

# RADCA PRAWNY

---

Zeszyty Naukowe

nr 4 (29)/2021



KRAJOWA IZBA  
RADCÓW PRAWNYCH



# RADCA PRAWNY

---

Zeszyty Naukowe

nr 4 (29)/2021

## 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

## REDAKTOR JĘZYKOWY

- » Piotr Brodowski

---

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

---

# RADCA PRAWNY

---

Zeszyty Naukowe

nr 4 (29)/2021



Kwartalnik naukowy

Warszawa 2021

## RADA NAUKOWA

- » dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. Uniwersytetu Gdańskiego
- » dr hab. Arkadiusz Bereza, prof. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej
- » dr hab. Rafał Blicharz, prof. nadzw. Uniwersytetu Śląskiego
- » dr hab. Monika Calkiewicz, 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

**Anna Maria Siwierska**

Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego w Polsce w świetle wyroku TS UE z 15 lipca 2021 r., C-791/19. Aspekty materialne i procesowe 11

**Mirosława Pytlewska**

Rozliczenia majątkowe oraz reprezentacja jednopłciowych partnerów w związkach nieformalnych 29

**Marek Szymanowski**

Problem płatnika składek w świetle art. 8 ust. 2a ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych 43

**Michał Rudy**

Prawo humanitarnej ochrony zwierząt jako dział kompleksowy prawa administracyjnego 69

**Adrian Sypnicki**

Budowa domów rekreacji indywidualnej a zasada zrównoważonego rozwoju 91

**Dominik Sypniewski**

Kompetencje organów nadzoru budowlanego wobec obiektów budowlanych niewymagających decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszenia 113

**GLOSY****Michał Szwast**

Bezczynność w przedmiocie odebrania ślubowania od radcy prawnego. Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 lutego 2016 r., II GSK 151/16 135

**Marzena Świstak**

Nieprzydatność aplikanta radcowskiego do wykonywania zawodu radcy prawnego jako przesłanka skreślenia z listy aplikantów. Glosa częściowo krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 października 2018 r., II GSK 2949/16 149

**ORZECZNICTWO****Kacper Milkowski**

Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego 163

## OD REDAKCJI

Przed Państwem ostatni numer „Radcy Prawnego. Zeszytów Naukowych” z 2021 r. Jednak zanim przejdę do omówienia jego zawartości, chciałbym najpierw z dużą satysfakcją i radością poinformować, że kwartalnik „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” powrócił na prowadzoną przez Ministerstwo Edukacji i Nauki listę czasopism naukowych, otrzymując 40 punktów. Jest to niewątpliwie zasługa i wynik ciężkiej pracy członków redakcji i redaktorów naczelnych „Zeszytów Naukowych” – prof. Mirosława Sadowskiego i prof. Jakuba Ziętego, dzięki którym nasz periodyk zaistniał nie tylko w środowisku radcowskim, lecz także stał się rozpoznawalny wśród osób zajmujących się prawem od strony naukowej. Jest to też wynik wielkiego zaangażowania członków obecnej redakcji: pani prof. Małgorzaty Szejnkowskiej oraz pana dra Aleksandra Jakubowskiego oraz pracowników biura Krajowej Rady, bez których wysiłku nie udałooby się przeprowadzić procesu modernizacyjnego docenionego przez ekspertów tworzących listę punktowanych czasopism naukowych. Przy okazji przypomnę, że od drugiej połowy zeszłego roku zgłaszanie tekstów oraz sporządzanie recenzji odbywa się za pomocą platformy elektronicznej przeznaczonej dla naszego periodyku. Szczegóły procedury znajdują Państwo na stronie <https://kwartalnikradca-prawny.kirp.pl/>.



Przejdźmy już jednak do omówienia zawartości czwartego numeru „Zeszytów Naukowych”. W jego skład wchodzi, tak jak poprzednio, dziewięć tekstów, w tym sześć artykułów problemowych, dwie glosy oraz przegląd orzecznictwa. Część pierwszą zawierającą artykuły problemowe otwiera wielce aktualny tekst Anny Marii Siwierskiej dotyczący odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego w Polsce w świetle wyroku TSUE z 15 lipca 2021 r., C-791/19. Autorka stawia w nim tezę, że mechanizm odpowiedzialności dyscyplinarnej polegający na ochronie kształtu wypracowanych linii orzeczniczych i ograniczeniu wpływów politycznych w sądownictwie musi jednocześnie tworzyć instrumenty pozwalające na kontrolę zachowań sędziów o charakterze celowych i wynikających ze złej wiary naruszeń przepisów prawa krajowego i prawa Unii oraz takich naruszeń przepisów, które mają charakter wyjątkowo poważnych i rażących zaniedbań.

Także drugi artykuł, autorstwa Mirosławy Pytlewskiej, dotyka aktualnych i – jak można przewidywać – coraz częstszych w praktyce prawniczej zagadnień związanych z rozliczeniami majątkowymi oraz reprezentacją jednopłciowych partnerów w związkach nieformalnych. Autorka zwraca w nim uwagę, że małżonkowie jednopłciowi z zarejestrowanego poza Polską związku małżeńskiego nabywają prawa na zasadach wspólności ustawowej małżeńskiej obowiązującej w innym kraju i że rodzi to skutki prawne na gruncie prawa polskiego. Podnosi jednak jednocześnie, że w sprawach życia codziennego oraz w obrocie prawnym partnerzy działają na podstawie bardzo szczegółowych pełnomocnictw, które dają im znacznie szerszy zakres praw niż te, do których uprawnieni są małżonkowie zgodnie z ustawową wspólnością majątkową małżeńską.

W tekście trzecim, Marka Szymanowskiego, zetkniemy się z bardzo praktycznym problemem rozbieżności interpretacyjnej występującej pomiędzy judykaturą a doktryną na tle regulacji zawartej w art. 8 ust. 2a ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Przypomnijmy, że zgodnie z tym przepisem za pracownika uważa się także osobę wykonującą pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej, jeżeli umowę taką zawarła z pracodawcą, z którym pozostaje w stosunku pracy, lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy. W artykule Autor wykląda pogląd, że skutkiem tej regulacji jest to, że to pracodawca jest płatnikiem

składek również od przychodu pracownika osiąganego przez niego na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z osobą trzecią.

Jako czwarty prezentujemy artykuł Michała Rudego pt. „Prawo humanitarnej ochrony zwierząt jako dział kompleksowy prawa administracyjnego”. Autor zauważa, że humanitarna ochrona zwierząt tradycyjnie uznawana jest za część prawa ochrony środowiska i że taka kwalifikacja budzi jego wątpliwości. Jako alternatywne ujęcie proponuje podział na działy kompleksowe prawa administracyjnego. W skład takiego działu, w celu zapewnienia pełniejszej ochrony danemu dobru chronionemu, oprócz typowych norm z zakresu reglamentacji administracyjnej wchodziłyby normy z innych gałęzi prawa, to jest prawa cywilnego czy prawa karnego. Jak się wydaje, to ciekawe ujęcie może wywołać głosy polemiczne.

Część zawierającą artykuły problemowe zamykają dwa teksty także dotyczące prawa administracyjnego: Adriana Sypnickiego pt. „Budowa domów rekreacji indywidualnej a zasada zrównoważonego rozwoju” oraz Dominika Sypniewskiego, omawiający kompetencje organów nadzoru budowlanego wobec obiektów budowlanych niewymagających decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszenia. W pierwszym z nich przypomniano, że o ile przystąpienie do realizacji prac budowlanych może nastąpić poprzez dokonanie zgłoszenia robót budowlanych, o tyle ustalenie lokalizacji domu rekreacji indywidualnej odbywa się na zasadach ogólnych, a to oznacza, że taka zabudowa musi być zgodna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Drugi artykuł natomiast stawia tezę, że obiekty budowlane niewymagające decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszenia są objęte nadzorem weryfikacyjnym, realizowanym na etapie wykonywania robót budowlanych oraz użytkowania obiektu budowlanego.

W „Zeszytach Naukowych” nie mogło oczywiście zabraknąć glos. Tym razem dotyczą one zagadnień samorządowych. W pierwszej, napisanej przez Michała Szwastę, ocenie i interpretacji poddane zostało postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 lutego 2016 r., II GSK 151/16, dotyczące bezczynności w przedmiocie odebrania ślubowania od radcy prawnego. Druga natomiast, autorstwa Marzeny Świsłak, omawia w sposób częściowo krytyczny stanowisko NSA dotyczące rozumienia kategorii nieprzydatności aplikanta radcowskiego

do wykonywania zawodu radcy prawnego jako przesłanki skreślenia z listy aplikantów, wyrażone w wyroku z 16 października 2018 r., II GSK 2949/16.

Całość dopełnia przegląd najnowszego orzecznictwa Sądu Najwyższego (za okres październik 2021–styczeń 2022 r.) zredagowany jak zwykle przez Kacpra Milkowskiego.

Życzymy krytycznej i pobudzającej do polemik lektury!

W imieniu kolegium redakcyjnego

*Tomasz Scheffler*

przewodniczący kolegium redakcyjnego – redaktor naczelny

**Anna Maria Siwierska<sup>1</sup>**

Uniwersytet Warszawski

ORCID ID: 0000-0003-4238-4420

# ODPOWIEDZIALNOŚĆ DYSCYPLINARNA SĘDZIEGO W POLSCE W ŚWIETLE WYROKU TS UE Z 15 LIPCA 2021 R., C-791/19. ASPEKTY MATERIALNE I PROCESOWE

## ABSTRACT

**Disciplinary liability of a judge in Poland in light  
of the CJEU judgment of July 15, 2021, case file no. C-791/19.**

**Material and procedural aspects**

The article analyses the judgment in case file no. C-791/19 (European Commission v. Republic of Poland) in the context of *contra legem* judicature. It outlines the boundary between disciplinary proceedings, which are inconsistent with EU standards, and the control area necessary to maintain consistency and uniformity in the application of the law and its established interpretation.

---

<sup>1</sup> Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji, Wydziału Nauk Ekonomicznych UW i Kolegium Europejskiego w Natolinie. Doktorantka Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.

The article presents a thesis that the way in which the disciplinary liability mechanism protects the shape of established jurisprudence and limits political influence in the judiciary must also create instruments for controlling the actions of judges that are intentional and motivated by bad faith or exceptionally serious and grossly negligent violations of national and EU law. Firstly, the article proposes the creation of instruments of control complementary to the provisions of Article 19(2) of TEU and its interpretation, and secondly, it presents the definition of disciplinary offense in a sufficiently precise manner so as to balance the necessary control of judicature with the threat of excessive political influence.

**Keywords:** Disciplinary Chamber, *contra legem* jurisprudence, rule of law, judicial independence

**Słowa kluczowe:** Izba Dyscyplinarna, orzecznictwo *contra legem*, praworządność, rządy prawa, niezawisłość sędziowska

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jasno wskazał, że kwestie polityczne nie mogą determinować kształtu kontroli sądownictwa. Jednocześnie podkreślił jednak, że odpowiedzialność dyscyplinarna jako taka musi istnieć, a ochrona niezawisłości nie może skutkować całkowitym wyłączeniem przypadków, w których sędzia odpowiada za treść wydanego przez siebie orzeczenia<sup>2</sup>. W świetle obserwowanych tendencji do kształtowania linii orzeczniczych *contra legem* pojawia się pytanie o granicę, która równoważyć będzie potrzebę kontrolowania sędziów przy jednoczesnym zachowaniu ich niezawisłości.

## 1. Wstęp

Sprawa stanowiąca przedmiot analizy niniejszego artykułu, tj. C-791/19 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, oraz kwestie orzecznictwa *contra legem* dotyczą systemu środków dyscyplinarnych

---

<sup>2</sup> Wyrok w sprawie C-791/19 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, § 134–158.

wprowadzonych w ostatnich kilku latach w odniesieniu do sędziów. Pierwsze z zagadnień – kwestie dyscyplinarne, mieści się w ramach spraw instytucjonalnych. O ile nie ulega wątpliwości, że jednym z elementów zapewnienia demokratycznej równowagi jest odpowiednia forma postępowania dyscyplinarnego, może ona także stanowić szkodliwe narzędzie ograniczenia niezawisłości sędziów. Druga omawiana sprawa dotyczy z kolei skonkretyzowania środków prawnych w orzeczeniach, które mogą prowadzić do wydawania wyroków *contra legem* w formie linii orzeczniczych sprzecznych z zasadami demokratycznego państwa prawa i niezgodnych z ustalonym przez *ius interpretandi* kanonem wykładni przepisów. Wskazana sprawa nie jest pierwszą dotyczącą rządów prawa w Polsce i odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, która znalazła się na wokandzie TS w ostatnich latach<sup>3</sup>, stanowi jednak *novum* odnośnie do pola interpelacji dotyczącego wyroków naznaczonych zbyt dużą dozą dowolności orzeczniczej.

Artykuł stawia tezę, zgodnie z którą sposób kontroli polegający na ochronie kształtu wypracowanych linii orzeczniczych i ograniczeniu wpływów politycznych w sądownictwie musi jednocześnie tworzyć mechanizm pozwalający na weryfikację zachowań sędziów o charakterze celowych i wynikających ze złej wiary lub z wyjątkowo poważnych i rażących naruszeń przepisów prawa krajowego i standardów międzynarodowych. Tym samym konieczne jest, po pierwsze, stworzenie instrumentów kontroli komplementarnych z dyspozycją art. 19 ust. 1 TUE i jego interpretacją dokonywaną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, po drugie, ujęcie definicji przewinienia dyscyplinarnego w sposób dostatecznie precyzyjny, tak by równoważyć mógł konieczną kontrolę z zagrożeniem wystąpienia wpływów politycznych. Badając bowiem naruszenia *contra legem*, w pierwszej kolejności należy zapewnić niezależność organu, w drugiej – szczegółowość definicji naruszenia.

Dla poparcia tezy artykuł w pierwszej kolejności przybliży treść postanowienia i orzeczenia trybunału i postara się nakreślić granicę między

<sup>3</sup> Za: M. Wróblewski, *Polskie regulacje dyscyplinarne dotyczące sędziów przed TSUE – sprawa C-791/19 (Izba Dyscyplinarna SN) oraz postępowanie wszczęte przez Komisję Europejską w sprawie tzw. ustawy kagańcowej [w:] Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa TSUE 2018–2020*, red. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2021, s. 625.

postępowaniem dyscyplinarnym, które jest niezgodne ze standardami unijnymi, a niezbędną przestrzenią kontroli konieczną dla zachowania spójności i jednolitości stosowania prawa i jego wypracowanej wykładni. Odniesie się do zagadnienia zgodności postępowania z art. 19 ust. 1 TUE i definicji przewinienia dyscyplinarnego określonej w art. 107 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (zwanej dalej „p.u.s.p.”)<sup>4</sup> oraz art. 97 § 1 i § 3 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (zwanej dalej „nową ustawą o Sądzie Najwyższym”)<sup>5</sup>. Pozwoli to na ukazanie wielowymiarowości wyroku, która w kontekście dyscyplinarnej kontroli orzecznictwa sprowadza się zarówno do zapewnienia niezależności organu kontrolującego, jak i uważnej oceny materii orzeczeń *contra legem*.

## 2. Sprawa C-791/19

### 2.1. Wszczęcie postępowania

W przedmiotowej sprawie Komisja Europejska wszczęła przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 258 TFUE postępowanie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom ciążącym na Rzeczypospolitej Polskiej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE, ze względu na przepisy krajowe ustanawiające nowy system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, wprowadzone w ramach zmian ustawodawczych uchwalonych w 2017 r. Komisja podniosła, że RP uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE z czterech powodów. W pierwszej kolejności podniosła kwestię kwalifikacji treści orzeczeń sądowych jako przewinienia dyscyplinarnego; następnie braku niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego;

<sup>4</sup> Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2001 r. nr 98, poz. 1070), w brzmieniu wynikającym z kolejnych zmian opublikowanych w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 2019 r. (poz. 52, 55, 60, 125, 1469 i 1495).

<sup>5</sup> Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5; t.j. opublikowany w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 2019 r. poz. 825).

kolejno prawa prezesa kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej do dyskrejonalnego wyznaczania właściwego sądu, co sprawia, że sprawy dyscyplinarne nie są rozstrzygane przez sąd ustanowiony na mocy ustawy; i wreszcie braku gwarancji rozpoznania spraw dyscyplinarnych w rozsądnym terminie oraz braku zapewnienia prawa do obrony sędziów oskarżonych, a tym samym nieuwzględnienia praw zapisanych w art. 47 i 48 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Dodatkowo komisja podniosła, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE, dopuszczając, aby prawo sądów do przedstawiania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów korzystających z tego uprawnienia<sup>6</sup>.

## 2.2. Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z 8 kwietnia 2020 r. i wyrok w sprawie C-791/19

W dniu 8 kwietnia 2020 r. Trybunał Sprawiedliwości zarządził w składzie Wielkiej Izby, na podstawie art. 279 TFUE, środki tymczasowe, które uznane zostały za precedensowe<sup>7</sup>. Polska została zobowiązana do czasu wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie do: zawieszenia stosowania przepisów ustawy o SN ustanawiających Izbę Dyscyplinarną (art. 3 pkt 5 ustawy o SN); zawieszenia stosowania przepisów określających właściwość przedmiotową Izby Dyscyplinarnej (art. 27 oraz art. 71 § 1 ustawy); powstrzymania się od przekazywania spraw zawisłych przed izbą do rozpoznania przez skład niespełniający wymogów niezależności. Zgodnie z oświadczeniem Pierwszego Prezesa SN szczególnie z uwagi na ryzyko nałożenia na Polskę okresowych kar pieniężnych wprowadzenie powyższych działań było niezbędne dla

<sup>6</sup> Opinia rzecznika generalnego Evgeniego Tancheva przedstawiona 6 maja 2021 r. w sprawie C-791/19 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 1–4.

