik i wykład dla prawników, być może przede wszystkim dla sędziów i prokuratorów, z jaką wnikliwością należy podchodzić do oceny zjawisk i podstawowych praw obywatela zagwarantowanych w Konstytucji RP. Szczególne uznanie należy się nie tylko dr. Adamowi Bodnarowi, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, który podjął decyzję o wniesieniu kasacji, ale także jego zastępcy mecenasowi Stanisławowi Trociukowi i jego zespołowi prawnemu, z którymi miałem przyjemność współpracować w czasie przygotowywania kasacji i podczas całego procesu. Stanisław Trociuk jako radca prawny może stanowić przykład, jak pracowitością i rzetelnym podejściem do interpretacji przepisów można opanować najtrudniejsze problemy z dziedziny prawa karnego procesowego. Szczególne miejsce w przygotowaniu i pozyskiwaniu materiału dowodowego przypadło dr. Januszowi Gmitrukowi, dyrektorowi Muzeum Ruchu Ludowego.

W tym miejscu nie mogę pominąć faktu, iż Sąd Najwyższy w całości podzielił mój pogląd wyrażony w czasie procesu, iż za uniewinnieniem Wincentego Witosa i pozostałych skazanych przemawia przede wszystkim konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej.

Bibliografia

- Bäcker R., *Między demokracją a despotyzmem*, Warszawa 1981.
- Cieślak M., *Polska procedura karna*, Warszawa 1984.
- Frankiewicz S., Gawryś C., *Nie stracić wiary w Watykanie*, Warszawa 2021.
- Garlicki A., *Józef Piłsudski 1867–1935*, Warszawa 1990.
- Glaser S., *Kasacja*, Warszawa 1935.
- Glaser S., *Polski proces karny w zarysie wraz z prawem o ustroju sądów powszechnych*, Kraków 1934.
- Groszyk H., Korybski H., *Konflikt interesów i prawo*, Warszawa 1990.
- Jadacki J., *O godności i odpowiedzialności*, Warszawa 2003.
- Kodeks karny: część szczególna. Komentarz. T. 2, Komentarz do art. 117–277 k.k.*, red. A. Zoll, wyd. 2, Zakamycze 2006.
- Kurski J., *Wódz*, Warszawa 1991.
- Le Bon G., *Psychologia tłumu*, Warszawa 1989.
- Leczyk M., *Sprawa brzeska, dokumenty i materiały*, Warszawa 1987.
- Leśniewski P., *Pamięć i odpowiedzialność historyczna, prawna i moralna, Społeczeństwo dialogu. Prolegomena do teorii rekoncylacji*, Poznań 2014.
- Mackiewicz S., *Historia Polski od 11 listopada 1918 r. do 5 lipca 1945 r.*, Londyn 1980.
- Mogilnicki A., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 1933.
- Mogilnicki A., *Wspomnienia adwokata i sędziego*, Warszawa 2016.
- Roszkowski W., *Historia Polski 1914–1996*, Warszawa 1997.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 54 Konstytucji RP, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Śliwiński S., *Polski proces karny przed sądem powszechnym, tom II. Przebieg procesu i postępowanie wykonawcze*, Warszawa 1948.
- Waltoś S., Hofmański P., *Proces karny: zarys systemu*, Warszawa 2016.
- Ziemiński Z., *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992.
- Ziółkowski M., Pawłowska B., Drozdowski R., *Jednostka wobec władzy*, Poznań 1994.
- Znamierowski C., *Elita i demokracja*, Warszawa 1991.
- Zych J., *13 błogosławieństw, moje spotkania z błogosławionym Janem Pawłem II*, Warszawa–Ząbki 2020.

Aleksandra Głowczewska¹

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
ORCID ID: 0000-0002-3898-8822

SPRAWOZDANIE Z V EDYCJI OGÓLNOPOLSKIEJ KONFERENCJI NAUKOWEJ PRAWNICZYCH ZAWODÓW ZAUFANIA PUBLICZNEGO „DOSTĘP DO PRAWNICZYCH ZAWODÓW ZAUFANIA PUBLICZNEGO”, TORUŃ, 14 GRUDNIA 2023 R.

LINE

W dniu 14 grudnia 2023 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu odbyła się V edycja Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej Prawniczych Zawodów Zaufania Publicznego. Tegoroczna edycja wydarzenia została poświęcona zagadnieniu dostępu do prawniczych zawodów zaufania publicznego. Spotkanie zgromadziło przedstawicieli nauki i praktyki, którzy podjęli się wygłoszenia interesujących wystąpień oraz udziału w ciekawej i inspirującej dyskusji. Konferencję zorganizowała Katedra Prawa Administracyjnego przy współpracy z Kołem Naukowym Marketingu Prawniczego UMK. Wydarzenie odbyło się ze wsparciem finansowym i pod honorowym patronatem Okręgowej Izby Radców Prawnych w Toruniu oraz pod patronatem medialnym kwartalnika „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe”.

¹ Doktor nauk prawnych, asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji UMK w Toruniu, absolwentka prawa oraz ochrony dóbr kultury, sp. muzealnictwo i zabytkoznawstwo; autorka i współautorka publikacji z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem prawa ochrony zabytków.

Zaproszonych gości oraz uczestników konferencji przywitał kierownik Katedry Prawa Administracyjnego dr hab. Piotr Rączka, prof. UMK, kierownik naukowy konferencji. Wskazał, że tegoroczny temat konferencji jest bardzo istotny z punktu widzenia zmian zachodzących w dostępie do zawodów zaufania publicznego. Zauważył, że warto zadać kilka pytań odnoszących się do kwestii takich, jak sens utrzymania monopolu samorządów zawodowych przy przygotowywaniu do egzaminu zawodowego lub ograniczania alternatywnych dróg dostępu do wykonywania jednego z zawodów zaufania publicznego. Wskazał, że konferencja może być również okazją do dyskusji nad uzasadnieniem zróżnicowania procedur pozwalających na uzyskiwanie tytułowych zawodów oraz kwestią przydatności egzaminu zawodowego w weryfikowaniu zdobytej wiedzy i umiejętności praktycznej kandydata.

Następnie Piotr Rączka poprosił o zabranie głosu i oficjalne otwarcie konferencji dziekan Wydziału Prawa i Administracji UMK, prof. dra hab. Zbigniewa Witkowskiego. Dziekan złożył na ręce kierownika katedry gratulacje i wyrazy uznania w związku z corocznym organizowaniem konferencji poświęconej prawniczym zawodom zaufania publicznego. Podkreślił, że podstawą funkcjonowania przedmiotowych zawodów jest art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej², której przepisy powinny być dla prawników najwyższym nakazem.

Po wygłoszonych powitaniach głos zabrała dr Karolina Rokicka-Murszewska (UMK), moderator pierwszego panelu konferencji: „Wprowadzenie do problematyki dostępu do prawniczych zawodów zaufania publicznego”. Jako pierwszy głos zabrał dr hab. Maciej Serwaniec, prof. UMK. W swoim wystąpieniu, zatytułowanym „Zawody zaufania publicznego na straży konstytucyjnego porządku prawnego”, wskazał, że samorządy zawodowe są tworzone na podstawie art. 17 Konstytucji RP, który – umiejscowiony w rozdziale poświęconym naczelnym zasadom ustroju Rzeczypospolitej – dowodzi rangi samorządów zawodowych i zawodów zaufania publicznego. Podkreślił, że działalność samorządów świadczy o decentralizacji władzy publicznej, która znacznie lepiej zaspokaja potrzeby obywateli i wiąże się z demokracją i suwerennością narodu. Maciej Serwaniec odwołał się także do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wskazując, że przedstawiciele zawodów zaufania publicznego, by właściwie wykonywać zadania publiczne, muszą zasłużyć na zaufanie obywateli. Na to zaś składa się wiele czynników, takich jak: dobra wola, właściwa motywacja i należyte wykonywanie powierzonych zadań. Pomoc świadczona obywatelom musi wiązać się z odpowiednim poziomem wiedzy, etyki i niezależności, które gwarantuje przynależność osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego do samorządów zawodowych. Celem funkcjonowania samorządów zawodowych jest nie tylko piecza nad ich członkami, ale też gwarancja jakości i etyki świadczonych usług. Sprawowanie pieczy jest wartością konstytucyjną i nie powinno podlegać ograniczeniom politycznym.

Jako drugi swój referat wygłosił dr Karol Kosiński (UMK). Jego wystąpienie pod tytułem „Reglamentacja dostępu do prawniczych zawodów zaufania publicznego” odnosiło się do kwestii ograniczeń w wykonywaniu zawodu radcy prawnego, adwokata czy

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej: Konstytucja RP.

komornika sądowego. Prelegent omówił na wstępie, czym jest reglamentacja i z jakich przepisów prawnych może wynikać, następnie wskazał na dwie płaszczyzny reglamentacji – reglamentację form i reglamentację dostępu do tytułowych zawodów. Prelegent zwrócił uwagę na kwestię zagrożeń płynących z nadmiernej reglamentacji, jak również konieczność zachowania umiaru i proporcjonalności. Wskazał, że warunki wykonywania zawodów zaufania publicznego zawarte w poszczególnych ustawach nie są spójne, a przepisy dotyczące warunku niekaralności i nieskazitelnego charakteru są niejasne i budzić mogą spore wątpliwości przy ich interpretacji.