<sup>7</sup> M. Taborowski, *Ochrona praworządności i środki tymczasowe przed sądami krajowymi* [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020, s. 801.



zapewnienia ochrony praw uczestników postępowań sądowych<sup>8</sup>. Ostatecznie w wyniku prowadzonego postępowania 15 lipca 2021 r. TS UE przychylił się do wniosku komisji i wydał wyrok w sprawie C-791/19 Komisja przeciwko Polsce, stwierdzając, że system środków dyscyplinarnych dla sędziów nie jest zgodny z prawem UE i podważa niezawisłość sędziów, a także nie zapewnia niezbędnych gwarancji ich ochrony przed kontrolą polityczną. Szczególny kontekst i obiektywne okoliczności, w jakich została utworzona Izba Dyscyplinarna, mogą wzbudzić uzasadnione wątpliwości co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej<sup>9</sup>. Jednocześnie trybunał orzekł, że system odpowiedzialności dyscyplinarnej osób, którym powierzono zadanie sądenia, powinien zawierać także przepisy, które definiują zachowania stanowiące przewinienie dyscyplinarne<sup>10</sup>, i uwzględnić powinien okoliczność, w której orzeczenie sądowe obarczone jest ewentualnym błędem w zakresie wykładni i stosowania przepisów prawa krajowego i prawa Unii lub w zakresie ustalenia stanu faktycznego lub oceny dowodów. Zgodnie z wyrokiem system powinien zapewnić taką ochronę, która nie będzie mogła prowadzić do pociągnięcia danego sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej tylko ze względu na arbitralne przekonanie Izby Dyscyplinarnej<sup>11</sup>, a jej działanie ograniczyć wyłącznie do wyjątkowych przypadków. Wobec tego konieczne jest, by pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej w związku z wydaniem orzeczenia sądowego było ograniczone i podlegało w tym zakresie obiektywnym i sprawdzalnym kryteriom związanym z wymogami dotyczącymi należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

8 Oświadczenie Pierwszego Prezesa SN w związku z postanowieniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 8 kwietnia 2020 r., <https://www.sn.pl/aktualnosc/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=622-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia&rok=2020>, [dostęp: 22 stycznia 2022 r.].

9 Wyrok w sprawie C-791/19 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 112.

10 Wyrok w sprawie C-791/19 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 134.

11 Wyrok w sprawie C-83/19 Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in., C-83/19, ECLI:EU:C:2021:393, pkt 234.

Zgodnie z wyrokiem niezawisłość chroniona powinna być w taki sposób, który będzie miał na celu uniknięcie wszelkiego ryzyka nacisków zewnętrznych na treść orzeczeń sądowych i tym samym pozwoli na wykluczenie wszelkiej uzasadnionej wątpliwości co do bezstronności sędziów względem ścierających się przed nimi interesów<sup>12</sup>.

W omawianym kontekście istotą jest teza, zgodnie z którą postępowania dyscyplinarne nie mogą opierać się na sytuacjach innych niż wskazane w § 137 wyroku, czyli wydawaniu niezgodnych z prawem orzeczeń. Dla przykładu zdaniem trybunału sędziowie nie powinni ponosić odpowiedzialności za orzeczenia sądowe, na których mocy występowano z wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, mającymi na celu upewnienie się co do zgodności niektórych przepisów prawa krajowego z przepisami prawa Unii dotyczącymi zasady państwa prawnego i niezawisłości sędziowskiej<sup>13</sup>. Zatem kształt postępowania dyscyplinarnego determinowany może być jedynie obroną wyjątkowej sytuacji jednostki, a nie, jak wskazuje trybunał – niejasnym przekonaniem o błędnej treści orzeczeń.

### 3. Kompetencja Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do oceny gwarancji niezawisłości sądów krajowych – w kwestii art. 19 ust. 1

W kontekście legitymacji organu do oceny orzeczeń *contra legem* istotne jest określenie obszaru działalności Izby Dyscyplinarnej i umieszczenie go w krajowym i europejskim obszarze działania. W tym celu przyjrzyć należy się argumentacji RP podniesionej w odpowiedzi na skargę, ocenie trybunału i wnioskom doktryny.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi „państwa członkowskie ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii”. Kwestią sporną pozostał

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Wyrok w sprawie C-791/19 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 154.

fakt, czy Trybunał Sprawiedliwości ma kompetencje do kontroli kwestionowanych przepisów, które obejmują kwestie dyscyplinarne sądów krajowych. W postępowaniu przed trybunałem Rzeczpospolita Polska oparła swoją argumentację na dwóch głównych przesłankach: po pierwsze autonomii merytorycznej, która daje państwom członkowskim pełną swobodę w organizacji krajowego wymiaru sprawiedliwości, po drugie proceduralnej, zgodnie z którą przepisy przytoczone w skardze komisji mają zastosowanie tylko podczas wdrażania lub w obszarach regulowanych przez prawo UE<sup>14</sup>. Zgodnie z polskim stanowiskiem Trybunał Sprawiedliwości nie miał kompetencji do kontroli kwestionowanych przepisów, a art. 47 i 48 karty praw podstawowych nie znajdują zastosowania w sprawach dyscyplinarnych dotyczących sędziów krajowych. Zdaniem Polski art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie stanowi źródła prawa podstawowego do obrony ani też prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Sprawy dyscyplinarne prowadzone na podstawie kwestionowanych przez komisję przepisów proceduralnych mają charakter czysto wewnętrzny, określając zaś te procedury, władze polskie nie regulowały materii należącej do dziedzin objętych prawem Unii w rozumieniu tego postanowienia w związku z art. 5 TUE oraz art. 3 i 4 TFUE<sup>15</sup>.

Przedstawiona argumentacja odbiega jednak od zasad określonych w orzecznictwie unijnym. Trybunał w poprzednich wyrokach jednoznacznie określił, że zasady skutecznej ochrony sądowej z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, w szczególności gwarancje niezawisłości sędziowskiej, odnoszą się również bezpośrednio do gwarancji w zakresie postępowań dyscyplinarnych<sup>16</sup>. Nawet jeśli uznamy, że w tej konkretnej sprawie Izba Dyscyplinarna nie orzekała na podstawie prawa UE, nie możemy wykluczyć, że to nigdy nie nastąpi. Wystarczającym łącznikiem z prawem UE jest już okoliczność, że sąd krajowy może rozstrzygać kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii<sup>17</sup>. Jeżeli państwo członkowskie utrzymuje sądy, które nie są niezależne lub bezstronne, narusza art. 19

14 Postanowienie prezesa trybunału z 15 listopada 2018 r. Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, pkt 39–41.

15 Wyrok w sprawie C-791/19 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 49.

16 Wyrok TS w sprawie C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586.

17 *Ibidem*, pkt 40.

TUE niezależnie od kontekstu konkretnej sprawy, ponieważ wszystkie sądy krajowe potencjalnie mogą rozstrzygać kwestie prawa europejskiego<sup>18</sup>. Dodatkowo charakter pojęcia sądu jest wielopłaszczyznowy<sup>19</sup>, a organizacja sądownictwa krajowego wymaga spełnienia standardów zawartych w prawie pierwotnym UE. Artykuł 19 ust. 1 TUE jest ogólną zasadą prawa Unii, a wymogi bezstronności i niezależności mają zawsze zastosowanie, niezależnie od tego, czy sprawa dotyczy prawa europejskiego<sup>20</sup>. Wobec tego należy przyjąć, że Trybunał Sprawiedliwości ma kompetencje w zakresie kontroli niezawisłości sędziowskiej w przypadku sądu, który potencjalnie może rozstrzygać spory z elementem unijnym. Z chwilą przystąpienia do UE organizacja sądownictwa państw członkowskich nie jest już ich wyłączną domeną, a europejska przestrzeń prawna, oparta na poszanowaniu wartości art. 2 TUE, wymaga od sądów krajowych, którym państwo członkowskie powierza stosowanie prawa unijnego, przestrzegania wymogów gwarancji instytucjonalnych określonych zasadą skutecznej ochrony sądowej<sup>21</sup>.

Uznając, że trybunał miał kompetencje do zbadania charakteru Izby Dyscyplinarnej, przyznać należy, że dostosowanie się do tez wyroku wymaga pozbawienia organu dyscyplinarnego czynnika politycznego, który naruszać mógłby bezstronność oceny postępowania sędziego. Forma postępowania dyscyplinarnego jest nie tylko elementem zapewniającym niezawisłość i bezstronność sądownictwa, ale przede wszystkim determinuje państwowość w ujęciu demokratycznym – konstytucyjnym i międzynarodowym. Nie pozostaje więc jedynie kwestią wewnętrznego systemu państwa członkowskiego. Co więcej, sankcje dyscyplinarne mogą mieć konsekwencje zawodowe dla ukaranych sędziów, stawką jest

18 Sprawa C-619/18 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej 2019, EU:C:2019:531, pkt 56.

19 Wyrok TS w sprawie C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117

20 Sprawa C-585/18, A.K. i inni przeciwko Sądowi Najwyższemu 2019, pkt 168.

21 P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Regulacje dotyczące stanu spoczynku jako narzędzie służące odsunięciu określonej grupy sędziów od pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego – uwagi na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 24.06.2019 r. C-619/18 Komisja przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 12:15–25, s. 20.

bowiem publiczne zaufanie do funkcjonowania i niezależności władzy sądowniczej. Z tych powodów poza zapewnieniem bezpiecznych standardów oceny dyscyplinarnej niezbędne jest także precyzyjne określenie definicji przewinienia dyscyplinarnego.

#### 4. Orzekanie w polu polityczności a kwestie *contra legem* – w kwestii definicji przewinienia dyscyplinarnego z art. 107 § 1 p.u.s.p. i art. 97 § 1 i § 3 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym

Zgodnie z wyrokiem TS mechanizmy dyscyplinarne powinny mieć charakter wielopoziomowy. Z jednej strony konieczne jest tworzenie instrumentów kontroli niezawisłości sędziów, tak by nie były one wyrazem wpływów politycznych. Z drugiej należałoby zwalczać problem orzecznictwa *contra legem*, w taki jednak sposób, który nie będzie pomijał jego prawotwórczej roli w sytuacjach nieprzewidzianych dotąd w doktrynie. W istocie problem sprowadza się do kryteriów dopuszczalności orzekania w kontrze do ogólnie przyjętych zasad, z uwzględnieniem faktu, iż wyroki tego typu mogą mieć zdolność do „przełamania” wadliwej normy prawnej poprzez tworzenie precedensu i w efekcie pozytywnego wpływu na system.

Miejsca dla określonych przez trybunał orzeczeń organów dyscyplinarnych w kwestiach rażących naruszeń wykładni doszukiwać w pierwszej kolejności należałoby się w definicji przewinienia dyscyplinarnego. Artykuł 107 § 1 p.u.s.p. definiuje je jako obejmujące przypadki „oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa”, z kolei art. 97 § 1 i § 3 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym określa już tylko kwestie „oczywistej obrazy przepisów prawa”. Zdaniem trybunału i komisji takie brzmienie przepisów nie jest jednolite i zbyt szerokie, co może powodować błędne przekonanie, że odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów rozciąga się na wykonywanie przez nich funkcji orzeczniczych<sup>22</sup>. Problematiczne pozostaje określenie formuły, która pozwoliłaby na zawężanie kontroli

<sup>22</sup> Wyrok w sprawie C-791/19 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 119.

do kwestii wyjątkowych i jednocześnie niezbędnych – ochrony systemu przed szkodliwymi wyrokami i wykładnią *contra legem*. Należy zatem przybliżyć problematykę orzeczeń *contra legem* – ich przyczyn, skutków i warunków dopuszczalności, co pozwoli na wskazanie elementów definicji dostatecznie ukazujących istotę zagadnienia.

Obserwowana w sądownictwie tendencja do utrwalania trudnych do zaakceptowania lub wręcz sprzecznych z zasadami demokratycznego państwa prawa linii orzeczniczych, niezgodnych z ustalonym przez *ius interpretandi* kanonem wykładni przepisów, może objawiać się poprzez tworzenie nowych linii orzeczniczych, odbieganie od jednolitości stosowania prawa i jego wypracowanej interpretacji czy poprzez ignorowanie woli ustawodawcy wskazanej w regulacjach. Może prowadzić to do lekceważenia wykładni *secundum legem* oraz wzorców konstytucyjnych, a co za tym idzie do naruszeń fundamentalnych gwarancji ochrony praw obywateli. W piśmiennictwie kwestionuje się dopuszczalność prawotwórstwa *contra legem*<sup>23</sup>, choć nie jest to stanowisko jednolite<sup>24</sup>. Dopuszczalność wydania precedensu uzasadniana jest często kategorią słuszności, która jest elementem systemu prawa pozwalającym na poszukiwanie podstawy wyroku poza literalnym brzmieniem przepisów<sup>25</sup>. Słuszność z kolei rozumiana może być na trzy sposoby: jako instrument wypełnienia luk w prawie (*praeter legem*), dostosowania prawa do indywidualnego przypadku (*infra legem*) lub jako podstawę uzasadniającą odmowę zastosowania niesprawiedliwego prawa (*contra legem*)<sup>26</sup>. W tym kontekście zauważyć jednak należy, że słuszność *contra legem* nie oznacza jedynie

23 Z. Kmiecik, *Prawotwórstwo sędziowskie w sferze jurysdykcji sądów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 12, s. 35; A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 308; L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii i prawa. Prawo w toku przemian*, wyd. 3, Warszawa 2003, s. 255.

24 W. Dziedziak, *Z zagadnień słuszności w prawie* [w:] *Państwo–prawo–polityka. Księga poświęcona pamięci Profesora Henryka Groszyka*, red. M. Chrzanowski, J. Kosturbić, I. Nowikowski Lublin 2012, s. 100–101; L. Morawski, *Czy precedens powinien być źródłem prawa?* [w:] *W kręgu problematyki władzy, państwa i prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin Profesora Henryka Groszyka*, przewodniczący kom. red. J. Malarczyk, Lublin 1996, s. 201.

25 W. Dziedziak, *op. cit.*, s. 100–101; L. Morawski, *op. cit.*, s. 201.

26 M. Akehurst, *Equity and General Principles of Law*, „International and Comparative Law Quarterly” 1976, vol. 25, no. 4, s. 801.

orzeczenia wbrew obowiązującym zasadom, ale realizować musi także zadanie szersze, zgodnie z kategorią „luki *contra legem*”, którą definiuje się jako ujemną ocenę obowiązującej regulacji i odstępianie od jej realizacji, połączoną z postulatem jej uchylenia albo zmiany<sup>27</sup>.

Organ kontrolujący powinien zatem być w stanie zdeterminować nie tylko sam fakt odstępiania od wykładni, ale także intencję. Istotnie kategoria słuszności pozwala na odmowę zastosowania danej normy, jednak z nieodłącznym zamiarem jej naprawy. Wyjście poza posłuszeństwo obowiązującym zasadom ma mieć więc na celu przede wszystkim obronę jednostki przed wydaniem decyzji niesprawiedliwej<sup>28</sup>. Podkreślić jednak należy, że tego typu działanie nie może być wypełnione dowolną treścią. Prawotwórcze posłuszenie się precedensem *contra legem* musi być uzasadnione. Jak wskazuje literatura, słusznego umotywowania doszukiwać można się w trzech kategoriach: rażącego błędu legislacyjnego, aksjologicznego lub prakseologicznego<sup>29</sup>. Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że w kontekście językowych granic wykładni znaczenie tekstu nie jest granicą bezwzględną – możliwe jest jej przekroczenie, jednakże muszą za tym przemawiać silne racje aksjologiczne, odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych. Co więcej, konieczne jest poszanowanie zasady subsydiarności, która pozwala na tego typu działanie jedynie, gdy nie jest tego w stanie uczynić legislator, a w konkretnym przypadku przeważa potrzeba podjęcia decyzji<sup>30</sup>. Każda z tych kategorii wymaga indywidualnego rozpatrzenia w warunkach bezstronnej oceny zarówno sędziego, jak i stojącej nad nim kontroli dyscyplinarnej.

Przypadki oczywistej i rażącej obrazę przepisów prawa mieszczą się w kanonie zdefiniowanego powyżej zjawiska orzekania *contra legem*, ujmują je jednak dość szeroko. W niniejszej sprawie należy przede wszystkim zauważyć, że art. 107 § 1 p.u.s.p. i art. 97 § 1 i § 3 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym z uwagi na samo ich brzmienie nie odpowiadają wymogom jasności i precyzji, nie pozwalają na wykluczenie możliwości

27 A. Kozak, *Luka aksjologiczna* [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, wyd. 4, Warszawa 2012, s. 179.

28 W. Dziedziak, *op. cit.*, s. 99.

29 L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii i prawa. Prawo w toku przemian*, wyd. 3, Warszawa 2003, s. 309.