Kolejnym prelegentem był radca prawny dr Kamil Dąbrowski (Uniwersytet Szczeciński), zaś tytuł jego wystąpienia brzmiał „O różnym pojmowaniu wymogu niekaralności jako warunku dostępu do zawodów prawniczych”. Nawiązując do poprzedniego referatu, wskazał, że ograniczenie dostępu do zawodu w postaci warunku niekaralności musi spełniać określone wymogi ustawowe. Racjonalne jednak wydaje się, że ograniczenia dla poszczególnych zawodów mogą być wyższe, jeśli przedstawiciele tych zawodów wykonują zadania oddziałujące na prawa i wolności jednostki. Nie jest to jednak w pełni zgodne z Konstytucją RP, zwłaszcza że przepisy regulujące dostęp do poszczególnych zawodów zaufania publicznego nie są w pełni klarowne. Nie można jednoznacznie określić, czy nieumyślne popełnienie przestępstwa przez radcę prawnego, adwokata czy notariusza wpływa na dostęp do wykonywania prawniczych zawodów zaufania publicznego. Przepisy są dodatkowo odmienne dla kandydatów na aplikantów. Prelegent, kończąc swoje wystąpienie, postawił pytanie o sens utrzymania warunku niekaralności w obecnym kształcie.

Jako ostatnia w pierwszym panelu wystąpiła dr Katarzyna Krupa-Lipińska (UMK), która jako rzecznik patentowy opowiedziała o dostępie do tego zawodu. Wskazała, że jest to zawód hybrydowy, gdyż rzecznik świadczy pomoc prawną i techniczną, zaś wykonywać mogą go osoby z wykształceniem zarówno prawniczym, jak i technicznym. Następnie prelegentka wymieniła warunki dostępu do zawodu i jego wykonywania. Podkreśliła, że po złożeniu ślubowania aplikant rzecznikowski staje się członkiem samorządu zawodowego. Niemożliwe jest w związku z tym wyprowadzenie prowadzenia aplikacji poza działalność samorządu, gdyż pociągałoby to za sobą utratę statusu członków samorządu przez kursantów.

Podczas dyskusji, która odbyła się po pierwszym panelu, jako pierwszy głos zabrał Piotr Rączka, odnosząc się do ostatniego referatu. Wskazał, że zawód rzecznika patentowego jest odmienny od omawianych dotychczas prawniczych zawodów zaufania publicznego, także w kontekście dostępu do tego zawodu. Zwrócił uwagę na bardzo ciekawy fakt dostępu do zawodu także dla techników. Następnie głos zabrał dr Bartłomiej Chłudziński (UMK). Odniósł się do wystąpień Karola Kosińskiego i Kamila Dąbrowskiego, wskazując, że reglamentacja nie powinna być czymś naturalnym i oczywistym. Jego zdaniem powinien być to jedynie wyjątek od konstytucyjnych zasad dostępu do prawniczych zawodów zaufania publicznego. Należałoby również określić ważność i charakter zawodowych i osobistych kryteriów reglamentacji. Jako kolejna głos zabrała radca prawny dr hab. Dorota Sylwestrzak (UMK), odnosząc się do przesłanki niekaralności. Wskazała, że likwidacja przesłanki byłaby absolutnie niesłuszna. Należałoby jednak zastanowić się, skąd wynikają różnice w poszczególnych ustawach oraz jak rozwiązać problem

dostępu do wykonywania zawodu w przypadku chęci zmiany. Do problematyki przesłanek niekaralności i nieskazitelnego charakteru odniosła się także zastępca notarialny mgr Joanna Wiśniewska-Budda. Wskazała na kwestię badania rękopisami kandydata na notariusza, gdzie nie ma jasno określonych przesłanek, a ocena często dokonywana jest *ad casum*.

Po przerwie kawowej rozpoczął się II panel, który moderował Bartłomiej Chludziński. Jako pierwsza głos zabrała radca prawny dr Magdalena Wasylkowska-Michór (Uniwersytet Zielonogórski, Okręgowa Izba Radców Prawnych we Wrocławiu), która wygłosiła referat pod tytułem „Regulacja dostępu do zawodu radcy prawnego jako gwarant niezależności samorządu zawodowego”. Odniosła się do definicji oraz cech samorządu zawodowego. Wskazując na cechy takie jak samodzielność i niezależność, podkreśliła ścisły związek z art. 20 i 22 Konstytucji RP. Prelegentka omówiła również warunki dokonania wpisu na listę radców prawnych oraz kryteria odmowy dokonania takiego wpisu.

Następnie głos zabrała adwokat mgr Karolina Wilamowska, reprezentująca kancelarię Wilamowscy Adwokaci spółka partnerska oraz Uczelnię Łazarskiego. Podjęła ona temat „Zwolnienia z tajemnicy zawodowej adwokata w świetle aktualnego orzecznictwa sądowego”. Wskazała na różnice między tajemnicą obrończą a adwokacką. Przywołała przeprowadzone przez Naczelną Radę Adwokacką w 2022 r. badania, w których ramach zwrócono się do sądów rejonowych w trybie informacji publicznej o wskazanie liczby wniosków o zwolnienie z tajemnicy adwokackiej. Uzasadnienia przesłanych w odpowiedzi orzeczeń wskazują na przedwczesne składanie wniosków o zwolnienie z tajemnicy.

Kolejnym prelegentem zaproszonym przez moderatora był aplikant adwokacki mgr Michał Kołbuc (Szkoła Doktorska Uniwersytetu Szczecińskiego). Podjął on temat „Problematyka wolności słowa i pisma adwokata – uwagi na tle immunitetu adwokackiego w Polsce”. Prelegent odniósł się do przepisów dotyczących wolności słowa i pisma, omówił kwestię kar dyscyplinarnych oraz problemy, które mogą skłaniać do nadużycia wolności słowa i pisma przez adwokata, takie jak niewłaściwe sugestie klienta.

Jako ostatnia w II panelu głos zabrała Wiktoria Gibała (UMK), studentka IV roku prawa. Podniosła ona interesujący problem „Alternatywnej drogi do zawodu adwokata i radcy prawnego”. Wskazała na rozwiązania, które prócz aplikacji mogą być drogą do wykonywania przedmiotowych zawodów zaufania publicznego. Przywołała ścieżkę kariery naukowej, a więc uzyskanie stopnia naukowego doktora, co pozwala na pominięcie aplikacji i przystąpienie do egzaminu zawodowego, co zdaniem prelegentki może być korzystne z uwagi na duże koszty aplikacji. Podobnie uzyskanie stopnia doktora habilitowanego oraz wpis na listę radców prawnych lub adwokatów po uzyskaniu stopnia naukowego na podstawie doświadczenia zawodowego wydają się zdaniem prelegentki ciekawą alternatywą. Podkreśliła jednak w swoim wystąpieniu, że aplikacja zawodowa zapewnia przygotowanie praktyczne czy zdobycie kontaktów zawodowych, więc nierozsądne byłoby rezygnowanie z tej drogi do wykonywania zawodu.

Następnie Bartłomiej Chludziński zaprosił uczestników do udziału w dyskusji. Głos zabrały Karolina Wilamowska oraz Magdalena Wasylkowska-Michór, wskazując, że aplikacja zapewnia nieocenione doświadczenie i przygotowanie praktyczne do zawodu adwokata lub radcy prawnego, co jest niezbędne dla świadczenia pomocy prawnej i reprezentacji klientów przed sądem. Swoje zdanie wyraził również uczestnik konferencji

adwokat Mateusz Rudziński. Odnosił się do przesłanek nieskazitelnego charakteru oraz zdobywanego doświadczenia zawodowego, wskazując, że prawnicze zawody zaufania publicznego wymagają nie tylko właściwego przygotowania teoretycznego i praktycznego, ale także wewnętrznego powołania i chęci świadczenia pomocy na rzecz jednostki.

Trzeci panel moderował dr Łukasz Maszewski (UMK). Jako pierwszy z prelegentów głos zabrał dr Mariusz Liskowski (Bydgoska Szkoła Wyższa), podejmując temat: „Konstytucyjna wolność wyboru i wykonywania zawodu a zasady naboru do zawodu komornika w świetle ustawy o komornikach sądowych”. Prelegent omówił zasady działania samorządu zawodowego komorników sądowych, przepisy dotyczące powołania oraz odmowy powołania kandydata do wykonywania tego zawodu. Wskazał, że decyzje te oparte są na uznaniu administracyjnym. W wystąpieniu Mariusz Liskowski powołał się na wyniki badań własnych, w ramach których wystąpił do Ministerstwa Sprawiedliwości i Krajowej Rady Komorniczej o przesłanie danych dotyczących liczby powołań na stanowiska komorników sądowych w latach 2013–2023. Na przestrzeni 10 lat widoczny jest wzrost powołań o ponad 1 tys. osób, a także znikoma liczba decyzji odmownych.

Kolejnym prelegentem był mgr Patryk Pieniążek (Szkoła Doktorska Nauk Społecznych Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu). W wystąpieniu pt. „Wyłączenie ochrony prywatności w przypadku wykonywania zawodu komornika sądowego” prelegent omówił przepisy regulujące prawo do prywatności oraz status komornika sądowego. Wskazując na możliwość wyłączenia prawa do prywatności, odwołał się do myśli doktryny, a także orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wskazał, że komornik jest organem władzy publicznej działającym przy sędzie rejonowym, który choć prowadzi działalność gospodarczą, nie jest przedsiębiorcą. Jako przykład wyłączenia prawa do prywatności magister Pieniążek podał konieczność składania oświadczeń majątkowych przez komorników sądowych, co budzi sprzeciw członków samorządu zawodowego. Jest to postrzegane jako zbyt duża ingerencja w sferę prywatności komorników sądowych.

Następnie moderator panelu udzielił głosu mgr Joannie Wiśniewskiej-Buddzie z Izby Notarialnej w Gdańsku, reprezentującej także Uniwersytet Gdański. Prelegentka w swoim wystąpieniu („Weryfikacja spełnienia wymogów stawianych wobec kandydata na notariusza ze szczególnym uwzględnieniem przesłanki dawania rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu”) odniosła się do kwestii szczególnych wymagań, jakie stawia się notariuszom w odniesieniu do zaufania państwa i obywateli. Z uwagi na wysoką estymę zawodu oraz odpowiedzialność finansową notariuszy od kandydatów do wykonywania tego zawodu wymaga się nie tylko nieskazitelnego charakteru (w sferze etycznej i moralnej), ale także rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu (w sferze intelektualnej i profesjonalnej). O dużym znaczeniu wymogów świadczyć może także konieczność składania dwóch ślubowań – wobec Ministra Sprawiedliwości oraz wobec Prezesa Izby Notarialnej.

Ostatnim prelegentem był Mikołaj Brzóstowicz (UMK), student IV roku prawa. W swoim wystąpieniu „Porównanie systemów dostępu do zawodów komornika sądowego i notariusza w wybranych państwach Unii Europejskiej” omówił podobieństwa i różnice dla tytułowych zawodów w porządkach prawnych Polski, Niemiec i Francji. Zwrócił uwagę, że aplikacja komornicza i notarialna funkcjonują jedynie w Polsce. W Niemczech i Francji duży nacisk kładzie się na odbycie praktyki po ukończeniu studiów, która często kończy się egzaminem zawodowym.

Panel trzeci podsumowała owocna dyskusja odnosząca się nie tylko do ostatnich wystąpień, ale również nawiązująca do wszystkich poruszanych tematów. Głos zabrał między innymi dr Piotr Chrzczonowicz (UMK), odnosząc się do kwestii rękojmi i tajemnicy zawodowej adwokata. Głos zabrali także Karol Kosiński i Kamil Dąbrowski.

Konferencję podsumowała i zamknęła Karolina Rokicka-Murszewska, która dziękując za udział w interesujących obradach i inspirującej dyskusji, wyraziła nadzieję na spotkanie podczas kolejnej, VI już edycji wydarzenia (12 grudnia 2024 r.).

Kacper Milkowski¹

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID ID: 0000-0003-4367-0365

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA SĄDU NAJWYŻSZEGO (ZA OKRES STYCZEŃ-MARZEC 2024)

ABSTRACT

Overview of the decisions of the Polish Supreme Court

The Judgment of the Polish Supreme Court of January 25, 2024 (case file no. I CSK 151/23) is of particular importance for legal practice. The Court indicated that in the case of division of marital property (including real estate encumbered with a mortgage), the court generally establishes its value, disregarding the value of the mortgage encumbrance. In the Judgment of March 27, 2024 (case file no. IV KK 478/23), the Polish Supreme Court stated that intoxication requires an amount of substance that allows for at least one-time use of the substance in a dose characteristic for it, capable of producing an effect in humans other than medical. In addition, the Polish Supreme Court, in the Judgment of January 11, 2024 (case file no. III PSK 24/23), stated that a one-day break in obtained sick leaves does not interrupt the temporary incapacity for work and does not require counting the period of this incapacity from the beginning.

Keywords: Polish Supreme Court, judiciary, criminal proceedings, civil proceedings, resolution, judgment

¹ Doktorant w Katedrze Prawa Międzynarodowego Publicznego i Prawa Unii Europejskiej na Wydziale Prawa i Administracji na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie.

Słowa kluczowe: Sąd Najwyższy, orzecznictwo, postępowanie karne, postępowanie cywilne, uchwała, wyrok

Sprawy z zakresu prawa cywilnego i gospodarczego

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2024 r., I CSK 6959/22

Artykuł 43 § 2 k.r.o. formułuje dwie przesłanki ustalenia nierównych udziałów w majątku wspólnym, które muszą wystąpić łącznie i które pozostają do siebie w takim wzajemnym stosunku, że żadne „ważne powody” nie stanowią podstawy takiego orzeczenia, jeżeli stopień przyczynienia się małżonków do powstania majątku wspólnego jest równy, a jednocześnie – nawet różny stopień przyczynienia się małżonków do powstania tego majątku nie stanowi podstawy ustalenia nierównych udziałów, jeżeli nie przemawiają za tym „ważne powody”. Innymi słowy, wyróżnienie przez ustawodawcę tych dwu przesłanek sprawia, że sam nierówny stopień przyczynienia się małżonków do powstania majątku wspólnego nie może być uznany za ważny powód w rozumieniu komentowanego przepisu. Zdefiniowano ważne powody jako okoliczności, które oceniane z punktu widzenia zasad współżycia społecznego sprzeciwiają się przyznaniu jednemu z małżonków korzyści z tej części majątku wspólnego, do której powstania ten małżonek nie przyczynił się. Podkreśla się przy tym, że ocena ważnych powodów ma nie tylko aspekt majątkowy, ale również etyczny, co wyraża się w postulatcie dokonywania ich oceny przy uwzględnieniu zasad współżycia społecznego. Nie chodzi tu o winę w rozkładzie pożycia małżeńskiego, ale o winę odnoszoną do nieprzyczyniania się przez małżonka do powstania majątku wspólnego lub przyczyniania się w mniejszym stopniu, niż to wynika z jego możliwości. Ważnym powodem jest w szczególności naganne postępowanie małżonka, przeciwko któremu jest skierowane żądanie ustalenia nierównych udziałów, polegające na tym, że w sposób rażący lub uporczywy nie partycypował w tworzeniu wspólnego majątku stosownie do sił i możliwości zarobkowych.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2024 r., I CSK 6939/22

Do *essentialia negotii* umowy pożyczki należą: zobowiązanie dającego pożyczkę (pożyczkodawcy) do przeniesienia na własność biorącego określonej ilości pieniędzy albo rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku oraz zobowiązanie biorącego (pożyczkobiorcy) do zwrotu tej samej ilości pieniędzy albo tej samej ilości rzeczy tego samego gatunku i tej samej jakości. Zatem to obowiązek zwrotu pożyczki, a nie termin zwrotu należy do elementów przedmiotowo istotnych umowy pożyczki.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2024 r., I CSK 205/23

Do zmiany postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku z inicjatywy osoby, która była uczestnikiem postępowania, może doprowadzić tylko powołanie się na taką podstawę faktyczną, która nie mogła być powołana w poprzednio toczącym się postępowaniu.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2024 r., I CSK 662/23

Przez czynność zdziałaną ze świadomością pokrzywdzenia wierzyciela w rozumieniu art. 527 § 1 k.c. należy rozumieć czynność podjętą w takiej sytuacji, w której dłużnik

mógł przewidzieć, że w wyniku jej dokonania stanie się niewypłacalny lub niewypłacalny w większym stopniu. Świadomość pokrzywdzenia wierzycieli istnieje, w sytuacji gdy dłużnik wie, że na skutek czynności prawnej określone aktywa wyjdą z jego majątku i że z tego powodu wierzyciele będą mieli trudności z zaspokojeniem, a w konsekwencji nastąpi ich pokrzywdzenie.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2024 r., I CSK 2146/23

Postanowienia umowy (regulaminu) określające zarówno zasady przeliczenia kwoty udzielonego kredytu na złotówki przy wypłacie kredytu, jak i spłacanych rat na walutę obcą, pozwalające bankowi swobodnie kształtować kurs waluty obcej, mają charakter niedozwolonych postanowień umownych. Niedozwolone postanowienie umowne (art. 385¹ § 1 k.c.) jest od początku, z mocy samego prawa, dotknięte bezskutecznością na korzyść konsumenta, który może udzielić następczo świadomej i wolnej zgody na to postanowienie i w ten sposób przywrócić mu skuteczność z mocą wsteczną. Nie budzi też wątpliwości, że stwierdzenie niedozwolonego charakteru postanowienia w umowie kredytu może uzasadniać uznanie umowy za nieważną.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 2024 r., I CSK 4427/23