30 Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, LEX nr 41212.

pociągnięcia sędziów do odpowiedzialności wyłącznie z uwagi na „błędną” treść ich orzeczeń, przy jednoczesnym zagwarantowaniu, że odpowiedzialność ta będzie zawsze ściśle ograniczona do sytuacji absolutnie wyjątkowych. Definicja bliższa postulatom trybunału znajdowała się w poprzedniej wersji przepisu, w nowej wersji pominięto bowiem w art. 97 § 1 i § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym przesłankę dotyczącą „rażącego” charakteru obrazy przepisów, ujętej natomiast w art. 107 § 1 p.u.s.p. Okoliczność, w której na podstawie art. 97 § 1 i § 3 możliwe jest zwrócenie się do Izby Dyscyplinarnej po stwierdzeniu uchybienia stanowiącego „oczywistą obrazę przepisów”, pozwala na szeroką interpretację i uderzać może w bezpieczeństwo prawne jednostki, które z kolei ściśle wiąże się z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także założeniem o racjonalnym prawodawcy. Racjonalny prawodawca tworzy przepisy w sposób sensowny, racjonalny i celowy, znając cały system prawny i nadając poszczególnym słowom i zwrotom zawsze takie samo znaczenie, nie zamieszczając jednocześnie zbędnych sformułowań<sup>31</sup>. Opierając się na tym przekonaniu, obywatele budują swoje zaufanie do władzy sądowniczej oparte na pewności prawa. Pewność prawa z kolei oznacza taki zespół cech przysługujących prawu, który pozwala zapewnić obywatelom bezpieczeństwo prawne, objawiające się przede wszystkim w świadomości przesłanek działania organów państwa i konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć<sup>32</sup>. To zaś wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny<sup>33</sup>”.

Przesłanka „rażącego” naruszenia przy jednoczesnym zagwarantowaniu niezależności organu dyscyplinarnego mogłaby stanowić element

31 Postanowienie Sądu Najwyższego z 22 czerwca 1999 r., I KZP 19/99.

32 Wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., P 3/00; 19 listopada 2008 r., KP 2/08; 24 lutego 2010 r., K 6/09.

33 Wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00.



decydujący podczas oceny orzeczeń *contra legem*. Obecny kształt przepisów, nieodnoszący się do tego motywu, może naruszać zarówno założenie o racjonalnym prawodawcy<sup>34</sup>, jak i bezpieczeństwo prawne obywateli. Wobec powyższego zgodzić należy się z trybunałem w kwestii konieczności doprecyzowania wskazanej definicji w kierunku pozwalającym na rzetelną kontrolę tendencji *contra legem* w orzecznictwie.

## 5. Podsumowanie

Zmiany ustawodawcze dotyczące systemu sądownictwa w Polsce, które nastąpiły w ostatnich latach, doprowadziły nie tylko do pojawienia się głosów krytycznych, związanych z słusznością reform – zarówno w kraju, jak i za granicą<sup>35</sup>, ale przede wszystkim doprowadziły do wydania kilku wyroków<sup>36</sup> i złożenia przez Komisję Europejską zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE wniosku w sprawie stanu praworządności w Polsce<sup>37</sup>. Ostatnie doniesienia polityczne wskazują, że Polska gotowa jest przyznać rację trybunałowi w kwestii braku sukcesu Izby Dyscyplinarnej jako organu stojącego na straży niezawisłości<sup>38</sup>, problematyczne pozostanie jednak określenie mechanizmu, który nada kształt kontroli niezawisłości polskich sędziów zgodnej ze standardami unijnymi.

Kontrola dyscyplinarna jest elementem niezbędnym podczas kształtowania władzy sądowniczej w demokratycznym państwie, między innymi ze względu na konieczność ochrony systemu przed patologiami, takimi jak oczywiste naruszenia w wydawanych wyrokach. Z kolei

34 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lutego 1992 r., K. 3/91, uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 25 stycznia 1995 r., W 14/94.

35 Opinia rzecznika generalnego Evgeniego Tancheva w sprawach C585/18, C624/18 i C625/18, EU:C:2019:551, pkt 1.

36 Wyroki w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982; wyroki w sprawach C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234.

37 Wniosek z art. 7 ust. 1 TUE przedstawiony 20 grudnia 2017 r. dotyczący praworządności w Polsce [COM(2017) 835 final].

38 Prezes PiS zapowiada zmiany w sądownictwie, [https://www.rmfm24.pl/raporty/raport-batalia-o-sady/fakty/news-prezes-pis-zapowiada-zmiany-w-sadownictwie,-nId,5585847#crp\\_state=1](https://www.rmfm24.pl/raporty/raport-batalia-o-sady/fakty/news-prezes-pis-zapowiada-zmiany-w-sadownictwie,-nId,5585847#crp_state=1), [dostęp: 18 października 2021 r.].

interpretacja norm prawnych urzeczywistniona może być w pełni jedynie w środowisku respektującym zasady wykładni prawa i regul oraz wzorców konstytucyjnych. Obowiązek ten jest realizowany przede wszystkim przez sądy i to na nich spoczywa obowiązek realizacji zasad państwa prawnego. To także one szerzą kulturę prawną i zapewniają ochronę ustalonych wartości demokratycznych. Dlatego tak ważne jest zapewnienie szybkiej weryfikacji tendencji rażącego naruszenia wypracowanych wykładni i tworzenia sprzecznych z zasadami demokratycznego państwa prawa linii orzeczniczych. Zapewniając w pierwszej kolejności niezależność organu, a następnie odpowiednią formę definicji naruszenia, prawodawca ma szansę stworzyć instrumenty zapewniające niezawisłość i bezstronność sądownictwa, ale przede wszystkim determinuje państwowość w ujęciu demokratycznym, zarówno w kontekście konstytucyjnym, jak i szerszym, zgodnym z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka. Realizacja postanowień orzeczenia trybunału musi zatem opierać się na dwóch elementach: po pierwsze zgodności ze standardami międzynarodowymi procedur powoływania i kształtu organu dyscyplinarnego, po drugie odpowiednio wąskiej i precyzyjnej definicji przewinienia, tworząc tym samym zbalansowane mechanizmy równowagi, nie w ujęciu politycznym, ale słusznościowym – chroniącym szeroko rozumianą sprawiedliwość.

## Bibliografia

### Literatura

- Akehurst M., *Equity and General Principles of Law*, „International and Comparative Law Quarterly” 1976, vol. 25, no. 4.
- Bogdanowicz P., Taborowski M., *Regulacje dotyczące stanu spoczynku jako narzędzie służące odsunięciu określonej grupy sędziów od pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego – uwagi na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 24.06.2019 r. C 619/18 Komisja przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 12:15–25, Warszawa 2019.
- Dziedziak W., *Z zagadnień słuszności w prawie* [w:] *Państwo-prawo-polityka. Księga poświęcona pamięci Profesora Henryka Groszyka*, red. M. Chrzanowski, J. Kosturbić, I. Nowikowski, Lublin 2012.
- Filipek P., *Nieusuwalność sędziów i granice kompetencji państw członkowskich do regulowania krajowego wymiaru sprawiedliwości – uwagi na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 24.06.2019 r. C 619/18 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 12:4–13.
- Gajda-Roszczyńska K., Markiewicz K., *Disciplinary Proceedings as an Instrument for Breaking the Rule of Law in Poland*, „Hague Journal on the Rule of Law” 12, 451–483 (2020).
- Gontarski W., *Unijne środki tymczasowe: «status quo» a nie «status ante»*. Glosa do postanowienia TS z 19 października 2018 r. C –619/18, LEX 2019.
- Hofmański P., Wróbel A., *Uwaga do art. 6* [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Kmieciak Z., *Prawotwórstwo sędziowskie w sferze jurysdykcji sądów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 12.
- Kozak A., *Luka aksjologiczna* [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, wyd. 4, Warszawa 2012.
- Łętowska E., *Równanie w dół – zagrożenie państwa prawa. Polska Herodesem czy katalizatorem?*, „Przegląd Konstytucyjny” 2019, nr 4.

- Łętowska E., *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i wykładnia jej przyjazna* [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, Kraków [b.r.w.].
- Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii i prawa. Prawo w toku przemian*, wyd. 3, Warszawa 2003.
- Morawski L., *Czy precedens powinien być źródłem prawa?* [w:] *W kręgu problematyki władzy, państwa i prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin Profesora Henryka Groszyka*, przewodniczący kom. red. J. Malarczyk, Lublin 1996.
- Stelmachowski A., *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998.
- Taborowski M., *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019.
- Taborowski M., *Ochrona praworządności i środki tymczasowe przed sądami krajowymi* [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020.

## Orzecznictwo

- Opinia rzecznika generalnego Evgeniego Tancheva w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:551, pkt 1.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z 22 czerwca 1999 r., I KZP 19/99.
- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 25 stycznia 1995 r., W 14/94.
- Wniosek z art. 7 ust. 1 TUE przedstawiony 20 grudnia 2017 r. dotyczący praworządności w Polsce, COM(2017) 835 final.
- Wyrok w sprawie C-619/18 Komisja Europejska przeciwko Rzeczpospolitej Polskiej 2019, EU:C:2019:531.
- Wyrok TSUE z 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses.
- Wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00.
- Wyrok TK z 19 listopada 2008 r., KP 2/08.
- Wyrok TK z 24 lutego 2010 r., K 6/09.
- Wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00.
- Wyrok TK z 25 lutego 1992 r., K. 3/91.

Wyroki w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982.  
Wyroki w sprawach C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234.

## Akty prawne

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

Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2001 r. nr 98, poz. 1070), w brzmieniu wynikającym z kolejnych zmian opublikowanych w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 2019 r. (poz. 52, 55, 60, 125, 1469 i 1495).

Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5; t.j. opublikowany w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 2019 r. poz. 825).

Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej OJ C 326, 26 października 2012 r., p. 47–390.

Mirosława Pytlewska<sup>1</sup>

ORCID ID: 0000-0002-0299-055X

# ROZLICZENIA MAJĄTKOWE ORAZ REPREZENTACJA JEDNOPŁCIOWYCH PARTNERÓW W ZWIĄZKACH NIEFORMALNYCH

## ABSTRACT

### **Asset settlement and representation of same-sex partners in informal relationships**

The division of assets after the dissolution of a same-sex relationship generates an increasing number of problems in relation to the institutionalization of both same-sex and different-sex relationships in different EU countries. Polish law does not recognize civil partnerships or same-sex marriages. However, it has become more common for a same-sex partners from a marriage registered outside Poland to acquire rights under the rules of common marital property law in force in another country, which has legal consequences under Polish law. In practice, in day-to-day matters and in legal transactions, partners act on the basis of

---

<sup>1</sup> Doktor nauk prawnych, autorka monografii i publikacji z zakresu prawa spółdzielczego, mieszkalnictwa, nieruchomości oraz ksiąg wieczystych z uwzględnieniem elektronicznego postępowania wieczystoksięgowego i systemów teleinformatycznych. Prowadzi działalność dydaktyczno-naukową w instytucjach oraz na uczelniach wyższych, orzeka w wydziale wieczystoksięgowym.

very specific powers of attorney, granting them a much wider range of rights than those to which spouses are authorized under the common marital property law.

**Keywords:** asset settlements, civil partnerships, same-sex marriages, homosexual unions

**Słowa kluczowe:** rozliczenia majątkowe, związki partnerskie, małżeństwa jednopłciowe, związki homoseksualne

## Regulacje unijne dotyczące jednopłciowych związków partnerskich

Współcześnie obok małżeństwa upowszechnia się kohabitacja, czyli związki nieformalne różno- oraz jednopłciowe. Dokonuje się także społeczna akceptacja oraz zwiększające się przyzwolenie dla związków osób tej samej płci. Wszystkie te zmiany determinują zmiany prawa mające na celu dostosowanie ich do zjawisk społecznych.

Wiele krajów Unii Europejskiej dopuszcza formalizowanie związków faktycznych w innej formie niż małżeństwo, przy czym zarówno osób różnej, jak i tej samej płci. Dzięki temu para może zarejestrować swój związek we właściwym urzędzie w kraju zamieszkania, co rodzi konsekwencje prawne stosowne do przepisów obowiązujących w danym państwie, zwłaszcza w sferze majątkowej i wzajemnych rozliczeń finansowych po ustaniu związku.

Odnosząc się do takich zjawisk, Rada Unii Europejskiej 24 czerwca 2016 r. przyjęła rozporządzenie nr 2016/1103 wdrażające wzmocnioną współpracę w dziedzinie jurysdykcji, prawa właściwego oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach dotyczących małżeńskich ustrojów majątkowych<sup>2</sup> oraz rozporządzenie nr 2016/1104 wdrażające wzmocnioną współpracę w dziedzinie jurysdykcji, prawa właściwego oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach dotyczących skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich<sup>3</sup>. Oba rozporządzenia regulujące sprawy prawa właściwego i jurysdykcji sądowej w odniesieniu

<sup>2</sup> Dz.Urz. UE L 183, s. 1.

<sup>3</sup> Dz.Urz. UE L 183, s. 30.

do spraw majątkowych małżonków oraz innych osób pozostających w zarejestrowanych związkach partnerskich nie zostały podpisane przez Polskę, jednak mogą być stosowane w sposób pośredni, do spraw związanych z obywatelami polskimi, którzy przebywając za granicą, stają się małżonkami obywateli tych państw członkowskich UE, które stosują omawiane rozporządzenia w ramach wzmocnionej współpracy<sup>4</sup>. Szczególne konsekwencje rodzą te regulacje w zakresie majątkowego prawa małżeńskiego, które pośrednio przenika do sfery prawnej państw nieprzystępujących do tych rozporządzeń. W konsekwencji niezbędna okazuje się znajomość przepisów rozporządzenia, zwłaszcza możliwości wyboru sądu, konieczności rozpoznawania spraw majątkowych małżonków na forum sądu spadkowego lub rozwodowego czy też możliwości objęcia prawem majątkowym małżeńskim nieruchomości położonych w innym kraju aniżeli ten, w którym zamieszkują małżonkowie (art. 21 tego rozporządzenia).

## Ochrona małżeństwa heteroseksualnego według Konstytucji RP

Prawo polskie nie przewiduje rejestracji związków partnerskich, przepis art. 18 Konstytucji RP udziela natomiast szczególnej ochrony małżeństwu heteroseksualnemu. Potwierdził tę zasadę wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r., K 18/04<sup>5</sup>, w którym trybunał wskazał, że małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny uzyskało w prawie krajowym RP odrębny status konstytucyjny zdeterminowany postanowieniami art. 18 konstytucji. Treść art. 18 konstytucji nakazuje traktować jako małżeństwo tylko związek heteroseksualny o funkcji prokreacyjnej. Jest to norma merytoryczna uniemożliwiająca wprowadzenie do polskiego prawa materialnego regulacji sprzecznych z jej treścią, jednak nie przesądza o kwalifikacji w prawie prywatnym międzynarodowym.

<sup>4</sup> Zob. szerzej: M. Sokołowski, *Stosowanie rozporządzenia nr 2016/1103 przez polskie sądy – nowe majątkowe prawo małżeńskie Unii Europejskiej a sytuacja obywateli polskich*, EPS 2017, nr 11, s. 4–12.

<sup>5</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK nr SA/2005, poz. 49.



Ponadto w wyroku WSA w Warszawie z 3 listopada 2017 r., IV SA/Wa 1893/17<sup>6</sup>, sąd potwierdził, iż przepisy prawa międzynarodowego nie nakazują stosowania w krajowym porządku prawnym regulacji innego kraju dotyczących związków jedнопłciowych. W uzasadnieniu wskazał również na okoliczność, że prawo dotyczące związków osób tej samej płci jest prawem krajowym każdego państwa. Taką tendencję potwierdza orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zgodnie z którym dopuszcza się możliwość ograniczania przez państwo dostępu do związków małżeńskich parom osób tej samej płci. Potwierdził to ETPC w wyroku z 24 czerwca 2010 r. w sprawie Schalk i Kopf przeciwko Austrii<sup>7</sup>. Ponadto NSA w wyroku z 17 grudnia 2014 r., II OSK 1298/13, podkreślił, że skoro każde państwo może w sposób swobodny kształtować dostęp do związków małżeńskich dla osób tej samej płci, to stosowanie takiego powszechnie obowiązującego prawa nie jest przejawem dyskryminacji przez władzę publiczną małżeństw<sup>8</sup>.

## Stosowanie regulacji unijnych

Związki partnerskie, zarówno jedno-, jak i różnopłciowe nie są uregulowane przez prawo polskie, co jednak nie stanowi przeszkody ku temu, by poszukiwać normy prawa prywatnego międzynarodowego dla związków quasi-małżeńskich poprzez faktyczne zawieranie takich związków przez obywateli polskich poza granicami kraju. Zarejestrowane w innych krajach związki partnerskie stanowią substytut małżeństwa, często zbliżony do niego pod względem sposobu zawierania i rozwiązywania, a także zakresu praw i obowiązków stron, przy czym najczęściej jest to instytucja tworzona z myślą o parach homoseksualnych<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 3 listopada 2017 r., IV SA/Wa 1893/17, LEX 2760554.

<sup>7</sup> Treść orzeczenia opublikowano na: <https://hudoc.echr.coe.int>.

<sup>8</sup> Wyrok NSA w wyroku z 17 grudnia 2014 r., II OSK 1298/13, LEX 1772336.

<sup>9</sup> M. Pilich, *Związki quasi-małżeńskie w polskim prawie prywatnym międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 2, s. 85.

Jeżeli zaliczymy związki quasi-mażeńskie do norm kolizyjnych prawa prywatnego międzynarodowego, to nie oznacza to aktu „uznania” ich za równe z małżeństwem tradycyjnym. Jednak odmowa uznania w Polsce zagranicznego małżeństwa jednopłciowego lub zarejestrowanego związku partnerskiego jest równoznaczna z odmową zastosowania właściwego prawa obcego przewidującego dopuszczalność takich związków. Zdaniem M. Pilicha<sup>10</sup> art. 18 konstytucji stoi na przeszkodzie wprowadzeniu do polskiego porządku prawnego instytucji małżeństwa jednopłciowego.

Problematyka ustalania przesłanki faktycznego wspólnego pożycia – wskazanej w art. 691 § 1 k.c. jako więź łącząca dwie osoby pozostające w takich relacjach jak małżonkowie – dotyczącej również osób tej samej płci była przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego. Udzielając odpowiedzi na takie pytanie, sąd podjął uchwałę 28 listopada 2012 r., III CZP 65/12<sup>11</sup>, potwierdzającą, iż osobą faktycznie pozostającą we wspólnym pożyciu z najemcą – w rozumieniu art. 691 § 1 k.c. – jest osoba połączona z najemcą więzią uczuciową, fizyczną i gospodarczą; także osoba tej samej płci.

W uzasadnieniu uchwały SN podkreślił, iż nie ma przekonujących racji jurydycznych, a także argumentów socjologicznych lub psychologicznych, przemawiających za różnicowaniem – na płaszczyźnie prawnej – skutków wynikających ze wspólnego pożycia hetero- i homoseksualnego; przeciwnie, więzi emocjonalne, fizyczne i gospodarcze powstające w ramach takiego pożycia są w obu przypadkach tożsame i mogą tworzyć równie mocną spójnię.

Polskie prawo nie przewiduje żadnej postaci formalizacji stałych związków dwóch osób tej samej płci. Obowiązek instytucjonalizacji takich związków przez państwo nie wynika z art. 8 EKPC w zakresie, w jakim przepis ten chroni życie rodzinne (w ten sposób wyrok ETPC z 24 czerwca 2010 r. w sprawie Schalk i Kopf przeciwko Austrii, skarga nr 30141/04).

Tak przyjęta linia orzecznicza nie uległa zmianie nawet po jednorazowym odstępstwie od przyjętych założeń w wyroku ETPC z 21 lipca

<sup>10</sup> M. Pilich, *op. cit.*, s. 94.

<sup>11</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z 28 listopada 2012 r., III CZP 65/12, OSNC 2013/5/57.

2015 r. w sprawie Oliari i inni przeciwko Włochom<sup>12</sup>. Zgodnie z wyrokiem w sprawie Oliari, o ile państwa związane konwencją zachowują jeszcze margines oceny co do sposobu formalizacji pożycia dwóch dorosłych osób tej samej płci, o tyle samo wprowadzenie prawnej możliwości takiej formalizacji (czy też instytucjonalizacji) jest ich obowiązkiem wynikającym z art. 8 konwencji.

Jednak wyrok ten został wydany w konsekwencji oceny sytuacji we Włoszech i akceptacji potrzeby przyznania prawa do instytucjonalnej formy związków osób jednopłciowych, na której tle władze państwa włoskiego dopuściły się przekroczenia granic posiadanej swobody. W konsekwencji wydania wyroku Oliari i inni ustawodawca włoski wprowadził we Włoszech do porządku prawnego w formie ustawy nr 76/2016 związki cywilne. Następnie dla osób, które zawarły małżeństwo, związek cywilny albo jakikolwiek inny odpowiedni związek za granicą, przewidział możliwość zarejestrowania go jako związek cywilny w rozumieniu prawa włoskiego. Przepisy te weszły w życie w 2017 r.

Jest to wyrok jednostkowy, który nie zmienia dotychczasowego orzecznictwa trybunału niekwestionującego swobody państw do kształtowania dostępu do związków małżeńskich dla osób tej samej płci (wyrok ETPC z 24 czerwca 2010 r. w sprawie Schalk i Kopf przeciwko Austrii<sup>13</sup>).

Taką linię orzecniczą potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 3 listopada 2017 r., IV SA/Wa 1893/17<sup>14</sup>, w którym wskazał, że art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności nie przyznaje realizacji w porządku krajowym prawa do zawarcia związku małżeńskiego przez osoby tej samej płci. Według art. 1 konwencji obowiązkiem układających się stron jest zapewnienie każdemu człowiekowi praw i wolności określonych w rozdziale I konwencji. Według art. 8 konwencji każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji i ingerencja władzy publicznej w korzystaniu z tego prawa jest niedopuszczalna z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez

12 Wyrok ETPC z 21 lipca 2015 r. w sprawie Oliari i inni przeciwko Włochom, skarga nr 18766/11 i 36030/11, LEX/el. 2015.

13 Treść orzeczenia opublikowano na: <https://hudoc.echr.coe.int>.

14 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 3 listopada 2017 r., IV SA/Wa 1893/17, LEX 2760554.

ustawę. W art. 12 tej konwencji określono, że mężczyźni i kobiety w wieku małżeńskim mają prawo do zawarcia małżeństwa zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tego prawa, co oznacza, że nie przyznano mężczyznom i kobietom prawa do zawierania związków małżeńskich z osobami tej samej płci. Tym samym art. 8 konwencji nie określa obowiązku pozytywnego uznania prawnego i ochrony związków tej samej płci przez dane państwo pomimo odmiennej argumentacji, niepotwierdzonej w późniejszych orzeczeniach, zawartej w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 21 lipca 2015 r. w sprawie Oliari i inni przeciwko Włochom.

Taką przeważającą linię orzecniczą podtrzymał trybunał, wydając 14 grudnia 2017 r. wyrok w sprawie Orlandi i inni przeciwko Włochom<sup>15</sup>, odmówiwszy uznania prawnego związków tej samej płci zawartych za granicą. Na tle art. 8 trybunał potwierdził, że państwa nadal mają swobodę, na podstawie art. 12 konwencji, jak również art. 14 w połączeniu z art. 8, do ograniczania dostępu do małżeństwa par tej samej płci.

## Stosunki majątkowe partnerów w związkach jednopłciowych

W przypadku partnerów zarejestrowanego związku wiele problemów wywołują sprawy majątkowe, a zwłaszcza rozliczenie majątku po ustaniu związku partnerskiego, co jest spowodowane odmiennością regulacji prawnych w większości krajów Unii Europejskiej, a nawet ich zupełnym brakiem w pozostałych państwach, w tym również w Polsce.

W związkach partnerskich najpowszechniejszym modelem majątkowym jest partnerski ustrój majątkowy o charakterze *régime secondaire*, przez który należy rozumieć zespół reguł wyznaczających zakres (skład) majątków partnerów, zasady korzystania z tych majątków i zarządzania nimi czy – innymi słowy – określających sytuację prawną partnerów

<sup>15</sup> 14 grudnia 2017 r. wyrok w sprawie Orlandi i inni przeciwko Włochom, skarga nr 26431/12, treść orzeczenia opublikowano na: <https://hudoc.echr.coe.int>.

względem dóbr majątkowych nabytych przez nich przed powstaniem ustroju oraz nabywanych w czasie jego trwania<sup>16</sup>.

Prawodawstwa niektórych państw przyjęły, iż pary, wybierając ustrój majątkowy o charakterze *régime secondaire* jako formę organizacji wspólnego życia, nie kierują się dążeniem do stworzenia wspólnoty majątkowej, a wręcz przeciwnie: osoby są nastawione wyłącznie na uzyskiwanie korzyści osiągniętych z podejmowanych aktywności, wyłącznie na swój własny rachunek. Przyjęcie takich koncepcji oznacza, że w tych krajach nie uregulowano problematyki ustroju majątkowego partnerów w taki sposób, aby ustawowo zapewnić jednej stronie związku uczestnictwo w dorobku osiągniętym przez drugą stronę. Dlatego też w takich sytuacjach ustawowym reżimem majątkowym partnerów jest rozdzielnosc majątkowa zgodnie z regulacjami dotyczącymi zarejestrowanych związków partnerskich. Wówczas natomiast, gdy partnerzy chcą silniej spleść swoje interesy majątkowe<sup>17</sup>, mogą to uczynić poprzez umowne ustanowienie ustroju przewidującego powstanie ustalonej przez siebie więzi majątkowej. Niemniej jednak ustawodawstwa tych państw, w których uregulowano sytuację prawną związków partnerskich, nakładają na partnerów obowiązek przyczyniania się do zaspokajania potrzeb wynikających ze wspólnego życia.

Pomimo braku uregulowania związków partnerskich w prawie polskim problematyka wzajemnych rozliczeń majątkowych pomiędzy byłymi partnerami wywołuje wiele sporów i stanowiła przedmiot rozważań Sądu Najwyższego w wyroku z 6 grudnia 2007 r., IV CSK 301/07<sup>18</sup>, zgodnie z którym rozliczenie majątkowe po ustaniu stanu faktycznego związku osobisto-majątkowego osób tej samej płci następuje na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego odpowiednich do ustalonej konkretnej postaci i treści stosunków ukształtowanych w danym związku.

W prawie polskim brak jest zarówno prawnej regulacji pozamałżeńskiej wspólnoty osobisto-majątkowej, określanej jako konkubinaty z odmiennosciami płci partnerów, jak i związków partnerskich osób tej samej płci. Konkubinaty cechuje się brakiem formalnej podstawy pozycia

16 P. Twardoch, *Sprawy majątkowe partnerów z zarejestrowanego związku*, Warszawa 2016, s. 5.

17 *Ibidem*, s. 219.

18 Wyrok Sądu Najwyższego z 6 grudnia 2007 r., IV CSK 301/07, powołany w podrozdziale 5.1.1. Rozliczenie konkubentów.

partnerów oraz ograniczeń zakończenia związku, różnica ze związkiem partnerskim dotyczy natomiast odmienności płci. Dlatego też nie należy wspólnot osób tej samej płci zorganizowanych na wzór związków heteroseksualnych obejmować pojęciem konkubinatu, zwłaszcza że odróżnienie związków osób odmiennej i związków osób tej samej płci występuje w większości krajów Unii Europejskiej. Rozróżnienie pomiędzy pozamałżeńskimi związkami osób tej samej oraz odmiennej płci było przedmiotem rozważań Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który w orzeczeniu z 17 lutego 1998 r. w sprawie J. Grant przeciwko South-West Trains Ltd, C-249/96, odrzucił pogląd, że różnica w traktowaniu ze względu na orientację seksualną może stanowić dyskryminację z powodu „płci”, czego zabrania unijne prawo. Trybunał przyznał, że żądania przez J. Grant przywilejów socjalnych na rzecz swojej partnerki zostałyby przyznane, gdyby tworzyły one związek osób odmiennej płci lub były małżeństwem<sup>19</sup>.

## Podstawy prawne rozliczeń majątkowych po rozpadzie związku jedнопłciowego

Wzajemne rozliczenia mogą być dokonane na podstawie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu bądź też o rozliczeniu nakładów i wydatków na cudzą rzecz i zawsze podstawa wzajemnych rozliczeń zależy od każdorazowo dokonanych ustaleń.

W wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 2 marca 2010 r., 13102/02, P. Kozak przeciwko Polsce, podkreślono, że orientacja seksualna jako jedna z najbardziej intymnych części życia prywatnego jest chroniona przez art. 8 konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>20</sup>. Ponadto art. 14 konwencji, obejmujący także

<sup>19</sup> Orzeczenia z 17 lutego 1998 r. w sprawie J. Grant przeciwko South-West Trains Ltd, C-249/96, Rec. 1998, s. I-621, pkt 45, i z 31 maja 2001 r. w połączonych sprawach D. i Królestwo Szwecji przeciwko Radzie Unii Europejskiej, C-122/99 i C-125/99, Zb. Orz. Trybunału Europejskiego 2001, s. I-04319.

<sup>20</sup> Konwencja sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

orientację seksualną, chroni osoby pozostające w podobnym położeniu przed odmiennym traktowaniem, stosowanym bez obiektywnego i racjonalnego uzasadnienia. Odnosząc się do regulacji prawa polskiego, trybunał wskazał, że podnoszona przez sądy polskie ochrona rodziny w tradycyjnym sensie jest ważnym powodem mogącym uzasadniać różnice w traktowaniu, ale do tego celu państwo może zmierzać różnorodnymi środkami. Trybunał uznał, że uniemożliwienie osobom pozostającym w relacjach homoseksualnych wstąpienia w stosunek najmu nie jest konieczne do ochrony rodziny<sup>21</sup>. W tym orzeczeniu trybunał trafnie zauważył, że w art. 691 k.c., po zmianach normatywnych dokonanych w 2001 r., usunięto istniejące w art. 8 ustawy z 12 listopada 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych różnice między małżeńskimi a innymi formami wspólnego pożycia dwóch osób.

Jako że rozliczenia pomiędzy byłymi konkubentami oraz byłymi partnerami związku jedнопłciowego cechują się brakiem uniwersalnej podstawy rozliczeń, należy stosować tylko te unormowania prawa cywilnego, które są odpowiednie do indywidualnie ustalonego stanu faktycznego. Ponadto niedopuszczalne jest stosowanie zarówno wprost, jak i przez analogię przepisów z zakresu małżeńskich stosunków majątkowych. Dlatego przy rozliczaniu związków należy przyjąć taką podstawę prawną podstawy rozliczenia, jaka podpada pod konkretny stan faktyczny istniejący w trakcie trwania związku. Należy pamiętać, że zawsze możliwe jest regulowanie określonych kwestii w drodze umów.

## Zniesienie współwłasności nieruchomości poprzez ustanowienie odrębnej własności lokali

Możliwe jest także powstanie współwłasności określonych składników majątkowych, jak np. prawo współwłasności nieruchomości. W takim przypadku każdy z partnerów nabywa udział w nieruchomości i w takim

<sup>21</sup> Por. wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 24 lipca 2003 r., nr 40016/98, S. Karner przeciwko Austrii, oraz z 29 kwietnia 2008 r., nr 13378/05, S. D. Burden przeciwko Wielkiej Brytanii.

ułamku odpowiadającym wielkości współwłasności jest wpisywany do działu II księgi wieczystej<sup>22</sup>. W przypadku nabycia przez partnerów związku jednopłciowego współwłasności nieruchomości budynkowej możliwe jest (po rozpadzie związku) jej zniesienie poprzez ustanowienie odrębnej własności lokali.

Problematykę ustanowienia odrębnej własności lokali mieszkalnych i lokali o innym przeznaczeniu uregulowano w ustawie z 24 czerwca 1994 r. o odrębnej własności lokali<sup>23</sup>, a w zakresie nieuregulowanym ustawą do własności lokali stosuje się przepisy k.c. Definicję samodzielnego lokalu zawiera art. 2 ust. 2 u.w.l., zgodnie z którym samodzielnym lokalem mieszkalnym jest zarówno wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku jedna izba, jak i zespół izb przeznaczonych na pobyt stałych ludzi. Samodzielność lokalu stwierdza starosta w formie zaświadczenia, do którego mają zastosowanie art. 217–220 k.p.a. Zaświadczenie takie nie jest konieczne, jeśli odrębną własność lokali ustanawia sąd w orzeczeniu znoszącym współwłasność, gdyż do dokonania tej oceny może skorzystać z opinii biegłego<sup>24</sup>. Jeżeli odrębną własność ustanawia się natomiast w formie umowy notarialnej, to zaświadczenie takie musi być przedłożone notariuszowi i powinno być dołączone do wniosku, jaki notariusz przesyła do sądu wieczystoksięgowego<sup>25</sup>. Sama czynność prawna wyodrębnienia lokalu, który w chwili wyodrębnienia nie spełnia tego wymogu w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali<sup>26</sup>, jest nieważna.

Odrębną własność lokalu można ustanowić w formie umowy notarialnej, jednostronnej czynności prawnej właściciela lub współwłaścicieli lokali oraz orzeczeniem sądu znoszącym współwłasność nieruchomości (art. 7 ust. 1 u.w.l.). Zgodnie z art. 7 ust. 2 u.w.l. umowa o ustanowieniu odrębnej własności lokalu powinna być dokonana w formie aktu notarialnego, do powstania zaś tej własności niezbędny jest wpis do

22 Zob.: M. Pytlewska-Smółka, *Dokumenty stanowiące podstawę wpisu – wybrane zagadnienia*, NPN nr 2 (72) 2017; M. Pytlewska-Smółka, *Ustanawianie odrębnej własności lokali w świetle ostatnich zmian i praktyki sądów wieczystoksięgowych*, NPN nr 2 (75) 2018.

23 Ustawa z 24 czerwca 1994 r. o odrębnej własności lokali (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1048 ze zm., dalej: u.w.l.).

24 Tak: SN w orzeczeniu z 13 marca 1997 r., III CRN 14/97, OSNC 1997, nr 8, poz. 115.

25 Por. orzeczenie SN z 3 października 2000 r., I CKN 40/00, niepubl.

26 T.j.: Dz.U. z 2000 r. nr 80, poz. 903 ze zm.



księgi wieczystej, który ma konstytutywny, czyli prawotwórczy, charakter. Oznacza to, iż lokal w sensie prawnym powstaje dopiero z chwilą założenia księgi. Dlatego też po wydaniu orzeczenia, w którym sąd orzeka o zniesieniu współwłasności poprzez ustanowienie odrębnej własności lokali, stanowiących faktycznie samodzielne części domu mieszkalnego, niezbędne jest założenie ksiąg wieczystych dla tychże odrębnych dwóch lokali. Byli partnerzy związku jednopłciowego jako wnioskodawcy powinni złożyć wniosek o wydzielenie dwóch nowo powstałych (wskutek wydania orzeczenia przez sąd) lokali do nowych ksiąg wieczystych, z jednoczesnym żądaniem dokonania stosownych zmian w księdze budynkowej i w księgach nowo zakładanych. Podstawę prawną do tego stanowi art. 2 ust. 1c u.w.l., zgodnie z którym odrębną nieruchomości w budynku mieszkalnym jednorodzinny mogą stanowić co najwyżej dwa samodzielne lokale mieszkalne. W analogiczny sposób powstaje odrębna własność lokali w przypadku umownego zniesienia współwłasności w formie aktu notarialnego. Powstanie odrębnej własności lokalu wymaga spełnienia określonych przesłanek materialnoprawnych określonych w ustawie z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, jak również formalnoprawnych uregulowanych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 15 lutego 2016 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie teleinformatycznym, które w § 79 określa, że lokal będący przedmiotem odrębnej własności oznacza się na podstawie aktu notarialnego lub orzeczenia sądu, a także wypisu z rejestru gruntów, wypisu z rejestru lokali lub wypisu z kartoteki lokali.