Stronie, która w wykonaniu umowy kredytu, dotkniętej nieważnością, spłacała kredyt, przysługuje roszczenie o zwrot spłaconych środków pieniężnych jako świadczenia nienależnego (art. 410 § 1 w związku z art. 405 k.c.) niezależnie od tego, czy i w jakim zakresie jest dłużnikiem banku z tytułu zwrotu nienależnie otrzymanej kwoty kredytu.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2024 r., I CSK 6837/22

Dopuszcza się jeszcze przed dniem 3 sierpnia 2008 r. możliwość nabycia w drodze zasiędnienia służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2024 r., III CZ 381/23

1. Status interwenienta ubocznego nabywany jest już z mocy samego oświadczenia o wstąpieniu do postępowania. Dopiero zgłoszenie przez jedną ze stron opozycji pozwala sądowi na weryfikację, czy interwenient rzeczywiście posiada interes prawny, o którym mowa w art. 76 k.p.c. Żaden przepis, co trafnie zauważa skarżący, nie przewiduje przy tym możliwości zweryfikowania tej kwestii z urzędu.
2. Brak możliwości badania interesu prawnego, o którym mowa w art. 76 k.p.c., nie oznacza, że interwenient uboczny, który bierze udział w sprawie w istocie bez powodu, a który – na skutek bierności stron – nie został wyeliminowany z postępowania, ma możliwość podejmowania wszelkiego rodzaju czynności procesowych.
3. Ustawodawca przewidział bowiem zaskarżalność wyłącznie tych orzeczeń dotyczących statusu interwenienta, które zapadły na skutek opozycji – z czego należy wnosić, że nie istnieją inne tego rodzaju postanowienia. Wykluczyć bowiem trzeba, by możliwe było wydanie postanowienia w przedmiocie odmowy dopuszczenia do udziału w sprawie z urzędu (bez opozycji), lecz by orzeczenie takie było niezaskarżalne. Skoro możliwe jest kwestionowanie orzeczenia uwzględniającego opozycję, to tym bardziej możliwe byłoby kwestionowanie odmowy dopuszczenia do udziału w sprawie

w sytuacji, w której strony nie kwestionują wystąpienia przesłanek, o których mowa w art. 76 k.p.c., lecz z urzędu czyni to jedynie sam sąd.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2024 r., I CSK 5430/22

Zasiedzenie następuje z mocy samego prawa – *ex lege*, a postanowienie stwierdzające nabycie w ten sposób własności nieruchomości ma charakter deklaratoryjny i zapada jedynie w razie przyjęcia przez sąd oceny, że skutek taki rzeczywiście wystąpił, wobec spełnienia przesłanek zasiedzenia sprowadzających się do zaistnienia określonych faktów. Fakt posiadania samoistnego nieruchomości w określonym czasie ma charakter obiektywny, nie zachodzi więc możliwość, by jego wystąpienie było zależne od złożenia przez uczestników postępowania (nawet wszystkich zainteresowanych) oświadczeń o przyłączeniu się do wniosku czy jego uznaniu.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 lutego 2024 r., I CSK 6889/22

Celem domniemania z art. 339 k.c. jest ochrona posiadania, a nie wykorzystanie go przeciwko innemu posiadaniu samoistnemu. Domniemanie z art. 339 k.c. ma charakter wzruszalny, a jego obalenie jest możliwe w toku każdego postępowania, w którym kwestia charakteru posiadania ma znaczenie dla rozpoznania sprawy.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2024 r., I CSK 6688/22

Podstawą do ustalenia ceny, w określony przez art. 536 § 1 k.c. sposób, mogą być okoliczności istniejące w chwili zawarcia umowy oraz takie, które mogą wystąpić w przyszłości. Przepis art. 536 § 1 k.c. nie limituje tych elementów; z tego względu w praktyce można spotkać różne, szczegółowe klauzule umowne w tym przedmiocie, np. ustalenie wysokości ceny według cennika, według wartości materiałów i robocizny, także „po kursie dnia”, według ceny giełdowej. O ustaleniu w umowie ceny nie musi przesądzać wyłącznie kwotowe wskazanie konkretnej jej wysokości, lecz wystarczy konkretne, jednoznaczne i stanowcze wskazanie podstaw do ustalenia ceny.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2024 r., I CSK 6486/22

Wstąpienie w trybie art. 133 ust. 1 pr. upad. syndyka do postępowania w miejsce wierzyciela, który skargą pauliańską zamierzał chronić tylko swoją wierzytelność, powoduje, że czynności fraudacyjne mogą być uznane za bezskuteczne w stosunku do całej masy upadłości, która może obejmować również wierzytelności innych wierzycieli. Tym samym ochrona pauliańska, przez wstąpienie syndyka, może zostać de facto rozszerzona na wierzytelności wszystkich wierzycieli upadłego wchodzących w skład masy upadłości, w tym tych, którzy nie wystąpili z indywidualną skargą pauliańską w terminie wskazanym w art. 534 k.c. Zawity charakter tego terminu, jak i pierwotne powództwo wierzyciela wskazują, że rozszerzona ochrona pauliańska powstała wskutek wstąpienia syndyka dopuszczalna jest jedynie w granicach wartości wierzytelności pierwotnego powoda – wierzyciela, który zdecydował się złożyć skargę pauliańską. Upływ terminu z art. 534 k.c. skutkujący wygaśnięciem uprawnienia do dochodzenia bezskuteczności uniemożliwia bowiem rozszerzenie ochrony pauliańskiej powyżej tej wartości.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2024 r., I CSK 6432/22

Wyroki sądów, jak również uzasadnienia tych wyroków są dokumentami urzędowymi w rozumieniu art. 244 k.p.c. i stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone. W związku z powyższym sąd jest uprawniony do dokonania ustaleń faktycznych na podstawie tych dokumentów przy uwzględnieniu całości zgromadzonego materiału dowodowego zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów z art. 233 k.p.c.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2024 r., I CSK 6495/22

Przepis art. 229 k.c. ma zastosowanie tylko wtedy, gdy doszło do zwrotu rzeczy i właściciel dochodzi roszczeń uzupełniających po odzyskaniu posiadania rzeczy. Nie ma natomiast zastosowania do wymienionych w nim roszczeń właściciela, który rzeczy nie odzyskał. Co przy tym istotne, przejście własności rzeczy na samoistnego posiadacza w drodze umowy sprzedaży nie świadczy o odzyskaniu władztwa nad rzeczą przez dotychczasowego właściciela.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2024 r., II CSKP 1070/22

To, za jaki okres w ciągu roku czynsz jest lub może być faktycznie pobierany, a co więcej – czy w ogóle i przez kogo jest pobierany, nie ma z perspektywy art. 23² k.p.c. żadnego znaczenia. Co więcej, dla ustalenia wysokości czynszu, o jakiej mowa w art. 23² k.p.c., znaczenie ma tylko wysokość czynszu potencjalnie należnego właścicielowi nieruchomości, a nie wysokość takiego czynszu należnego lub pobieranego przez posiadacza nieruchomości od osób trzecich w związku z gospodarczym wykorzystywaniem przez niego nieruchomości.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2024 r., I CSK 401/23

Żądania odszkodowania z art. 390 § 1 k.c. nie wyłącza okoliczność, iż stronie uprawnionej przysługuje roszczenie o zawarcie umowy przyrzeczonej. Strony mogą w umowie przedwstępnej odmiennie określić zakres odszkodowania, w tym zaś uzgodnić zapłatę kary umownej na wypadek niewykonania zobowiązania niepieniężnego.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2024 r., I CSK 701/23

Przyznanie najbliższym członkom rodziny zmarłego „odpowiedniej sumy” tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę (art. 446 § 4 k.c.) wymaga odniesienia się do szeregu niedookreślonych kryteriów, których stosowanie ma z natury rzeczy ocenny charakter i jest ściśle osadzone w okolicznościach faktycznych konkretnej sprawy. Określenie wysokości zadośćuczynienia na podstawie ocennych kryteriów stanowi istotny atrybut sądów *meriti* i prawomocne orzeczenie sądu drugiej instancji może zostać skutecznie zakwestionowane w skardze kasacyjnej jedynie w razie stwierdzenia wyraźnego naruszenia zasad ustalania zadośćuczynienia. Naruszenie tych zasad może polegać na nieuwzględnieniu istotnych czynników mających znaczenie dla określenia rozmiaru krzywdy i należnej w związku z tym rekompensaty albo na oczywiście wadliwej ocenie tych czynników pod kątem ustalenia zadośćuczynienia „odpowiedniego” w rozumieniu art. 446 § 4 k.c.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2024 r., I CSK 3370/23