Po umownym ustanowieniu odrębnej własności lokali w formie aktu notarialnego zgodnie z art. 92 § 4 ustawy z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie<sup>27</sup>, jeżeli akt notarialny zawiera przeniesienie, zmianę lub zrzeczenie się prawa ujawnionego w księdze wieczystej albo ustanowienie prawa, które może być ujawnione w księdze wieczystej [...], notariusz sporządzający akt notarialny, nie później niż w dniu jego sporządzenia, składa wniosek o wpis w księdze wieczystej za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Tj. z 29 maja 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1192).

<sup>28</sup> Zob.: M. Pytlewska-Smółka, *Składanie wniosków za pośrednictwem systemu teleinformatycznego – próba oceny*, NPN 2016, nr 4 (70).

## Wykonywanie czynności w imieniu partnera na podstawie pełnomocnictwa

Jednak pomimo braku usankcjonowania związków partnerskich jednopłciowych w prawie polskim partnerzy tacy mogą kształtować swoją sytuację prawną w obrocie gospodarczym na zasadzie swobody umów, na podstawie udzielanych wzajemnych, bardzo szerokich pełnomocnictw do dokonywania wszelkich czynności faktycznych i prawnych. Pełnomocnictwo takie powinno być sporządzane w formie aktu notarialnego i posiadać następujące podstawy prawne do poszczególnych zakresów czynności, a więc: do czynności z zakresu praw pacjenta – art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta<sup>29</sup>; do czynności bankowych – m.in. art. 103 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe<sup>30</sup>; w pozostałym zaś zakresie przepisy kodeksu cywilnego (art. 98 i n.). Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Sądu Najwyższego pełnomocnictwo rodzajowe powinno określać rodzaj czynności prawnej objętej umocowaniem oraz jej przedmiot. Jeżeli rodzaj czynności prawnej nie jest w pełnomocnictwie określony w sposób wyraźny, dla ustalenia rzeczywistej woli reprezentowanego mają zastosowanie reguły interpretacyjne obowiązujące przy tłumaczeniu oświadczeń woli (art. 56 i 65 k.c.)<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> T.j. 2020 r. poz. 849.

<sup>30</sup> T.j. Dz.U. 2020.1896.

<sup>31</sup> Tak m.in. SN w wyroku z 4 listopada 1998 r., II CKN 866/97, OSN 1999/3/66; H. Ciepla, M. Pytlewska, *Podział majątku wspólnego z rozliczeniem praw spółkowych i kredytów frankowych. Regulacje dotyczące małżonków, konkubentów i partnerów związków jednopłciowych*, Warszawa 2022.

## Bibliografia

- Ciepla H., Pytlewska M., *Podział majątku wspólnego z rozliczeniem praw spółkowych i kredytów frankowych. Regulacje dotyczące małżonków, konkubentów i partnerów związków jednoosobowych*, Warszawa 2022.
- Pilich M., *Związki quasi-małżeńskie w polskim prawie prywatnym międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 2.
- Pytlewska-Smółka M., *Dokumenty stanowiące podstawę wpisu – wybrane zagadnienia*, NPN 2017, nr 2 (72).
- Pytlewska-Smółka M., *Składanie wniosków za pośrednictwem systemu teleinformatycznego – próba oceny*, NPN 2016, nr 4 (70).
- Pytlewska-Smółka M., *Ustanawianie odrębnej własności lokali w świetle ostatnich zmian i praktyki sądów wieczystoksięgowych*, NPN 2018, nr 2 (75).
- Sokołowski M., *Stosowanie rozporządzenia nr 2016/1103 przez polskie sądy – nowe majątkowe prawo małżeńskie Unii Europejskiej a sytuacja obywateli polskich*, EPS 2017, nr 11.
- Twardoch P., *Sprawy majątkowe partnerów z zarejestrowanego związku*, Warszawa 2016.

**Marek Szymanowski**<sup>1</sup>

Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury w Krakowie

ORCID ID: 0000-0001-8671-6314

## **PROBLEM PŁATNIKA SKŁADEK W ŚWIECIE ART. 8 UST. 2A USTAWY Z 13 PAŹDZIERNIKA 1998 R. O SYSTEMIE UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH<sup>2</sup>**

### **ABSTRACT**

**The issue of the social security contributor in the light of article 8(2a) of the social insurance system act of October 13, 1998**

The article focuses on the regulation of the article 8(2a) of the social insurance system of October 13, 1998, which is one of the most controversial provisions in the social insurance law. Under this provision a person who performs work under a civil law contract is also regarded as an employee if that person has concluded such a contract with an employer with whom he has an employment relationship or if under such a contract he performs work for an employer with whom he has an employment relationship. It has been accepted in the judicature

<sup>1</sup> Sędzia Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, wykładowca Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w Krakowie.

<sup>2</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 423 z późn. zm., dalej jako: u.s.u.s.

that the effect of this regulation is that the employer is also the social security contributor on the employee's income earned on the basis of the civil law contract concluded with a third party. The doctrine opposes this approach, recognizing the entity employing the employee under the civil law contract as the contributor in this situation. The difference between the doctrine and judicature is also observed in the understanding of the performance of work for the employer. In author of the article supports the stance of judicature which, in fact, protects the rights of an employee (an insured party); however, the author also recognizes and evaluates the opposing arguments raised by doctrine.

**Keywords:** social security, social security contributor, employee insurance, social security contributions

**Słowa kluczowe:** ubezpieczenia społeczne, płatnik, ubezpieczenie pracownika, składki na ubezpieczenie społeczne

## 1. Wstęp

Zgodnie z art. 8 ust. 2a ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych za pracownika<sup>3</sup> uważa się także osobę wykonującą pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy-zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia albo umowy o dzieło, jeżeli umowę taką zawarła z pracodawcą, z którym pozostaje w stosunku pracy, lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy. Chyba nie ma przepisu w prawie ubezpieczeń społecznych budzącego w ostatnich latach tyle kontrowersji co przywołany art. 8 ust. 2a u.s.u.s. i to mimo stabilizującej się wykładni tej normy w orzecznictwie, w szczególności co do dwóch zasadniczych kwestii: kto jest płatnikiem składek od przychodów z umowy cywilnoprawnej zawartej przez pracodawcę z podmiotem trzecim, jeżeli praca w ramach takiej umowy wykonywana jest na rzecz pracodawcy, oraz co do rozumienia

<sup>3</sup> Poza sporem jest, że uznanie za pracownika na podstawie art. 8 ust. 2a u.s.u.s. odnosi się tylko do regulacji zawartych w ustawie systemowej i nie moderuje treści danego stosunku cywilnoprawnego (por. np. wyrok z 22 października 2013 r., III UK 155/12, OSNP 2014/9/138).

samego pojęcia wykonywania pracy „na rzecz pracodawcy”. Uprawniona wydaje się teza, że wyraźnie zarysował się tu podział pomiędzy doktryną a judykaturą, którego osią jest kontestowanie w doktrynie poglądu judykatury, że to pracodawca powinien być płatnikiem składek na podstawie art. 8 ust. 2a. u.s.u.s. z umowy cywilnoprawnej zawartej między jego pracownikiem a innym podmiotem, jeżeli w ramach takiej umowy pracownik wykonuje pracę na rzecz pracodawcy. Również co się tyczy drugiej kwestii, to widoczne jest rozejście się doktryny i orzecznictwa, o ile doktryna idzie w kierunku zawężania rozumienia pojęcia *pracy na rzecz pracodawcy*, o tyle judykatura wyraźnie opowiada się za szerokim rozumieniem tego pojęcia i obejmowaniem nim wszelkich korzyści majątkowych lub niemajątkowych, uzyskiwanych w sposób bezpośredni lub choćby tylko pośredni, nawet potencjalnych, o czym bliżej w dalszej części.

Dla przybliżenia nakreślonego sporu konieczne jest przypomnienie, że regulacja art. 8 ust. 2a u.s.u.s. wprowadzona została przez art. 1 pkt 4b ustawy z 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw<sup>4</sup>, która to ustawa weszła w życie z mocą wsteczną od 30 grudnia 1999 r.<sup>5</sup> Gdyby sięgnąć do uzasadnienia projektu, to wprowadzona zmiana była uzasadniana koniecznością korekty ustawy systemowej obowiązującej od 1 stycznia 1999 r. poprzez objęcie obowiązkiem opłacania składek na ubezpieczenia społeczne od przychodów z umów-zleceń i umów o dzieło zawartych ze swoim pracodawcą. Zmiana ta miała też przynieść wzrost bliżej nieokreślonych przychodów FUS i ówczesnych kas chorych<sup>6</sup>; i cel fiskalny został niewątpliwie osiągnięty, co potwierdza pośrednio szczególna aktywność organizacji pracodawców nakierowana na eliminację tej regulacji z porządku prawnego<sup>7</sup>. Wprawdzie ze wspomnianego uzasadnienia projektu *expressis*

4 Dz.U.1999.110.1256.

5 Por. art. 16 teźże.

6 <https://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf> [dostęp: 30 października 2022 r.].

7 Wnioskodawcą w sprawie K 15/16 (OTK-A 2021/29), w której w wyroku z 13 maja 2021 r. Trybunał Konstytucyjny potwierdził zgodność art. 8 ust. 2a u.s.u.s. z art. 20 w zw. z art. 22, w zw. z art. 31 ust. 3, w zw. z art. 64 ust. 1 i 3 oraz w zw. z art. 2 konstytucji i z art. 2 i art. 51 ust. 1 konstytucji był prezydent Konfederacji Lewiatan. Zastrzec jednak trzeba, że Trybunał Konstytucyjny orzekał w składzie z udziałem sędziego, którego prawidłowość wyboru zanegował Europejski Trybunał Praw

*verbis* to nie wynika, jednak w doktrynie podnosi się, że celem wprowadzenia art. 8 ust. 2a u.s.u.s. była przede wszystkim ochrona uprawnień pracowniczych, uniemożliwiających pracodawcom nadużywanie ich ekonomicznie wyższej pozycji względem pracownika, z którym zawieranie umów cywilnoprawnych umożliwiało odejście od uprawnień pracowniczych związanych w szczególności z koniecznością zobowiązania pracownika do pracy w godzinach nadliczbowych nie tylko limitującej zakres takiego zatrudnienia, ale i rodzącej konieczność zapłaty podwyższonej stawki<sup>8</sup> za czas takiej dodatkowej pracy. Wszystkiego tego można zaś uniknąć, gdy pracownik zostanie wypchnięty z łączącego go z pracodawcą stosunku pracy na rzecz umowy cywilnoprawnej rządzącej się swoimi prawami, a na dodatek to nie pracodawca będzie jej stroną. Ponieważ ominięcie takiej konstrukcji poprzez wprowadzenie innego (pośredniego) podmiotu do relacji pracownik–pracodawca było relatywnie łatwe, ustawodawca zastrzegł jednocześnie, że jeżeli w ramach umowy cywilnoprawnej pracownik wykonuje pracę na rzecz swojego pracodawcy, to powinien być traktowany w sferze prawa ubezpieczeń społecznych jak pracownik. Dostrzec trzeba, że regulacja art. 8 ust. 2a u.s.u.s. uelastycznia regulację art. 22 § 1<sup>1</sup> k.p., w myśl którego zatrudnienie w warunkach określonych w § 1 jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy<sup>9</sup>. Wprowadzenie art. 8 ust. 2a u.s.u.s. oprócz ograniczenia obchodzenia regulacji

---

Człowieka w Strasburgu w wyroku z 7 maja 2021 r., skarga nr 4907/18, Xero Flor w Polsce spółka z o.o. przeciwko Polsce, LEX nr 3170326, i w konsekwencji uznał, że TK w takim składzie nie jest „sądem ustanowionym ustawą”.

- 8 Por. I. Jędrasik-Jankowska, *Konstrukcja uznania za pracownika w prawie ubezpieczenia społecznego*, PiZS 2011/8/22–28, s. 23.
- 9 W orzecznictwie wyklucza się możliwość zatrudnienia u tego samego pracodawcy w oparciu o więcej niż jeden stosunek pracy w zakresie wykonywania pracy tego samego rodzaju (por.: wyrok SN z 13 marca 1997 r., I PKN 43/97, OSNP 1997, nr 24, poz. 494, OSP 1998, nr 2, poz. 47; uchwała SN z 12 marca 1969 r., III PZP 1/69, OSNCP 1969, nr 11, poz. 197), a nawet w przypadku wykonywania na rzecz pracodawcy kilku rodzajów pracy podporządkowanej należy domniemywać, że strony łączy jeden stosunek pracy (wyrok SN z 14 lutego 2002 r., I PKN 876/00, OSNP 2004/4/60); w tym zakresie por. też. I. Nowacka, M. Rotkiewicz, *Umowy cywilnoprawne jako forma zatrudnienia. Umowa zlecenia, umowa o dzieło*, 2016 el/Legalis; *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2014, s. 100.

prawa pracy<sup>10</sup> w zakresie wynagrodzenia za godziny nadliczbowe zmierzają – jak to już wskazano – pośrednio do ograniczania unikania płacenia składek na ubezpieczenia społeczne<sup>11</sup>. Można nawet powiedzieć, że świadomy obchodzenia bezwzględnie wiążących przepisów Kodeksu pracy o godzinach nadliczbowych ustawodawca zaczął takie obchodzenie w pewnym stopniu tolerować w zamian za odprowadzanie składek na ubezpieczenie społeczne. Regulacja art. 8 ust. 2a u.s.u.s. nie wywraca bowiem co do zasady cywilnego charakteru takich umów, przekształcając je w umowy o pracę lub kreując ich nieważność, a jedynie nakazuje na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych, stanowiącej odrębną gałąź prawa<sup>12</sup>, traktować zleceniobiorcę jak pracownika.

Przed przejściem do poszerzonej analizy tak nakreślonych obu spornych zagadnień uprawniona wydaje się teza, że u źródeł wyraźnej różnicy w podejściu do wykładni art. 8 ust. 2a u.s.u.s. między doktryną a orzecznictwem leży różna optyka patrzenia na ten przepis i jego funkcje. Doktryna postrzega tę normę jako istotną ingerencję w zasadę swobody umów zdefiniowaną w art. 353<sup>1</sup> k.c.<sup>13</sup>, nakładającą na pracodawców trudny do realizacji obowiązek ustalenia podstawy wymiaru składek od umowy, której nie są stroną. W orzecznictwie akcentuje się natomiast ochronny w stosunku do pracownika (zleceniobiorcy) charakter tej normy, za którego odprowadzane są składki na ubezpieczenia społeczne oraz w stosunku do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, bo z reguły zawieranie umów tego typu ma zmniejszyć obciążenia pracodawcy. W pewnym uproszczeniu doktryna postrzega pracodawcę jako *ofiara* tej regulacji, podczas gdy judykatura widzi właśnie w zachowaniu pracodawcy główny powód, dla którego wprowadzenie takiej regulacji stało się konieczne dla ograniczenia nadużywania mocniejszej pozycji pracodawcy w stosunku do pracownika i korzystania z jego pracy poza stosunkiem pracy.

10 Por. uzasadnienie wyroku SN z 18 grudnia 2014 r., III UK 69/14, OSNP 2016/8/107.

11 Por. Z. Kubot, *Uznanie za pracownika osoby prowadzącej pozarolniczą działalność*, PiZS 2013/11/24–29, s. 25.

12 W zakresie prawa ubezpieczeń społecznych jako odrębnej gałęzi prawa por. np. wyody uzasadnienia uchwały SN siedmiu sędziów z 21 kwietnia 2010 r., II UZP 1/10, OSNP 2010, nr 21–22, poz. 267.

13 Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.).



Wyprzedzając potencjalny zarzut zniekształcenia spojrzenia autora na powyższe zagadnienie przez pryzmat rozpoznawanych spraw sądowych, w których dochodziło do oskładkowania optymalizujących koszty pracodawców, stwierdzić trzeba, że odparcie takiego zarzutu nie wydaje się trudnym zadaniem. Uprawniona jest bowiem teza przeciwna, że podejście teoretyczne doktryny oparte na akcentowaniu problemów w praktyce niekiedy nawet niewystępujących, mających niewielkie znaczenie, dających się łatwo rozwiązać w systemie odrębnej gałęzi prawa, jaką są ubezpieczenia społeczne, lub mających jedynie techniczny charakter, dużo bardziej oddala od sensu analizowanego zagadnienia.

## 2. Pracodawca jako płatnik składek na podstawie art. 8 ust. 2a u.s.u.s.

Problem z określeniem płatnika na podstawie art. 8 ust. 2a u.s.u.s. pojawia się w sytuacji, gdy praca świadczona jest na rzecz pracodawcy na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej przez tego pracodawcę z podmiotem trzecim; w sytuacji bowiem zawarcia takiej umowy przez pracodawcę bezpośrednio z własnym pracownikiem, nawet jeżeli umowa ta zawierana jest w ramach prowadzonej przez tego pracownika pozarolniczej działalności gospodarczej<sup>14</sup>, płatnikiem bezspornie jest pracodawca. Określenie płatnika na podstawie art. 8 ust. 2a u.s.u.s. ustawy nie jest tylko kwestią techniczną, w przypadku bowiem pracowników osiągających dochód ze stosunku pracy w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia określenie płatnika przesądzi o tym, czy w ogóle zajdzie potrzeba uiszczenia składek na ubezpieczenia społeczne. Jeżeli bowiem przyjmiemy, że płatnikiem w tej sytuacji nie jest pracodawca, lecz podmiot zawierający z pracownikiem umowę cywilnoprawną, to stosownie do art. 9 ust. 1a u.s.u.s. w związku z art. 18 ust. 4 pkt 5a u.s.u.s.