Stronie, która w wykonaniu umowy kredytu, dotkniętej nieważnością, spłacała kredyt, przysługuje roszczenie o zwrot spłaconych środków pieniężnych jako świadczenia nienależnego (art. 410 § 1 w związku z art. 405 k.c.) niezależnie od tego, czy i w jakim zakresie jest dłużnikiem banku z tytułu zwrotu nienależnie otrzymanej kwoty kredytu.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2024 r., I CSK 3379/23

Skuteczne powołanie się na interes prawny w rozumieniu art. 189 k.p.c. wymaga wykazania przez powoda, że wyrok wydany w tego rodzaju sprawie wywoła takie konsekwencje prawne w stosunkach między stronami, w wyniku których ich sytuacja prawna zostanie określona jednoznacznie, nie będzie budziła wątpliwości, co spowoduje w konsekwencji, iż zostanie usunięta niepewność co do istnienia określonych praw i obowiązków stron oraz ryzyko ich naruszenia w przyszłości. Rozstrzygnięcie, czy zobowiązanie kredytowe istnieje, usunęłoby niejasność, czy na stronach ciąży dalej obowiązki wynikające z umowy kredytu, np. spłata rat. Dlatego wątpliwości nie budzi możliwość stosowania powództwa z art. 189 k.p.c. obok lub w miejsce roszczenia majątkowego.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2024 r., III CZ 279/23

Roszczenie o zwrot nakładów z majątku wspólnego na osobisty i odwrotnie (art. 45 k.r.o.), chociaż na podstawie art. 45 § 2 k.r.o. i art. 567 § 1 k.p.c. jest rozstrzygane w postępowaniu nieprocesowym, podlega regułom właściwym dla roszczenia procesowego o zapłatę. Dotyczy to także orzecanego z urzędu zwrotu nakładów na majątek osobisty z majątku wspólnego (art. 45 § 1 zdanie 1 k.r.o.). Zatem sąd ustala wartość nakładów tylko przesłankowo, a nie w wyodrębnionym rozstrzygnięciu, w celu zasądzenia odpowiedniej sumy od małżonka wzbogaconego. W obydwu przypadkach drugiemu małżonkowi (zubożonemu) co do zasady przysługuje połowa wartości nakładów. Wspólna wierzytelność o zapłatę wartości nakładów z majątku wspólnego na osobisty z chwilą ustania wspólności dzieli się równo między małżonków (art. 379 k.c.), a tym samym w połowie wygasa (nie można być swoim własnym dłużnikiem). W przypadku nakładu z majątku osobistego na wspólny obydwójce małżonkowie także po połowie powinni zwrócić nakład, czyli małżonkowi, który dokonał nakładu, przysługuje od drugiego połowa wartości nakładu.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2024 r., III CZ 353/23

W tak zwanych sprawach działowych wartość przedmiotu zaskarżenia ustalać należy z uwzględnieniem wartości konkretnego interesu (roszczenia, żądania) lub składnika majątkowego, którego dotyczy środek zaskarżenia. Określenie wartości przedmiotu zaskarżenia skargą kasacyjną na kwotę wyższą od wskazanej w apelacji nie jest co do zasady dopuszczalne. Wyjątki od tej reguły dotyczą m.in. spraw o podział majątku wspólnego po ustaniu wspólności majątkowej i występują chociażby w sytuacji, gdy sąd drugiej instancji równolegle rozpoznawał apelację innego uczestnika postępowania i wydał orzeczenie reformatoryjne, gdy uczestnik podważa zasadę podziału, objęcie lub nieobjęcie orzeczeniem poszczególnych rzeczy lub praw albo rozliczenie nakładów, długów lub darowizn, następstw posiadania bądź gdy wobec upływu czasu znacząco zmieniła się

wartość masy majątkowej i podlegała ona przeszacowaniu. W takich też wypadkach wartość przedmiotu zaskarżenia może być wyższa niż wartość jego udziału. Przez zasadę podziału należy przy tym rozumieć sytuację, gdy kwestionuje się fakt i podstawę uznania danego składnika majątku za wspólny (wówczas uwzględnia się jego wartość) bądź dopuszczalność podziału z uwagi na zakazy bądź ograniczenia istniejące w tym zakresie, a wynikające z ustawy lub umowy.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2024 r., I CSK 6011/22

Instytucja przymusowego umorzenia udziałów nie może być wykorzystywana do usunięcia wspólnika ze spółki z przyczyn wskazanych w art. 266 § 1 k.s.h. Postanowienia umowy spółki dotyczące automatycznego przymusowego umorzenia udziałów (art. 199 § 4 k.s.h.) muszą nadto spełniać wymagania wskazane w treści art. 199 k.s.h., a powody umorzenia muszą być określone w sposób wyczerpujący i dokładny, pozbawiony sformułowań ocennych i niejednoznacznych.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2024 r., I CSK 6291/22

Jeżeli środki, stanowiące składnik majątku wspólnego, zostały przeznaczone na własne, usprawiedliwione potrzeby związane z utrzymaniem jednego z małżonków (także utrzymanie dziecka), choćby zużycie tych składników w czasie trwania wspólności majątkowej nastąpiło bez zgody małżonka, to brak jest podstaw do konstruowania na tej podstawie odpowiedzialności między małżonkami.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2024 r., I CSK 4320/23

Czynność prawna dokonana przez dłużnika z wierzycielem po udzieleniu poręczenia nie może zwiększyć zobowiązania poręczyciela (art. 879 k.c.), a przerwanie lub zawieszenie biegu przedawnienia będące wynikiem jego czynności, polegających na zapłacie po terminie przedawnienia lub uznaniu roszczenia, nie mają skutku względem poręczyciela (art. 372 k.c.). Konsekwentnie terminy przedawnienia wobec tych podmiotów i ocena następstw ich przerwania mogą się różnić. Zwiększenie odpowiedzialności poręczyciela następuje jedynie wówczas, gdy wyrazi on na to zgodę w oświadczeniu złożonym na piśmie pod rygorem nieważności (art. 876 § 2 k.c.).

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2024 r., II CSKP 1890/22

Nie wszystkie wpisy do ksiąg wieczystych dotyczą istoty sprawy. Charakteru takiego nie mają wpisy w księdze wieczystej dokonywane w związku z realizacją zabezpieczenia (w znaczeniu procesowym). Stanowisko to jest uzasadniane funkcją przypisywaną takiemu wpisowi; postępowanie w przedmiocie jego dokonania nie jest samodzielny postępowaniem nieprocesowym, lecz stanowi stadium wykonawcze, realizacyjne postępowania zabezpieczającego, w związku z czym podlega obowiązującym w nim regułom, w tym odnoszącym się do zaskarżalności orzeczeń.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2024 r., III CZ 348/23

Nabywca udziału w nieruchomości spadkowej staje się jej współwłaścicielem, zgodnie bowiem z art. 1036 k.c. spadkobierca może za zgodą pozostałych spadkobierców

rozporządzić udziałem w przedmiocie należącym do spadku. Brak zgody któregośkolwiek z pozostałych spadkobierców nie powoduje nieważności rozporządzenia, lecz jego bezskuteczność i to tylko o tyle, o ile naruszałoby ono uprawnienie przysługujące temu spadkobiercy na podstawie przepisów o dziale spadku. Dopóki sąd nie uzna, że zbycie udziału w spadku lub w rzeczy wchodzącej w skład spadku nie doprowadziło do naruszenia uprawnień pozostałych spadkobierców – dopóty zbycie udziału należy uznać za w pełni skuteczne.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2024 r., I CSK 151/23

W sprawie o podział majątku wspólnego małżonków, obejmującego nieruchomości obciążoną hipoteką, sąd co do zasady ustala jej wartość z pominięciem wartości obciążenia hipotecznego.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2024 r., I CSK 6186/22

Skorzystanie przez bank z prawa zatrzymania w razie stwierdzenia nieważności umowy kredytu (art. 496 w zw. z art. 497 k.c.) jest wysoce wątpliwe, ponieważ w sytuacji gdy wzajemne wierzytelności istnieją i są jednorodnjajowe (obie strony są zobowiązane do wzajemnego spełnienia świadczeń pieniężnych), to w Kodeksie cywilnym dla rozwiązania tego problemu ustawodawca przewidział dalej idącą instytucję, a mianowicie potrącenie wzajemnych wierzytelności (art. 498 i nast. k.c.), skutkiem czego jest umorzenie wierzytelności do wysokości wierzytelności niższej.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2024 r., I CSK 5253/22

O wykryciu błędu wyznaczającym początek biegu terminu do uchylenia się od skutków prawnych złożonego oświadczenia woli decyduje stan świadomości osoby powołującej się na błąd. Chodzi przy tym o stan wiedzy o istnieniu okoliczności oddziałującej na treść czynności prawnej, a nie, jak w niektórych innych sytuacjach, także możliwość dowiedzenia się o miarodajnej okoliczności. Nie jest wystarczające stwierdzenie samej tylko możliwości lub niemożliwości uzyskania wiedzy o danej okoliczności w razie zachowania należytej staranności, ocenianej zgodnie z art. 355 § 2 k.c.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2024 r., II CSKP 873/23