<sup>14</sup> Dochód otrzymywany przez pracownika, który jako osoba prowadząca działalność gospodarczą zawiera ze swym pracodawcą umowę agencyjną lub umowę-zlecenie, traktuje się w zakresie obliczania wysokości składki na ubezpieczenie społeczne jako jego wynagrodzenie z tytułu zatrudnienia u tego pracodawcy (wyrok SN z 2 czerwca 1998 r., II UKN 92/98, OSNAPiUS 1999, nr 12, poz. 406).

nie powstanie obowiązek odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne, a jedynie składek na ubezpieczenie zdrowotne. Uznanie z kolei pracodawcy za płatnika w takiej sytuacji powoduje, że nie dochodzi do zbiegu tytułów do ubezpieczenia i tym samym w ramach jednego tytułu do ubezpieczeń (*stosunku pracy*) przychód z umowy cywilnoprawnej powiększy przychód ze stosunku pracy.

Opowiadając się zdecydowanie za poglądem judykatury, że płatnikiem składek w przypadku zastosowania art. 8 ust. 2a u.s.u.s. jest pracodawca, trzeba dostrzec, że nie była to pierwsza myśl, lecz pogląd taki wyrażono dopiero w uchwale Sądu Najwyższego z 2 września 2009 r., II UZP 6/09<sup>15</sup>. W niej Sąd Najwyższy, odpowiadając na zagadnienie prawne Sądu Apelacyjnego w Gdańsku, uznał, że pracodawca, którego pracownik wykonuje na jego rzecz pracę w ramach umowy o dzieło zawartej z osobą trzecią, jest płatnikiem składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe z tytułu tej umowy. Przed wydaniem przedmiotowej uchwały w istocie nie było przesądzone, kto jest płatnikiem w tym przypadku, a organy rentowe uznawały za płatnika zleceniodawcę, przy akceptacji tego poglądu przez sądy powszechne<sup>16</sup>. Wprawdzie wydana przez Sąd Najwyższy uchwała formalnie zgodnie z art. 390 § 2 k.p.c.<sup>17</sup> wiązała jedynie w sprawie, w której zapadła, to została ona zaakceptowana w orzecznictwie innych składów Sądu Najwyższego<sup>18</sup> oraz w orzecznictwie sądów powszechnych. Napotkała jednak zdecydowany sprzeciw doktryny, w której uznawano ją nawet za niewykonalną<sup>19</sup>. Przeciwno pogładowi SN w tym zakresie podnosi się argumenty, że wykonanie tej uchwały nie jest możliwe, pracodawca bowiem nie ma możliwości legalnego pozyskania danych dotyczących

15 OSNP 2010/3–4/46.

16 Por. np. wyrok SA w Białymstoku z 13 maja 2009 r., III AUa 318/09, niepubl.

17 Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 z późn. zm.).

18 Por. wyroki SN: z 11 maja 2012 r., I UK 5/12, OSNP 2013, nr 9–10, poz. 117; z 14 stycznia 2010 r., I UK 252/09, niepubl.; z 18 października 2011 r., III UK 22/11, niepubl.; z 22 lutego 2010 r., I UK 259/09, LEX nr 585727; z 11 maja 2012 r., I UK 5/12, OSNP 2013 nr 9–10, poz. 117; z 13 lutego 2014 r., I UK 323/13, OSNP 2015, nr 5, poz. 68; z 7 lutego 2017 r., II UK 693/15, LEX nr 2238708; z 27 kwietnia 2017 r., I UK 182/16, LEX nr 2279009.

19 Por. I. Jędrasik-Jankowska, *Konstrukcja...*, s. 26.

wynagrodzenia z umowy cywilnoprawnej od zleceniodawcy, bo naruszałyby to dobra osobiste zleceniobiorcy (art. 23 i 24 k.c.), ani od zleceniobiorcy, bo naruszyłyby to art. 51 Konstytucji RP<sup>20</sup>. Uchwała też miała naruszać zasady konstytucyjne wyrażone w art. 2, art. 84 i art. 217 konstytucji<sup>21</sup>. Podnosi się również w doktrynie, że art. 8 ust. 2a u.s.u.s. uniemożliwia pracownikowi prowadzenie działalności gospodarczej, skoro przepis ten pozwala na uznanie go za pracownika, a ponadto przepis ten stanowi ograniczenie swobody zawierania umów przez pracodawcę poprzez obciążenie go nadmiernymi ciężarami ubezpieczeniowymi<sup>22</sup>. Nadto zarzucono, że uzależnienie podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym od kryterium wykonywania pracy na rzecz pracodawcy nie koresponduje z realiami gospodarki wolnorynkowej<sup>23</sup>. Kontestowanie uchwały Sądu Najwyższego w doktrynie następowało też poprzez zawężanie pojęcia płatnika<sup>24</sup> do definiowania go jedynie poprzez art. 4 pkt 2a u.s.u.s. z wykluczeniem wpływu na tę definicję art. 8 ust. 2a i art. 18 ust. 1a u.s.u.s.<sup>25</sup> Przeciwko przyjętej w orzecznictwie koncepcji płatnika składek z art. 8 ust. 2a u.s.u.s. wytaczano też argumenty, że rodzi ona różne problemy na gruncie prawa podatkowego, zwłaszcza w zakresie określenia przychodu i odliczeń od niego, prowadzi do sprzeczności norm w systemie prawa, a nawet irracjonalności<sup>26</sup>. Nie bez pewnej racji podnosi się w doktrynie<sup>27</sup>, że niekiedy regulacja art. 8

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

21 M. Kuśmierczyk, *Pojęcie „pracownika” dla celów ubezpieczeń społecznych*, cz. II, *Dor.Podat.* 2016, nr 7, s. 56.

22 Z. Kubot, *Uznanie za pracownika osoby prowadzącej pozarolniczą działalność*, *PiZS* 2013, nr 11, s. 27.

23 P. Prusinowski, *Obowiązek zapłaty składek a definicja pracownika w prawie ubezpieczeń społecznych*, *MOPR* 2011, nr 6, s. 291.

24 Z. Kubot, *Spór o definicję legalną płatnika składek*, *PiZS* 2017, nr 3, s. 18.

25 M. Rylski, *Pracodawca jako płatnik składek za zleceniobiorców swego kontrahenta (art. 8 ust. 2a u.s.u.s.)*. Uwagi polemiczne, cz. 2, *PiZS* 2018, nr 4, s. 14 i n.

26 M. Rylski, *Pracodawca jako płatnik składek za zleceniobiorców swego kontrahenta (art. 8 ust. 2a u.s.u.s.)*. Uwagi polemiczne, cz. 1, *PiZS* 2018, nr 3, s. 27.

27 A. Przybyłowicz, *Wykonawcy wspólnie realizujący zamówienie publiczne a art. 8 ust. 2a ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji”, t. CXIII, Wrocław 2018, s. 106.

ust. 2a u.s.u.s. będzie trudna do zastosowania lub w ogóle nie znajdzie zastosowania w przypadku realizacji, w ramach konsorcjum kilku podmiotów i różnych możliwych w związku z tym konfiguracji kapitałowo-osobowych, zamówienia publicznego na zasadach określonych w ustawie z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>28</sup>, co dotyczy zwłaszcza sytuacji, gdy potencjalne zastosowanie art. 8 ust. 2a u.s.u.s. może mieć wpływ na składaną ofertę i wartość zamówienia.

Odnosząc się do prezentowanych w doktrynie poglądów negujących trafność wspomnianej uchwały i odwołującego się do niej orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych, nie można co do zasady uznać ich za trafne. W znacznej części trafność ta jest pozorna, a przy bliższym oglądzie i zderzeniu z realnymi sprawami, w których organ rentowy zastosował art. 8 ust. 2a u.s.u.s. i uznał pracodawcę za płatnika z umów cywilnoprawnych, prezentowane poglądy nie wytrzymują krytyki.

Regułą jest, o czym niżej, że w znamienitej większości oskładkowane przez organ rentowy na podstawie art. 8 ust. 2a u.s.u.s. umowy cywilnoprawne dotyczą sytuacji, w których pracodawca prowadzi świadomą politykę zmierzającą do korzystania z pracy swoich pracowników poza stosunkiem pracy, na podstawie umowy zawartej przez siebie samego z innym podmiotem (zleceniodawcą) z umowy cywilnoprawnej, który z kolei zatrudnia zleceniobiorców, z reguły z góry powziętym zamiarem wykonywania przez nich tego zlecenia (świadczenia usług) na rzecz ich własnych pracodawców. Regułą w tych sprawach jest, że jeżeli dochodzi do zatrudnienia pracownika na warunkach art. 8 ust. 2a u.s.u.s., a zatem gdy ma on wykonywać pracę na rzecz swojego pracodawcy również na podstawie umowy cywilnoprawnej, to trudno znaleźć wiarygodny przykład, aby to pracownik wyszedł z inicjatywą zawarcia takiej umowy. Zwykle bowiem dostaje on propozycję od pracodawcy lub potencjalnego zleceniodawcy zawarcia takiej umowy, a na jej postanowienia ma niewielki wpływ, nierzadko też nawet nie rozróżnia świadczenia pracy na podstawie dwóch rodzajowo różnych umów. Argument zatem o braku wiedzy pracodawcy o pracujących u niego zleceniobiorcach innego podmiotu lub o rzekomych problemach pracodawcy z pozyskaniem

<sup>28</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1843; zastąpiona obecnie ustawą z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1129 z późn. zm.).

danych osobowych niezbędnych do wykonania obowiązku uwzględnienia w podstawie wymiaru składek także przychodu z umowy cywilnoprawnej jest iluzoryczny. Pracodawca (płatnik z art. 8 ust. 2a. u.s.u.s.) dane te z reguły posiada lub ich uzyskanie może bez trudu zastrzec w umowie z podmiotem trzecim, na której podstawie tenże kieruje do niego swoich zleceniobiorców (*pracowników – pracodawcy płatnika*). Trafny jest w tym kontekście wyrok Sądu Najwyższego z 24 września 2015 r., I UK 490/14<sup>29</sup>, w którym przyjęto, że prawidłowe wypełnianie przez płatników obowiązków składkowych, wymagające w sytuacji opisanej w art. 8 ust. 2a u.s.u.s. przetwarzania danych osobowych zleceniobiorców, służy zarówno dobru publicznemu, jak i dobru tej osoby, której dane są przetwarzane, a także leży w żywotnym interesie samego płatnika, który tym samym nie naraża się na dotkliwe konsekwencje niewywiązywania się ze swoich powinności wobec ZUS. Podobnie trafny pogląd w tym zakresie Sąd Najwyższy wyraził w wyroku z 18 października 2011 r., III UK 22/11<sup>30</sup>, że nie można kwalifikować jako naruszenia konstytucyjnych gwarancji w zakresie ochrony danych osobowych oraz obrazy dóbr osobistych w sytuacji zasięgania wiedzy o przychodach pracownika dla realizacji ustawowych obowiązków podmiotu zwracającego się o takie informacje (*w tym przypadku obowiązków płatnika składek, określonych w przepisach ustawy systemowej*). Ochrona danych osobowych<sup>31</sup> nie stanowi zatem realnej przeszkody dla pracodawcy w wywiązaniu się przez niego z obowiązku płatnika na podstawie art. 8 ust. 2a u.s.u.s., wykonującego swoje ustawowe obowiązki.<sup>32</sup>

W świetle miarodajnego orzecznictwa (*analizowanego poniżej*) uprawniony jest pogląd, że jednym z celów pracodawców zawierających umowy z podmiotami trzecimi jest ich zamiar legalnego (tańszego) skorzystania z pracy swoich pracowników, ale już poza stosunkiem pracy,

<sup>29</sup> LEX nr 1854103.

<sup>30</sup> OSNP 2012, nr 21–22, poz. 266; por. też uzasadnienie wyroku SN z 11 maja 2012 r., I UK 5/12, OSNP 2013, nr 9–10, poz. 117 oraz wyroku SN z 22 października 2013 r., III UK 155/12, OSNP 2014, nr 9, poz. 138.

<sup>31</sup> W tym zakresie por. też M. Zagórski, *Pojęcie pracownika na gruncie ubezpieczeń społecznych*, Dor.Podat. 2020, nr 7, s. 77.

<sup>32</sup> M. Zagórski, *Korzystanie przez pracodawców z usług podmiotu zewnętrznego, który zatrudnia jego pracowników*, Dor.Podat. 2020, nr 6, s. 61.

ich zatrudnienie bowiem w ramach tego stosunku byłoby zbyt kosztowne. Gdyby celem pracodawców nie było korzystanie z pracy swoich pracowników, lecz innych osób, to w ogóle nie byłoby potrzeby korzystania z trzeciego podmiotu w tej konstrukcji, nie byłoby bowiem przeszkód do zawarcia umowy cywilnoprawnej bezpośrednio z osobami niebędącymi własnymi pracownikami. Rodzi się oczywiście pytanie, dlaczego istotne z punktu widzenia pracodawcy jest to, aby w ramach tych umów cywilnoprawnych to jego pracownicy świadczyli pracę na jego rzecz? Odpowiedź nie wydaje się skomplikowana; i nie chodzi tu tylko o to, że taka praca własnego pracownika zatrudnianego za pośrednictwem trzeciego podmiotu jest tańsza niż jego zatrudnienie w godzinach nadliczbowych, ale pracodawca odnosi z takiego zatrudnienia inne jeszcze korzyści. Przede wszystkim w takiej sytuacji pracownik, mimo że pracuje częściowo w oparciu o stosunek pracy, a częściowo wykonuje zlecenie innego podmiotu, to wykonuje swoją pracę z reguły w tym samym miejscu i pod tym samym, szeroko rozumianym nadzorem swojego pracodawcy. Trudno w takiej sytuacji w praktyce doszukać się niuansów odróżniających reżim pracowniczy od reżimu danej umowy cywilnoprawnej. Realnie w praktyce zatem potencjalny zleceniobiorca sam nie rozróżnia wiążącego go reżimu pracowniczego od pracy świadczonej na podstawie umowy cywilnoprawnej, a nawet jeżeli go rozróżnia, to podporządkowanie z umowy o pracę rzutuje na korzystanie przez niego z jego uprawnień służących mu z umowy cywilnoprawnej. Konstrukcja ta daje zatem pracodawcy w praktyce zachowanie podporządkowania pracowniczego w korzystaniu z pracy swego pracownika również w zakresie, w jakim on ją świadczy na rzecz pracodawcy w oparciu o umowę cywilnoprawną zawartą z innym podmiotem. Kolejną bardzo istotną ekonomicznie korzyścią takiego zatrudnienia jest to, że praca, którą na rzecz pracodawcy w ramach umowy cywilnoprawnej świadczy pracownik, jest z reguły pracą, którą pracownik ten wykonuje na co dzień, a zatem ma sprawdzone, często niełatwe do nabycia kwalifikacje do jej świadczenia, co czyni zbędną rekrutację nowych osób, ich szkolenie i ponoszenie szeregu wydatków i ryzyk z tym związanych. Kolejną ważną i nie do przecenienia korzyścią pracodawcy z korzystania na podstawie art. 8 ust. 2a u.s.u.s. z pracy swoich pracowników w oparciu o umowy cywilnoprawne z innym podmiotem jest to, że pracodawca korzysta

z pracy osób, które już zna i którym ufa, bo są przecież jego pracownikami. Pracodawca minimalizuje w ten sposób ryzyko ich potencjalnie niewłaściwego wykonywania umowy (*naruszenie konkurencji, kradzież danych, mienia i inne możliwości działania na szkodę pracodawcy lub osoby trzeciej na rachunek pracodawcy*). To właśnie z tych powodów pracodawcy chętnie korzystają z pracy swoich pracowników również poza łączącym ich stosunkiem pracy. Suma powyższych korzyści nie tylko prowadzi do realnego zmniejszania szeroko rozumianych kosztów pracy pracodawców, ale przede wszystkim poprawia ich konkurencyjność na rynku, uzyskują oni bowiem lepszą pozycję konkurencyjną w zderzeniu z pracodawcami (*producentami/usługodawcami*), którzy korzystają z pracy swoich pracowników tylko w ramach stosunku pracy i ewentualnych godzin nadliczbowych w jego ramach wypracowanych. Ta zależność w istocie zapewne wymusza i u takich pracodawców rozszerzenie zatrudnienia pracowników poza stosunkiem pracy, w przeciwnym razie ich koszty pracy w stosunku do pracodawców stosujących już takie praktyki będą za wysokie i wpłyną negatywnie na ceny produktów czy usług przez nich oferowanych, co przełoży się szybko na kondycję ekonomiczną takich pracodawców. Trudno się zgodzić z tezą podnoszoną niekiedy w doktrynie<sup>33</sup>, że to właśnie regulacja art. 8 ust. 2a u.s.u.s. w zakresie przestrzegania reguł konkurencji dyskryminuje przedsiębiorców kooperujących z podmiotami zatrudniającymi w ramach stosunków pracy wykonawców świadczących pracę u tych przedsiębiorców. Przedsiębiorcy ci sami bowiem dokonują wyboru kontrahenta, a zatem nie muszą zatrudniać zleceńbiorców powiązanych stosunkiem pracy z pracodawcą, na którego rzecz świadczą oni pracę również w ramach umowy cywilnoprawnej, a ponadto nawet gdy dochodzi do sytuacji objętej hipotezą art. 8 ust. 2a u.s.u.s., to płatnikiem składek jest przecież pracodawca, a nie przedsiębiorca z umowy cywilnoprawnej.