Każda osoba może swobodnie decydować o swoim zdrowiu i postępowaniu, także jeśli ono wpływa destrukcyjnie na jej stan zdrowia. Wkroczenie w tę sferę prywatności przez organy publiczne władczymi środkami jest uzasadnione wtedy, gdy stan zdrowia pewnej osoby ma negatywny wpływ na innych ludzi w jej otoczeniu. Z punktu widzenia normalnego stosowanie przymusowego leczenia osób uzależnionych od alkoholu leży przede wszystkim w interesie społecznym i ma służyć usunięciu zagrożenia ze strony takich osób w sferze życia rodzinnego i społecznego. Założenie to realizuje regulacja art. 24 ustawy z 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w świetle którego nie samo tylko uzależnienie od alkoholu uzasadnia objęcie uzależnionego przymusem leczenia, lecz nadto stwierdzenie, że osoba ta swoim postępowaniem, pozostającym w związku z uzależnieniem, powoduje rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich, uchyła się od obowiązku zaspokajania potrzeb rodziny albo

systematycznie zakłóca spójność lub porządek publiczny. Zobowiązanie, o którym mowa w art. 26 ust. 1 w związku z art. 24 ustawy z 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ma charakter wyjątku od zasady dobrowolności leczenia, co oznacza, że przesłanki zastosowania tego przepisu muszą być wykładane ściśle i stosowane po wnikliwym zbadaniu okoliczności konkretnego przypadku, czego wymaga ochrona wolności i godności osobistej osób uzależnionych.

Sprawy z zakresu prawa karnego

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2024 r., IV KK 478/23

Odurzenie wymaga ilości substancji, która pozwala na choćby jednorazowe użycie danej substancji, w dawce dla niej charakterystycznej, zdolnej wywołać u człowieka inny niż medyczny skutek.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 2024 r., I KZ 2/24

Deficyty w zakresie wiedzy prawnej czy nieznanostwo prawa nie stanowią – w rozumieniu art. 126 § 1 k.p.k. – „niezależnej od strony przyczyny” niedotrzymania terminu zawitego.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2024 r., II KK 631/23

W wypadku przestępstw wielokrotnych, do których należy występować z art. 209 § 1 k.k., nie ma stanu rzeczy osądzonej, jeśli uprzednie prawomocne skazanie dotyczy tylko fragmentu zarzucanego później czynu. Uchylenie się od obowiązku alimentacyjnego w okresie nieobjętym prawomocnym skazaniem jest już nowym czynem przestępnym, pociągającym dalszą odpowiedzialność karną, przy czym granice czasowe kolejnego przestępstwa powinny być dokładnie określone, z uwzględnieniem treści poprzedniego wyroku skazującego.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2024 r., II KK 323/23

1. Penalizowany w art. 94 § 1 k.w. brak wymaganych uprawnień zachodzi wówczas, gdy dana osoba w ogóle nie uzyskała uprawnień do prowadzenia pojazdu określonej kategorii w sposób wskazany ustawowo, utraciła je w wyniku cofnięcia i musi ponownie ubiegać się o uzyskanie takich uprawnień lub posiadając de facto takie uprawnienia, nie może w danej chwili ich realizować i z nich korzystać z uwagi np. na ich czasowe „zawieszenie” niepowodujące jednak ich definitywnej utraty. Bezsporne jest też i to, że osoba, której prawo jazdy zostało zatrzymane na okres nieprzekraczający roku, odzyskuje je bez spełnienia dodatkowych warunków.
2. Przez pojęcie „pozbawienia prawa jazdy” użyte w art. 94 § 1 k.w. rozumieć należy kategorie prawne przewidziane w kodeksach karnym i wykroczeń oraz w ustawie – Prawo o ruchu drogowym, a nie stany faktyczne, jak na przykład nieodebranie prawa jazdy od organu administracji. W związku z tym po upływie okresu, na jaki zatrzymano prawo jazdy, kierującego objętego tą decyzją nie można traktować jako osoby nieposiadającej uprawnień w rozumieniu powyższego przepisu.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2024 r., V KK 476/23

Nie stanowi przeszkody do przyjęcia odpowiedzialności za przestępstwo z art. 178a § 4 k.k. zatarcie w dacie wyrokowania skazania za przestępstwo, którego częścią było orzeczenie zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, jeżeli tylko będący przedmiotem osądu czyn określony w 178a § 1 k.k. został popełniony w okresie obowiązywania tego zakazu.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 lutego 2024 r., IV KK 557/23

Przestępstwo z art. 180a k.k. może popełnić tylko osoba, wobec której decyzja administracyjna zapadła, i tylko w okresie, na jaki cofnięto tą decyzją uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi. Zarazem w okresie uwidocznionym w decyzji o cofnięciu uprawnień osoba, wobec której zapadło takie rozstrzygnięcie, nie może ich odzyskać. Cofnięcie uprawnień może nastąpić w drodze decyzji administracyjnej.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2024 r., I KK 459/23

Przestępstwa samouwolnienia można się dopuścić tylko wtedy, gdy dana osoba jest faktycznie izolowana, a więc znajduje się w odpowiednim miejscu zamknięcia lub „pod strażą” czy dozorem. „Uwolnienie się”, o którym mowa w art. 242 § 1 k.k., musi wiązać się z przełamaniem fizycznie istniejącej bariery (zamknięcia w pomieszczeniu lub „więzów strażnicy”). Wyjście z zakładu karnego w celu wykonywania pracy poza jego terenem w systemie bez konwojenta jest legalnym opuszczeniem zakładu karnego. W czasie wykonywania pracy w tym systemie skazany nie pozostaje pod dozorem służby więziennej. Mimo iż pozostaje on formalnie pozbawiony wolności – jako osoba pozbawiona wolności na mocy nakazu odpowiedniego organu władzy publicznej – to nie jest jej pozbawiony faktycznie. Brak więc niezbędnego dla wypełnienia znamion z art. 242 § 1 k.k. elementu materialnego „pozbawienia wolności”. Skoro sprawca zatrudniony w systemie bez konwojenta nie musi przełamywać żadnej bariery, by się oddalić z miejsca świadczenia pracy (gdyż taka bariera nie istnieje), to nie ma w jego zachowaniu niezbędnego elementu „wyzwolenia się spod kontroli”. Chociaż jest on formalnie pozbawiony wolności, to nie jest faktycznie ograniczona jego swoboda wyboru miejsca przebywania. Nie dochodzi więc do „uwolnienia się”, gdyż sprawca pozostaje faktycznie (choć nieformalnie) „uwolniony”.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2024 r., IV KK 360/23

Warunkiem zaliczenia do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności jest nie tylko stopień naruszenia sprawności organizmu w odniesieniu do zdolności do wykonywania zatrudnienia (a nie niezdolności do pracy), ale także istnienie wymogu pomocy innej osoby w celu pełnienia ról społecznych w związku z ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 2024 r., III KK 529/23

Jeżeli czyn stanowi wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 w zw. z art. 107 § 2 k.k.s., to do obliczenia terminu przedawnienia karalności nie ma zastosowania art. 51 § 1 w zw. z art. 44 § 2 i 3 k.k.s.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2024 r., IV KK 428/23

Jeżeli nie jest fizycznie możliwe orzeczenie przypadku przedmiotu przestępstwa związanego z obrotem substancjami psychotropowymi w oparciu o art. 70 ust. 1 u.p.n., to w przypadku jego wcześniejszego zbycia lub utraty podstawą orzeczenia przypadku jego równowartości jest przepis art. 44 § 4 k.k.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2024 r., II KK 124/23

Nierzadkie są zdarzenia, kiedy po uderzeniu pokrzywdzony upada i uderza głową o twarde podłoże, doznając obrażeń, których skutkiem bywa nawet jego zgon. Jakkolwiek badanie odpowiedzialności sprawcy zawsze musi odbywać się na tle realiów konkretnej sprawy, to w orzecznictwie dominuje pogląd, że w takim wypadku prawidłowe jest kwalifikowanie czynu jako nieumyślnego spowodowania śmierci – art. 155 k.k., względnie nieumyślnego spowodowania uszczerbku na zdrowiu – art. 156 § 2, art. 157 § 2 k.k.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2024 r., I KK 40/23

Przepis art. 78 ust. 1 ustawy o rachunkowości stanowi o zgodności ze „stanem faktycznym”, a nie o zgodności sprawozdania finansowego z przekazanymi biegłemu dokumentami. Nawet jeśli przyjąć, że biegły nie musi być śledczym (choćby wymóg sceptycyzmu zawodowego pozwala na inne spojrzenie na jego rolę, przy czym zakres wymagań dotyczących jego aktywności może być zagadnieniem spornym), to jeśli posiada wiedzę o okolicznościach, które świadczą o innej ocenie sytuacji podmiotu gospodarczego, niż wynika to z przekazanej mu dokumentacji, to taką wiedzę powinien zweryfikować i uwzględnić w wydanej opinii.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2024 r., II KK 579/23

Śmierć obwinionego, stanowiąc jedną z przeszkód postępowania o wykroczenie, w myśl art. 5 § 1 pkt 5 k.p.s.w. nie pozwala na dalsze prowadzenie postępowania, obligując do jego umorzenia. W sytuacji, kiedy pomimo tej przeszkody procesowej rozstrzygnięto merytorycznie sprawę, zachodzi bezwzględna przyczyna odwoławcza, przy czym uchylenie wyroku z powodu śmierci obwinionego może nastąpić wyłącznie na jego korzyść (art. 104 § 1a k.p.s.w.).