Praktyka orzecznicza ujawnia wiele prób tworzenia konstrukcji, których ukrytym, ostatecznym celem jest omińnięcie regulacji art. 8 ust. 2a u.s.u.s. i zmniejszenie obciążeń pracodawcy korzystającego z pracy pracownika lub co najmniej odnoszącego korzyść z takiej pracy poprzez

33 S. Koczur, *Beneficjent pracy jako kryterium objęcia systemem ubezpieczeń społecznych*, MOPR 2013, nr 7, s. 352.

tworzenie coraz to przeróżnych konfiguracji, których wspólnym, ostatecznym mianownikiem jest to, że pracownik świadczy pracę na rzecz swego pracodawcy, dodatkowo poza stosunkiem pracy.

Tytułem pewnej egzemplifikacji w dotychczasowym orzecznictwie za próbę obejścia art. 8 ust. 2a u.s.u.s. uznawano między innymi konstrukcje, w których ramach:

- » pielęgniarki zatrudnione na umowach o pracę w szpitalu poza swoim normalnym czasem pracy wykonywały taką samą pracę w tym samym szpitalu (z reguły na tym samym oddziale) w ramach umowy-zlecenia łączącej je z przedsiębiorcami<sup>34</sup>;
- » spółka zajmująca się produkcją i handlem produktów mięsnych powierzała agentowi na część tygodnia prowadzenie swojej hurtowni, do której wykonywania to umowy zatrudnił on następnie na umowy-zlecenia pracowników tejże spółki. W ramach cywilnoprawnych umów wykonywali oni tę samą pracę i w tym samym miejscu, tyle że w soboty i niedziele<sup>35</sup>;
- » powiązane ze sobą spółki z branży farmaceutycznej na podstawie zawartej między sobą umowy kierowały do pracy w pierwszej z nich pracowników zatrudnianych na podstawie umów-zleceń zawartych przez drugą spółkę z pracownikami tej pierwszej spółki. W efekcie pracownicy ci świadczyli część pracy w tej samej aptece w oparciu o umowę o pracę z pierwszą spółką, a drugą część w oparciu o umowę cywilnoprawną zawartą z drugą spółką. Zastosowanie art. 8 ust. 2a u.s.u.s. było tu bardziej niż oczywiste;
- » dochodziło do świadczenia pracy ochroniarskiej na obiektach chronionych przez swego pracodawcę częściowo na podstawie umowy o pracę, a częściowo na podstawie umowy cywilnoprawnej łączącej pracownika z innym podmiotem, który z kolei na podstawie umowy o współpracy z pracodawcą zleceniobiorcy wysyłał go do ochrony tych samych obiektów poza godzinami, w których realizowany był stosunek pracy<sup>36</sup>;

34 Por. wyrok SN z 22 lutego 2010 r., I UK 259/09, LEX nr 585727.

35 Por. niepublikowane postanowienia SN: z 15 grudnia 2016 r., I UK 136/16; z 24 listopada 2016 r., I UK 70/16; z 14 listopada 2016 r., I UK 9/16; z 12 czerwca 2015 r., I UK 505/14.

36 Por. postanowienie SN z 16 czerwca 2020 r., I UK 220/19, LEX nr 3158140.



- » dochodziło do korzystania przez operatora pocztowego na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z podmiotem trzecim z pracy swoich pracowników, na której podstawie to umowy sprzętali oni placówki, w których byli zatrudnieni w oparciu o umowę o pracę, co mogli czynić nawet w czasie realizacji stosunku pracy. Novum w tej konstrukcji było, że zleceniodawca został wybrany w drodze przetargu, ale i tak ostatecznie okazywało się, że do wykonania zlecenia posługuje się on pracownikami operatora, a nie innymi osobami niezwiązanymi z pracodawcą<sup>37</sup>;
- » dochodziło do świadczenia pracy na rzecz przedsiębiorstwa autobusowego (swego pracodawcy) także na podstawie umowy-zlecenia zawartej z podmiotem trzecim<sup>38</sup>;
- » dochodziło do świadczenia pracy na rzecz spółki zajmującej się odbiorem odpadów komunalnych (swego pracodawcy) także na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z inną spółką, co umożliwiała świadczenie przez pracowników tej pracy także w soboty i niedziele<sup>39</sup>.

W przypadku pracodawców w istocie niekonkurujących *sensu stricto* na rynku, jak np. uczelni wyższych, zawieranie umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami (wykładowcami) miało z reguły na celu zwiększenie wynagrodzeń tychże pracowników, tyle że bez odprowadzania składek od tej części ich wynagrodzeń. Naruszenie interesu pracownika nie następuje tutaj wprost, pracodawca bowiem stara się w ramach środków, którymi dysponuje, podwyższyć wynagrodzenie, ale te negatywne skutki dla pracownika pojawią się w postaci mniejszej kwoty zgromadzanych składek na jego koncie, co przełoży się w przyszłości na wysokość jego świadczeń. W tego typu konstrukcjach pracodawcy próbują zmniejszyć obciążenia składkowe, np. w przypadku pracowników naukowych, w ten sposób, że uczelnia poza stosunkiem pracy zawiera z nimi umowy o przeniesienie autorskich praw majątkowych do utworu

37 Por. np. wyroki SA w Białymstoku z 18 listopada 2020 r.: III AUa 707/20 niepubl.; III AUa 716/19, LEX nr 3040414.

38 Por. postanowienie SN z 19 lutego 2020 r., I II UK 104/19, LEX nr 2805036.

39 Por. w tym zakresie postanowienia SA w Białymstoku: z 10 kwietnia 2018 r., III AUa 92/18, LEX nr 2546200; z 24 kwietnia 2018 r. III AUa/125, niepubl.; z 28 marca 2018 r., III AUa 44/18, niepubl.

dydaktycznego, przy czym treść tych umów przewiduje zobowiązanie pracownika uczelni do wygłoszenia wykładu oraz opracowania i utrwalenia programu zajęć na określony umowami temat, opracowania, utrwalenia i udostępnienia, określonym przez uczelnię osobom, nowych materiałów dydaktycznych i szkoleniowych w zakresie objętym przedmiotem tych zajęć, zrealizowania indywidualnych ćwiczeń i dodatkowych konsultacji merytorycznych dotyczących zajęć według oryginalnych metod opracowanych przez autora, opracowania i utrwalenia tematów, zadań i ćwiczeń do sprawozdań, zaliczeń i egzaminów oraz ich przeprowadzenia według wskazówek uczelni, dokonania oceny i recenzji pisemnych prac osób określonych przez uczelnię. Organ rentowy tego typu umowy oskładkował na podstawie art. 8 ust. 2a. u.s.u.s., co było akceptowane przez sądy powszechne<sup>40</sup> i Sąd Najwyższy<sup>41</sup>. W wyroku z 24 marca 2015 r., II UK 184/14<sup>42</sup>, SN generalnie przyjął, że art. 8 ust. 2a u.s.u.s. jest także stosowany do wynagrodzenia (honorarium) z tytułu zawarcia umowy o przeniesienie autorskich praw majątkowych w sytuacji objętej hipotezą normy art. 8 ust. 2a u.s.u.s. i stanowi podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, jeżeli okoliczności faktyczne sprawy wskazują na stałe i systematyczne realizowanie tego prawa w ramach umowy (umów) o dzieło w rozumieniu art. 627 k.c. Bez znaczenia przy tym jest, w jakim stopniu autorskie prawa majątkowe wynikające z jego pracy wykonywanej za pośrednictwem drugiego podmiotu przechodzą na rzecz tego podmiotu czy też należą do pracodawcy (uczelni)<sup>43</sup>.

Skoro w znamienitej większości przypadków to pracodawca działa z wyraźnym zamiarem skorzystania w sposób świadomy z pracy swoich pracowników poza stosunkiem pracy, to ma w istocie kontrolę nad informacjami niezbędnymi mu jako płatnikowi lub bez trudu może je uzyskać, odpowiednio układając istotne postanowienia umowy z podmiotem trzecim, na której podstawie jego pracownicy mają wykonywać pracę na jego rzecz. Zasłanianie się regulacjami dotyczącymi ochrony

40 Por. wyroki np. SA w Białymstoku: z 19 maja 2015 r., III AUA 1275/14 i III AUA 1640/14, niepubl.

41 Por. np. postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej SN: z 17 sierpnia 2016 r., I UK 382/15, niepubl.; z 17 sierpnia 2016 r., I UK 401/15, niepubl.

42 OSNP 2017/2/21.

43 Por. wyrok SN z 23 września 2020 r., II UK 356/18, LEX nr 3106186.

danych osobowych – jak to wyżej wskazano – jest w tej sytuacji nieprzekonujące, istnieje bowiem możliwość wcześniejszego zadbania o uzyskanie stosownych zgód lub nawet skorzystanie z regulacji<sup>44</sup> umożliwiających wykorzystanie tych danych bez takich zgód w realizacji zadania publicznego. Na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych stanowiącego odrębną i specyficzną gałąź prawa oraz pewnego prymatu pracowniczego ubezpieczenia potencjalna dyferencjacja sytuacji prawnej ubezpieczonego, który w ramach tej samej umowy będzie lub nie będzie podlegał ubezpieczeniu społecznemu, w zależności od tego, na czyją rzecz świadczy pracę, nie kłóci się z celem regulacji prawa ubezpieczeń społecznych<sup>45</sup>.

### 3. Pojęcie wykonywania pracy na rzecz pracodawcy

W doktrynie pojęcie *wykonywania pracy na rzecz pracodawcy* w przeciwieństwie do orzecznictwa jest wykładane zawyżająco. W doktrynie dominuje raczej stanowisko, że regulacja z art. 8 ust. 2a u.s.u.s. neguje możliwość stosowania tego przepisu do stanów faktycznych, w których korzyść trafia do pracodawcy zupełnie pośrednio, jedynie w tym sensie, że pracodawca przynależy do organizmu gospodarczego, którego jedna z części korzysta z wykonywanej pracy (tak np. P. Czarnecki)<sup>46</sup>. Podobne stanowisko co do konieczności odniesienia przez pracodawcę bezpośredniej korzyści reprezentuje I. Jędrasik-Jankowska, która podkreśla przy tym, że działanie na cudzą rzecz musi wynikać z zawartej umowy

44 Por. art. 6 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 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 L z 2016 r., nr 119, s. 1 z późn. zm.) oraz art. 3–5a ustawy z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1781).

45 Por. w tym zakresie też P. Prusinowski, *Obowiązek zapłaty składek...*, s. 291.

46 P. Czarnecki, *Ubezpieczenie społeczne – dodatkowe zatrudnienie cywilnoprawne (art. 8 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) – prawo pracy – pracodawca organizacyjny i właścicielski – holding. Glosa do uchwały SN z 16 czerwca 2016 r., III UZP 6/16, OSP 2017/7–8/66, s. 29.*

o pracę (umowy-zlecenia), a zatem nie można działać na cudzą rzecz na podstawie umowy zawartej z innym podmiotem<sup>47</sup>. Akcentuje się też, że pojęcie *pracy na rzecz pracodawcy* nie zostało zdefiniowane ustawowo i nie można w związku z tym jednoznacznie powiedzieć, o jakie sytuacje chodzi<sup>48</sup>. W doktrynie wąsko jest też rozumiane pojęcie beneficjenta pracy tak zatrudnianego pracownika i podkreśla się w związku z tym, że to zleceniodawca jest beneficjentem w przypadku pracy zleceniobiorcy u jego pracodawcy (a nie ten pracodawca), bo to on uzyskuje zysk z tej pracy. Nadto podnosi się, że dla pracodawcy wymierną wartość może stanowić dopiero kompleksowa usługa świadczona przez kontrahenta, a nie praca świadczona w ramach umowy cywilnoprawnej przez pojedynczego pracownika. W konsekwencji korzystanie z fizycznego rezultatu pracy nie stanowi synonimu bycia beneficjentem pracy<sup>49</sup>.

W istotnym kontraście do poglądów doktryny jest stanowisko judykatury, która dość jednolicie stoi na stanowisku szerokiego rozumienia *pracy wykonywanej na rzecz pracodawcy*, co niewątpliwie służy realizacji celu ochronnego (*w stosunku do pracownika*) i fiskalnego (*w stosunku do Funduszu*), które to regulacja art. 8 ust. 2a u.s.u.s. miała osiągnąć. W orzecznictwie odkodowywanie normy art. 8 ust. 2a u.s.u.s następuje poprzez definiowanie pojęcia wykonywania pracy na rzecz pracodawcy przede wszystkim poprzez uchwycenie korzyści odnoszonej przez pracodawcę z takiej pracy, która to korzyść może być korzyścią finansową, majątkową, niemajątkową, bezpośrednio lub pośrednią, a jej odniesienie skutkuje uznaniem pracodawcy za beneficjenta pracy swojego pracownika również w zakresie pracy świadczonej przez niego na podstawie umowy cywilnoprawnej z osobą trzecią. Dobrym potwierdzeniem tej tezy jest postanowienie Sądu Najwyższego z 16 czerwca 2020 r., I UK 220/19<sup>50</sup>, w którym sąd ten potwierdził, że należy szeroko rozumieć pojęcie *pracy wykonywanej na rzecz pracodawcy*, podkreślając, że

47 I. Jędrasik-Jankowska, *Konstrukcja uznania za pracownika w prawie ubezpieczenia społecznego*, PiZS 2011, nr 8, s. 22–28

48 M. Kuśmierczyk, *Pojęcie „pracownika” dla celów ubezpieczeń społecznych*, cz. I, Dor.Podat. 2016, nr 6, s. 61.

49 S. Koczur, *Beneficjent pracy...*

50 LEX nr 3158140; por. też postanowienie SN z 18 listopada 2020 r., III UK 439/19, LEX nr 3080586.

istotne jest to, kto jest rzeczywistym beneficjentem takiej pracy, niezależnie od formalnej więzi prawnej łączącej pracownika z osobą trzecią. Bez znaczenia w tym zakresie jest też rodzaj wykonywanych czynności przez pracownika<sup>51</sup> wynikających z umowy zawartej z osobą trzecią oraz niezależnie od tożsamości rodzaju działalności prowadzonej przez pracodawcę i osobę trzecią. Do zastosowania art. 8 ust. 2a u.s.u.s. wystarczającą przesłanką jest korzystanie przez pracodawcę z wymiernych rezultatów pracy swojego pracownika, wynagradzanego przez osobę trzecią ze środków pozyskanych od pracodawcy na podstawie umowy łączącej pracodawcę z osobą trzecią. Wykonywanie pracy na rzecz pracodawcy będzie oczywiste w sytuacji, gdy pracodawca zamawia u pośrednika (*osoby trzeciej*) określone dzieła, ale jednocześnie wskazuje na konkretnego wykonawcę tego dzieła, który jest jego pracownikiem. W takiej sytuacji to w sferze faktycznej i prawnej dzieło to zamawia u swego pracownika i zastosowanie art. 8 ust. 2a u.s.u.s. jest oczywiste<sup>52</sup>. Z reguły sytuacja nie jest jednak tak klarowna, pracodawca i osoba trzecia, starając się bowiem wymknąć spod konstrukcji art. 8 ust. 2a u.s.u.s., tworzą skomplikowane konfiguracje, w których rozmywa się i staje się trudne do określenia, czy praca rzeczywiście wykonywana jest na rzecz pracodawcy. Wykładnia pojęcia na rzecz pracodawcy zmierza z reguły do odkodowania, czy pracodawca w danych okolicznościach faktycznych, z reguły świadomie przez strony zagmatwanych, jest rzeczywistym beneficjentem, niezależnie od formalnej więzi prawnej łączącej pracownika z osobą trzecią<sup>53</sup>. Dobrym przykładem takiego zakodowania korzyści odnoszonej przez pracodawcę może być stan faktyczny, który legł u podstaw uchwały Sądu Najwyższego z 26 sierpnia 2021 r., III UZP 3/21<sup>54</sup>. W uchwale Sąd Najwyższy przyjął, że stwierdzenie „wykonuje pracę na rzecz pracodawcy”, o którym mowa w art. 8 ust. 2a u.s.u.s., obejmuje wykonywanie umowy-zlecenia (innej umowy o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy dotyczące zlecenia) zawartej przez

51 W doktrynie zarzuca się zbyt szerokie rozumienie pojęcia pracownik, por. A. Kuśmierczyk, *Pojęcie „pracownika” dla celów ubezpieczeń społecznych*, cz. I, Dor.Podat. 2016, nr 6, s. 63.

52 Por. wyrok SN z 11 maja 2012 r., I UK 5/12, OSNP 2013/9–10/117.

53 Por. wyrok SN z 7 lutego 2017 r., II UK 693/15, LEX nr 2238708.

54 Legalis nr 2601864.

pracownika z przedsiębiorcą prowadzącym sprzedaż towarów jego pracodawcy (np. przez internet), z którym przedsiębiorca ten powiązany jest osobowo lub kapitałowo, także wtedy gdy zakres obowiązków wynikających z umowy-zlecenia jest odmienny od obowiązków objętych umową o pracę, a miejsce wykonywania umowy-zlecenia znajduje się poza miejscem świadczenia umowy o pracę.