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2024 r., I KZP 6/23

Żądanie ponownego przesłuchania w charakterze świadka małoletniego pokrzywdzonego, o którym mowa w art. 185a § 1 k.p.k. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 14 sierpnia 2023 r.), złożone przez oskarżonego, który w czasie jego pierwszego przesłuchania nie miał obrońcy, stanowiło podstawę obligatoryjnego przeprowadzenia żądanej czynności procesowej, chyba że – z uwagi na stan psychiczny świadka – dowodu tego nie dało się przeprowadzić albo zachodziły wyjątkowe, szczególnie uzasadnione okoliczności, z których wynikało, że przeprowadzenie powtórnego przesłuchania prowadziłoby do istotnych lub trwałych zaburzeń stanu psychicznego małoletniego pokrzywdzonego.

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2024 r., I KZP 4/23

Sformułowanie „w kwestiach nieuregulowanych”, zawarte w art. 558 k.p.k., pozwala na stosowanie art. 442 k.p.c. w sprawach prowadzonych na podstawie rozdziału 58 Kodeksu

postępowania karnego, a także w sprawach prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1693) – w związku z jej art. 8 ust. 3.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2024 r., IV KK 370/23

Sprawca, który znajdując się w stanie nietrzeźwości, prowadzi pojazd, i nie zachowując przy tym należytej ostrożności, powoduje zagrożenie w ruchu drogowym, dopuszcza się dwóch czynów zabronionych – przestępstwa określonego w art. 178a § 1 k.k. oraz wykroczenia określonego w art. 86 § 2 k.w., z tym że za wykroczenie to nie orzeka się środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów, a zatem art. 87 § 3 k.w. nie ma w takiej sytuacji zastosowania.

Sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2024 r., III USK 98/23

1. Wykaz resortowy ułatwia identyfikację określonego stanowiska jako stanowiska pracy w szczególnych warunkach, jeśli w wykazie stanowiącym załącznik do rozporządzenia nie wymienia się konkretnych stanowisk, lecz operuje pojęciem ogólnym. Wykaz resortowy może zatem mieć znaczenie w sferze dowodowej, gdyż z tego, że właściwy organ ustalił w podległych i nadzorowanych zakładach pracy, iż dane stanowisko jest stanowiskiem pracy w szczególnych warunkach, może płynąć domniemanie faktyczne, że praca na tym stanowisku była faktycznie wykonywana w takich warunkach, i odwrotnie, brak konkretnego stanowiska pracy w takim wykazie może – w kontekście całokształtu ustaleń faktycznych – stanowić negatywną przesłankę dowodową.
2. Uprawnienie do emerytury górniczej wynika z wykonywania określonej pracy górniczej, a nie jakiegokolwiek pracy świadczonej na terenie kopalni czy też pracy wykonywanej poza terenem kopalni.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 lutego 2024 r., III UZP 8/23

Wspólnik dwuosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością posiadający 99% udziałów nie podlega ubezpieczeniom społecznym na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 8 ust. 6 pkt 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1230).

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 lutego 2024 r., III PZP 3/23

Emeryt, który uprzednio przeszedł na emeryturę i podjął zatrudnienie u innego pracodawcy, gdzie otrzymuje wynagrodzenie w wysokości niepowodującej zawieszenia wypłaty emerytury, jest „emerytem – byłym pracownikiem” w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 998).

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2024 r., II USKP 76/22

Podstawa faktyczna ustania ubezpieczenia wskazana w art. 14 ust. 2 pkt 2 u.s.u.s. została tak skonstruowana przez ustawodawcę, że jest niezależna zupełnie od woli ubezpieczonego co do kontynuowania lub ustania ubezpieczenia. Element woli ubezpieczonego w sytuacji braku opłacenia składki nie może decydować o ustaniu bądź nie ubezpieczenia. Wykładnia językowa, a nawet funkcjonalna wskazanego przepisu nie pozwala odczytywać normy wynikającej z tego przepisu z uwzględnieniem w jej hipotezie woli ubezpieczonego, co do dalszego trwania ubezpieczenia, jako przesłanki jego ustania lub kontynuowania. Przewidziana w tym przepisie szczególna instytucja wyrażenia zgody na opłacenie składki po terminie potwierdza jedynie wykładnię o ustaniu ubezpieczenia z mocy prawa na skutek nieopłacenia w terminie składki w należytej wysokości i pozwala w uzasadnionych przypadkach złagodzić rygoryzm tego przepisu.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2024 r., I USKP 52/23

Pierwszą czynnością zmierzającą do wyegzekwowania należności składkowych nie musi być czynność stricte egzekucyjna, czyli aż zajęcie rachunku bankowego dłużnika. Konsekwentnie warunkiem stwierdzenia istnienia takiej czynności w rozumieniu art. 24 ust. 5b u.s.u.s. nie jest też skuteczność egzekucji. Słowo „zmierzać” oznacza dążenie do czegoś. Tym samym w sprawie mogą to być czynności poprzedzające czynności ściśle egzekucyjne, zatem wcześniejsze niż podjęte oraz prowadzone przez organ egzekucyjny i skierowane bezpośrednio na wykonanie tytułu wykonawczego (egzekucyjnego).

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2024 r., III PZP 2/23

Funkcjonariuszowi służby celnej, który zgodnie z art. 165 ust. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1948) stał się funkcjonariuszem Służby Celno-Skarbowej pełniącym służbę w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej i który następnie przyjął propozycję, o jakiej mowa w art. 165 ust. 7 tej ustawy, określającą nowe warunki zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, stając się zgodnie z art. 171 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy pracownikiem zatrudnionym w Krajowej Administracji Skarbowej na podstawie umowy o pracę, przysługuje – w związku z zakończeniem służby – prawo do odprawy pieniężnej (art. 163 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1799 ze zm., w związku ze stosowanym odpowiednio art. 170 ust. 1, 3 i 4 przepisów wprowadzających ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej).

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2024 r., III USK 335/22

Organ rentowy w przypadku podjęcia pozarolniczej działalności przez ubezpieczonego, nie negując tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym, jest uprawniony do weryfikacji podstawy wymiaru składek na te ubezpieczenia w sytuacji, gdy w początkowym okresie prowadzenia tej działalności ubezpieczony deklaruje podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, której wysokość nie ma odzwierciedlenia w przychodach (art. 6 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 83 ust. 1 pkt 1 i 3 w związku z art. 41 ust. 12 i 13, art. 68 ust. 1 oraz art. 86 ust. 1 i 2 w związku z art. 2a u.s.u.s.).

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2024 r., III PSK 49/23

Naruszenie dóbr osobistych pracownika przez działania mieszczące się w ramach uprawnień pracodawcy może nastąpić wyłącznie przez naruszenie godności pracowniczej, o której mowa w art. 11¹ k.p. Pracowniczą godność tworzy zaś poczucie własnej wartości, oparte na opinii dobrego fachowca i sumiennego pracownika oraz na uznaniu zdolności, umiejętności i wkładu pracy pracownika przez jego przełożonych. Największe znaczenie dla efektywności pracy mają czynniki społeczne i psychologiczne, a nie te, które związane są z warunkami pracy. Naruszeniem godności pracowniczej są zachowania pracodawcy polegające między innymi na słownej lub czynnej zniewadze, dopuszczaniu się czynów nieobyczajnych wobec pracownika, krzywdzących ocenach jego kwalifikacji, udzielaniu nieprawdziwych opinii o pracowniku, bezzasadnym wymierzaniu mu kar dyscyplinarnych, ujawnianiu bez zgody pracownika informacji objętych ochroną danych osobowych.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2024 r., III UZ 26/23

Skoro sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych są sprawami o prawa majątkowe, to znaczy, że możliwe (a w niektórych przypadkach konieczne) jest oznaczenie w nich wartości przedmiotu sporu oraz wartości przedmiotu zaskarżenia, a sądy kolejnych instancji mają obowiązek egzekwowania od stron oznaczenia tej wartości oraz uprawnienie do weryfikacji podanych kwot.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2024 r., II USK 263/23