Istotne jest przy stosowaniu konstrukcji z art. 8 ust. 2a. u.s.u.s. ustalenie, czy w ramach umowy pracodawcy z osobą trzecią środki finansowe płyną od pracodawcy do osoby trzeciej, która z nich opłaca zlecnio biorcę (pracownika), czy też odwrotnie to osoba trzecia przekazuje środki na rzecz pracodawcy. W tym drugim przypadku z reguły nie znajdują przesłanki do zastosowania art. 8 ust. 2a u.s.u.s. Znaczenie w tym zakresie może też mieć pochodzenie samych środków, z których finansowana jest umowa cywilnoprawna<sup>55</sup>. Nie ulega jednak wątpliwości, że kierunek przyływu środków jest jednym z relewantnych elementów zastosowania bądź nie art. 8 ust. 2a u.s.u.s.<sup>56</sup>, co potwierdził też ostatnio Sąd Najwyższy w uchwale z 26 sierpnia 2021 r., III UZP 6/21<sup>57</sup>, podkreślając, że finansowanie przez pracodawcę w jakikolwiek sposób wynagrodzenia z tytułu świadczenia na jego rzecz pracy przez pracownika na podstawie umowy zawartej z osobą trzecią przemawia za zastosowaniem art. 8 ust. 2a u.s.u.s. Trzeba zgodzić się z poglądami doktryny, że zastosowanie art. 8 ust. 2a u.s.u.s. będzie wyłączone w sytuacji, w której podmiot trzeci zobowiązany jest jedynie do dostarczania pracodawcy określonego produktu, który wytwarza w ramach prowadzonej przez siebie działalności, jeżeli ten podmiot ponosi też ryzyko organizacyjne, techniczne, produkcyjne, a także osobowe za produkt przez siebie wytwarzany. W takiej sytuacji pracodawca w istocie kupuje określony produkt od podmiotu trzeciego, u którego w ramach umowy cywilnoprawnej zatrudniony jest przy produkcji pracownik tego pracodawcy<sup>58</sup>.

55 Por. wyroki SN z 25 maja 2010 r., I UK 354/09, LEX nr 602211; z 7 lutego 2017 r., II UK 693/15, LEX nr 2238708; z 3 października 2017 r., II UK 488/16, LEX nr 2361596.

56 Por. w tym zakresie też wyrok SN z 25 maja 2010 r., I UK 354/09, LEX nr 602211.

57 Legalis nr 2601863.

58 Por. w tym zakresie M. J. Zieliński, *Kontrowersje wokół wykonywania pracy na rzecz własnego pracodawcy w rozumieniu art. 8 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecz-*

W orzecznictwie pracodawcę uważa się za beneficjenta pracy swego pracownika nawet w sytuacjach, gdy *prima facie* trudno wprost taką korzyść uchwycić. W wyroku SN z 17 stycznia 2019 r., II UK 477/17<sup>59</sup>, przyjęto, że art. 8 ust. 2a u.s.u.s. ma zastosowanie także w takiej sytuacji, gdy w ramach tej samej grupy kapitałowej spółka akcyjna powołuje jako jedyny wspólnik spółkę celową do wdrożenia jednolitego systemu informatycznego na rzecz spółek należących do grupy kapitałowej. Powołana spółka celowa gospodarczo wykorzystywała w pełni funkcjonalny zintegrowany system, udostępniając go spółkom z grupy kapitałowej zgodnie z zasadami wynikającymi z umowy licencyjnej zawartej z inną jeszcze spółką, aby w ten sposób zapewnić tym spółkom grupy pełną obsługę procesów biznesowych z wykorzystaniem tego systemu. W spółce celowej byli zatrudnieni tylko kierownicy projektu i asystenci. Wdrożenie nadzorował z kolei specjalny komitet powołany przez grupę kapitałową. Spółka celowa zdecydowała się zatrudnić na podstawie umów cywilnoprawnych osoby będące pracownikami spółek grupy kapitałowej do pracy przy tworzeniu odpowiednich modułów, w których mapowano procesy, znajdujących się do tej pory w różnych systemach bądź poza systemami w poszczególnych spółkach grupy kapitałowej. Dotyczyło to wszelkich procesów aplikowanych w spółkach, między innymi kadr, naliczania wynagrodzeń czy rozliczania czasu pracy. Istotną przesłanką zatrudnienia w spółce celowej była wiedza i doświadczenie pracownika o konkretnym systemie działającym w spółce go zatrudniającej. Stworzony system zarządzania był uniwersalny i mógłby z niego korzystać dowolny podmiot gospodarczy. Zleceniobiorcy byli osobami biorącymi udział w testach i analizie przedwdrożeniowej. Spółka akcyjna zawarła ze swoją spółką celową umowę o rozliczenie nakładów na licencje i wdrożenie systemu; kwestia sporna w sprawie sprowadzała się do przesądzenia, czy pracownik spółki akcyjnej biorący udział we wdrożeniu projektu na podstawie umowy cywilnoprawnej ze spółką celową pracował na rzecz swego pracodawcy, w sytuacji gdy projekt wdrażany był we wszystkich spółkach grupy kapitałowej, a zatem jego pracodawca

---

*nych a zgodność tego przepisu z Konstytucją RP, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji”, t. CXIII, Wrocław 2018, s. 177.*

59 OSNP 2020, nr 2, poz. 16.

(spółka akcyjna) w żaden bezpośredni sposób nie korzystał z efektów wykonywanych przez niego czynności. Nie uczestniczył on też w całym procesie wdrożenia systemu, tylko w początkowych etapach. W sprawie tej SN odwołał się do konstrukcji przebijania przesłony (*veil piercing*) i uzasadnienia cytowanej już uchwały Sądu Najwyższego z 2 września 2009 r., II UZP 6/09. Sąd Najwyższy podkreślił, że przy art. 8 ust. 2a u.s.u.s. chodzi o przysparzanie korzyści pracodawcy, które należy czytać nie tylko jako rzeczywisty zysk już w momencie pracy pracownika, ale oceniać to także przez pryzmat potencjalnych zysków (spodziewanych lub wysoce prawdopodobnych), jakie w niedalekiej przyszłości przyniesie praca danej osoby, nawet wówczas gdy jest to praca zespołowa, w której wyodrębnienie pojedynczego rezultatu pracy nie składa się na gotowy produkt, moduł, system. Spełnienie przesłanki z art. 8 ust. 2a u.s.u.s. w postaci wykonywania pracy na rzecz pracodawcy nastąpi zatem już choćby tylko poprzez powstanie możliwości wykorzystania przez pracodawcę w przyszłości korzyści pośrednich, będących efektem pracy pracownika.

W orzecznictwie przy definiowaniu pracy wykonywanej na rzecz swojego pracodawcy podkreśla się potrzebę istnienia bezpośredniego związku między korzyścią pracodawcy, która jest wymierna i związana z realizacją celów statutowych, a pracami wykonywanymi przez jego pracowników na podstawie umów cywilnoprawnych zawieranych z innym podmiotem<sup>60</sup>.

#### 4. Próba podsumowania

Wprowadzenie art. 8 ust. 2a u.s.u.s. było spóźnioną reakcją ustawodawcy na zjawiska w systemie ubezpieczeń społecznych i prawie pracy polegające na obchodzeniu przez pracodawców bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa pracy w zakresie norm czasu pracy pracownika i związanej z tym konieczności odpłatności za godziny nadliczbowe oraz unikania płacenia składek na ubezpieczenie społeczne. Wprowadzona

<sup>60</sup> Por. wyrok SN z 25 maja 2010 r., I UK 354/09, LEX nr 602211.



regulacja wprowadzie nie zmusiła pracodawców do zatrudniania swoich pracowników wyłącznie w ramach stosunku pracy (godzin nadliczbowych), złagodziła jednak z punktu widzenia pracownika nierówności relacji pracownik–pracodawca poprzez zobligowanie pracodawców do odprowadzenia składek również od umów cywilnoprawnych niezależnie od tego, czy zawierają je sami, czy za pośrednictwem osoby trzeciej, jeżeli praca w ich wykonaniu następuje na rzecz pracodawcy, co będzie miało pozytywny wpływ na świadczenia pracowników (ubezpieczonych) w przyszłości. Nie można nie dostrzegać, że nawet najbardziej przemyślna konstrukcja prawna nie powstrzyma przedsiębiorców (pracodawców) od podejmowania prób zmniejszania swoich szeroko rozumianych obciążeń publicznoprawnych, a intensywność tych prób będzie proporcjonalna do wzrostu obciążeń fiskalnych, zwłaszcza w oderwaniu od realnej konkurencji panującej w danym segmencie rynku. Można zatem przyjąć, że regulacja ta jest pewnym kompromisem ustawodawcy dopuszczającym z jednej strony odejście od sztywnych norm prawa pracy na rzecz fiskalnego interesu państwa, który w pewnym zakresie jest zgodny z interesem pracownika mogącego w przyszłości odnieść korzyść w sferze prawa ubezpieczeń także ze swojej pracy świadczonej w oparciu o umowę cywilnoprawną, która to praca bez takiej regulacji mogłaby pozostać w ogóle poza systemem ubezpieczeń społecznych. Podnoszone w doktrynie problemy pracodawcy jako płatnika składek nie odgrywają w praktyce istotnej roli, a pracodawcy należycie dbający o swoje interesy bez trudu mogą się z tego obowiązku określonego w art. 8 ust. 2a u.s.u.s. wywiązać. W praktyce orzeczniczej problemy w tym zakresie dotyczą z reguły tych pracodawców, których już pierwotnym celem była próba uniknięcia płacenia składek od części pracy, świadczonej na ich rzecz przez ich pracowników, za pośrednictwem innego podmiotu. Znalezienie się przez nich w tych okolicznościach na kolizyjnym kursie z normą prawa ubezpieczeń społecznych (*ius cogens*) art. 8 ust. 2a u.s.u.s. jest prostą i uprawnioną konsekwencją nadużywania swojej mocniejszej w stosunku do pracownika pozycji. Konkludując, w mojej ocenie przy zastosowaniu art. 8 ust. 2a u.s.u.s. istotne przede wszystkim jest wychwycenie, w danych okolicznościach faktycznych, intensywności relacji zachodzących między pracownikiem i efektami jego pracy wykonywanej w ramach umowy cywilnoprawnej a korzyściami uzyskiwanymi

przez pracodawcę z tej pracy i zakresu nadzoru przez niego sprawowanego w procesie realizacji umowy cywilnoprawnej. W sytuacji zatem, gdy pracodawca z takiej pracy odnosi dające się wychwycić korzyści, finansuje tę pracę pośrednio za pomocą trzeciego podmiotu, a w trakcie jej wykonywania sprawuje realny (choćby tylko pośredni) nadzór na jej wykonywaniu przez swego pracownika, zastosowanie art. 8 ust. 2a u.s.u.s. będzie oczywiste.

## Bibliografia

- Czarnecki P., *Ubezpieczenie społeczne – dodatkowe zatrudnienie cywilnoprawne (art. 8 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) – prawo pracy – pracodawca organizacyjny i właścicielski – holding. Glosa do uchwały SN z 16 czerwca 2016 r., III UZP 6/16, OSP 2017, nr 7–8, poz. 66.*
- Jędrasik-Jankowska I., *Konstrukcja uznania za pracownika w prawie ubezpieczenia społecznego*, PiZS 2011, nr 8.
- Kubot Z., *Spór o definicję legalną płatnika składek*, PiZS 2017, nr 3.
- Kubot Z., *Płatnik składek od własnych, a nie cudzych umów cywilnoprawnych*, PiZS 2017, nr 4.
- Kubot Z., *Uznanie za pracownika osoby prowadzącej pozarolniczą działalność*, PiZS 2013, nr 11.
- Koczur S., *Beneficjent pracy jako kryterium objęcia systemem ubezpieczeń społecznych*, MOPR 2013, nr 7.
- Kuśmierczyk M., *Pojęcie „pracownika” dla celów ubezpieczeń społecznych*, cz. I, Dor.Podat. 2016, nr 6.
- Kuśmierczyk M., *Pojęcie „pracownika” dla celów ubezpieczeń społecznych*, cz. II, Dor.Podat. 2016, nr 7.
- Nowacka I., Rotkiewicz M., *Umowy cywilnoprawne jako forma zatrudnienia. Umowa zlecenia, umowa o dzieło*, 2016 el/Legalis.
- Nowakowski T., *Umowa o dzieło a umowa o świadczenie usług w świetle orzecznictwa sądów pracy i rozważań doktryny prawa cywilnego*, MOPR 2021, nr 3.
- Prusinowski P., *Obowiązek zapłaty składek a definicja pracownika w prawie ubezpieczeń społecznych*, MOPR 2011, nr 6.
- Przybyłowicz A., *Wykonawcy wspólnie realizujący zamówienie publiczne a art. 8 ust. 2a ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Przegląd Prawa i Administracji, t. CXIII, Wrocław 2018.
- Rylski M., *Pracodawca jako płatnik składek za zleceniobiorców swego kontrahenta (art. 8 ust. 2a u.s.u.s.)*. Uwagi polemiczne, cz. 1, PiZS 2018, nr 3.
- Rylski M., *Pracodawca jako płatnik składek za zleceniobiorców swego kontrahenta (art. 8 ust. 2a u.s.u.s.)*. Uwagi polemiczne, cz. 2, PiZS 2018, nr 4.

- Sobiech M., *Pojęcie pracownika na gruncie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, Dor.Podat. 2018, nr 1.
- Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2014.
- Zagórski M., *Pojęcie pracownika na gruncie ubezpieczeń społecznych*, Dor.Podat. 2020, nr 7.
- Zagórski M., *Korzystanie przez pracodawców z usług podmiotu zewnętrznego, który zatrudnia jego pracowników*, Dor.Podat. 2020, nr 6.
- Zieliński M. J., *Kontrowersje wokół wykonywania pracy na rzecz własnego pracodawcy w rozumieniu art. 8 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych a zgodność tego przepisu z Konstytucją RP, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Przegląd Prawa i Administracji, t. CXIII, Wrocław 2018.*

## Orzecznictwo

- Uchwała SN z 12 marca 1969 r., III PZP 1/69, OSNCP 1969, nr 11, poz. 197.
- Uchwała SN z 2 września 2009 r., II UZP 6/09, OSNP 2010, nr 3–4, poz. 46.
- Uchwała SN (7) z 21 kwietnia 2010 r., II UZP 1/10, OSNP 2010, nr 21–22, poz. 267.
- Uchwała SN z 26 sierpnia 2021 r., III UZP 3/21, Legalis nr 2601864.
- Uchwała SN z 26 sierpnia 2021 r., III UZP 6/21, Legalis nr 2601863.
- Wyrok SN z 13 marca 1997 r., I PKN 43/97, OSNP 1997, nr 24, poz. 494.
- Wyrok SN z 2 czerwca 1998 r., II UKN 92/98, OSNAPiUS 1999, nr 12, poz. 406.
- Wyrok SN z 14 lutego 2002 r., I PKN 876/00, OSNP 2004, nr 4, poz. 60.
- Wyrok SN z 14 stycznia 2010 r., I UK 252/09, niepubl.
- Wyrok SN z 22 lutego 2010 r., I UK 259/09, LEX nr 585727.
- Wyrok SN z 25 maja 2010 r., I UK 354/09, LEX nr 602211.
- Wyrok SN z 18 października 2011 r., III UK 22/11, OSNP 2012, nr 21–22, poz. 266.
- Wyrok SN z 11 maja 2012 r., I UK 5/12, OSNP 2013, nr 9–10, poz. 117.
- Wyrok SN z 22 października 2013 r., III UK 155/12, OSNP 2014, nr 9, poz. 138.

- Wyrok SN z 13 lutego 2014 r., I UK 323/13, OSNP 2015, nr 5, poz. 68.  
Wyrok SN z 24 marca 2015 r., II UK 184/14, OSNP 2017, nr 2, poz. 21.  
Wyrok SN z 18 grudnia 2014 r., III UK 69/14, OSNP 2016, nr 8, poz. 107.  
Wyrok SN z 24 września 2015 r., I UK 490/14, LEX nr 1854103.  
Wyrok SN z 7 lutego 2017 r., II UK 693/15, LEX nr 2238708.  
Wyrok SN z 27 kwietnia 2017 r., I UK 182/16, LEX nr 2279009.  
Wyrok SN z 3 października 2017 r., II UK 488/16, LEX nr 2361596.  
Wyrok SN z 17 stycznia 2019 r., II UK 477/17, OSNP 2020, nr 2, poz. 16.  
Wyrok SN z 23 września 2020 r., II UK 356/18, LEX nr 3106186.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 maja 2021 r., K 15/16 (OTK-A 2021/29).  
Wyrok ETPC w Strasburgu z 7 maja 2021 r., skarga nr 4907/18, Xero Flor w Polsce spółka z o.o. przeciwko Polsce, LEX nr 3170326.  
Wyrok SA w Białymstoku z 19 maja 2015 r., III AUA 1275/14 (niepubl.).  
Wyrok SA w Białymstoku z 19 maja 2015 r., III AUa 1640/14 (niepubl.).  
Wyrok SA w Białymstoku z 18 listopada 2020 r., III AUa 707/20 (niepubl.).  
Wyrok SA w Białymstoku z 18 listopada 2020 r., III AUa 716/19, LEX nr 3040414.  
Wyrok SA w Białymstoku z 2 czerwca 2021 r., III AUa 474/21 (niepubl.).  
Wyrok SA w Białymstoku z 1 lipca 2021 r., III AUa 574/21 (niepubl.).  
Wyrok SA w Białymstoku z 8 września 2021 r., III AUa 477/21 (niepubl.).  
Postanowienie SN z 12 czerwca 2015 r., I UK 505/14 (niepubl.).  
Postanowienie SN z 17 sierpnia 2016 r., I UK 382/15 (niepubl.).  
Postanowienie SN z 17 sierpnia 2016 r., I UK 401/15 (niepubl.).  
Postanowienie SN z 15 grudnia 2016 r., I UK 136/16 (niepubl.).  
Postanowienie SN z 24 listopada 2016 r., I UK 70/16 (niepubl.).  
Postanowienie SN z 14 listopada 2016 r., I UK 9/16 (niepubl.).  
Postanowienie SN z 19 lutego 2020 r., I II UK 104/19, LEX nr 2805036.  
Postanowienie SN z 16 czerwca 2020 r., I UK 220/19, LEX