Nie ma jednego prostego rozwiązania, jeśli chodzi o zastosowanie art. 17 ust. 1 ustawy z 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, a ocena spełnienia przesłanki „wykonywania pracy zarobkowej” jest uzależniona od stanu faktycznego konkretnej sprawy. Nie należy więc oczekiwać kategorycznych wskazań ujednolicających, mających zastosowanie do każdego przypadku. To podstawy faktyczne danego rozstrzygnięcia będą decydowały o zakwalifikowaniu podejmowanych przez ubezpieczonych czynności jako „incydentalnych” bądź „wymuszonych okolicznościami”.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2024 r., I USKP 93/22

Regulacja z art. 17 ust. 1 ustawy z 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa nie jest oparta na egemplifikacji przypadków, w których ubezpieczony traci prawo do zasiłku chorobowego. Nie można więc przyjąć, że każdy wyjazd za granicę w okresie niezdolności do pracy oraz każda podróż samolotem pozbawia ubezpieczonego prawa do zasiłku, gdyż tak stanowcza (kategoryczna) norma z tej regulacji nie wynika. Innymi słowy nie każda podróż samolotem i pobyt za granicą są równoznaczne z wykorzystywaniem zwolnienia lekarskiego w sposób niezgodny z celem tego zwolnienia. Ustawa nie stanowi wszak wprost, że w takiej sytuacji ubezpieczony traci prawo do zasiłku. Wyjątek od zasady prawa do zasiłku w okresie chorobowej niezdolności do pracy wynika zatem z wykładni i stosowania art. 17 ust. 1 ustawy w indywidualnej sprawie ubezpieczonego. Odnosi się to również do sytuacji ubezpieczonej niezdolnej do pracy w okresie ciąży. Kobieta w ciąży może podróżować samolotem, ale nie powinna podróżować, gdy może to stanowić zagrożenie dla zdrowia

dziecka i jej samej, czyli niezależnie od tego, czy jest na zwolnieniu lekarskim. Uprawnione zatem jest stwierdzenie, że nie każda niezdolność do pracy nie pozwala jej na odbywanie podróży samolotem.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2024 r., III PSK 24/23

Jednodniowa przerwa w uzyskanych zwolnieniach chorobowych nie przerywa czasowej niezdolności do pracy i nie nakazuje liczyć okresu tej niezdolności od początku.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2024 r., III PSK 38/23

Choć przyjęło się uważać, iż szczególne potrzeby pracodawca wyraża poleceniem, to można także wykonywać pracę nadliczbową za wiedzą i zgodą (choćby) milczącą pracodawcy, gdy pracownik działa w jego interesie, bowiem polecenie pracy w godzinach nadliczbowych nie wymaga szczególnej formy i wystarczająca jest dorozumiana zgoda pracodawcy.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2024 r., III USK 101/23

Błędne jest założenie, że działalność gospodarcza jest wyłączona z art. 8 ust. 2a u.s.u.s, bo przepis ten podmiotowo odnosi się tylko do ubezpieczonych z art. 6 ust. 1 pkt 4 (zleceniobiorców), a nie do ubezpieczonych z art. 6 ust. 1 pkt 5 (prowadzących działalność gospodarczą). Istotą stosowania art. 8 ust. 2a u.s.u.s. jest umowa zawierana przez pracownika z pracodawcą (lub z osobą trzecią), czego nie zmienia to, że pracownik występuje jako przedsiębiorca (samozatrudniony). Wykonywanie działalności gospodarczej wymaga bowiem zawarcia indywidualnej umowy przez prowadzącego działalność gospodarczą i dopiero ta umowa, a nie sama działalność określa treść zobowiązania.

Bibliografia

- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2024 r., I CSK 6959/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2024 r., I CSK 6939/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2024 r., I CSK 205/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2024 r., I CSK 662/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2024 r., I CSK 2146/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 2024 r., I CSK 4427/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 2024 r., I KZ 2/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2024 r., I CSK 6837/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2024 r., III USK 98/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2024 r., III CZ 381/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2024 r., I CSK 5430/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 lutego 2024 r., I CSK 6889/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2024 r., I CSK 6688/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2024 r., I CSK 6486/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2024 r., I CSK 6432/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2024 r., I CSK 6495/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2024 r., II CSKP 1070/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2024 r., I CSK 401/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2024 r., I CSK 701/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2024 r., I CSK 3370/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2024 r., I CSK 3379/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2024 r., III CZ 279/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2024 r., III CZ 353/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2024 r., I CSK 6011/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2024 r., III USK 335/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2024 r., III PSK 49/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2024 r., III UZ 26/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2024 r., I CSK 6291/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2024 r., I CSK 4320/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2024 r., II CSKP 1890/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2024 r., II USK 263/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2024 r., III CZ 348/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2024 r., I CSK 151/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2024 r., I CSK 6186/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2024 r., I CSK 5253/22.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2024 r., II CSKP 873/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2024 r., III PSK 24/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2024 r., III PSK 38/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2024 r., III USK 101/23.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 lutego 2024 r., III UZP 8/23.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 lutego 2024 r., III PZP 3/23.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2024 r., III PZP 2/23.

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2024 r., I KZP 6/23.
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2024 r., I KZP 4/23.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2024 r., IV KK 478/23.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2024 r., II KK 631/23.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2024 r., II KK 323/23.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2024 r., V KK 476/23.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 lutego 2024 r., IV KK 557/23.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2024 r., I KK 459/23.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2024 r., II USKP 76/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2024 r., IV KK 360/23.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 2024 r., III KK 529/23.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2024 r., IV KK 428/23.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2024 r., I USKP 52/23.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2024 r., II KK 124/23.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2024 r., I KK 40/23.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2024 r., II KK 579/23.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2024 r., I USKP 93/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2024 r., IV KK 370/23.

LISTA RECENZENTÓW (w porządku alfabetycznym)

- » dr Michał Araszkiwicz 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. Mariusz Bidziński, prof. SWPS Uniwersytetu Humanistycznospołecznego w Warszawie;
- » 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. Tomasz Duraj, prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- » 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 Grzegorzczak, prof. nadzw. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie;
- » prof. dr hab. Ewa Guzik-Makaruk, Uniwersytet w Białymstoku;
- » dr hab. Piotr Herbowski, prof. Akademii Kujawsko-Pomorskiej;
- » 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. Aleksander Kappes, prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- » 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 hab. Barbara Kowalczyk, Uniwersytet Wrocławski;

- » 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. Brygida Kuźniak, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego;
- » 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. Marcin Łysko, prof. Uniwersytetu w Białymstoku;
- » dr hab. Anna Machnikowska, prof. Uniwersytetu Gdańskiego;
- » dr hab. Dariusz Makieła, 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 Mijał 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 hab. Radosław Olszewski, prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- » 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;
- » dr hab. Jacek Potulski, prof. Uniwersytetu Gdańskiego;
- » prof. dr hab. Andrzej Powalowski, 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 hab. Marzena Szablowska-Juckiewicz, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu;
- » dr Dariusz Szafrąński, Uniwersytet Warszawski;
- » dr hab. Helena Szewczyk, Uniwersytet Śląski w Katowicach;
- » dr hab. Renata Świrgoń-Skok, prof. Uniwersytetu Rzeszowskiego;
- » dr hab. Krzysztof Wiak, prof. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego;
- » 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 hab. Jarosław Zagrodnik, prof. Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach;
- » dr Anna Zalesińska r.pr., Uniwersytet Wrocławski;
- » prof. dr hab. Robert Zawłocki, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
- » dr hab. Jakub Zięty, prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie;
- » dr Krystyna Ziółkowska, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie;
- » dr hab. Łukasz Żarnowiec, prof. Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

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

- » 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 głosowane 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 wyводу, 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.
- » Jakikolwiek 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 przyjęcia tekstu do druku

1. Redakcja przyjmuje oryginalne artykuły naukowe o objętości od 25 000 do 42 000 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 głosowanego 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 1500 znaków ze spacjami (streszczenie nie powinno zawierać wyrażen w metajęzyku – np. „autor stoi na stanowisku...”, „artykuł opisuje...”),
 - b) słowa kluczowe – od 3 do 5 (w języku polskim i angielskim),
 - c) bibliografia – wykaz literatury w układzie alfabetycznym (przywołaną w przypisach zgłoszonego tekstu),
 - 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.

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 niejurusdykcyjne*, 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 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 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 skrótów: „sygn.”, „sygn. akt”), 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/Gł 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.Włkp. 2009, nr 153, poz. 2647.

h) ŹRÓDŁA INTERNETOWE: inicjał imienia i nazwisko autora, tytuł artykułu, datę 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-rzadzacy-m-standardy>, dostęp: 15 lipca 2022 r.

Skracanie przypisów i skrótów

1. Stosujemy skrót *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 skrótów ustaw w formacie następującym: k.p.a., k.c., k.p.c., k.k., u.p.z.p., u.p.e.a. itd.
4. Nie należy stosować skrótu „i n.”

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.

Małyśa-Sulińska K., *Dobre sąsiedztwo jako przesłanka wydania decyzji o warunkach zabudowy*, „Causus” 2009, nr 1.

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 2024

ISSN 2392-1943



ISSN 2392-1943



KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH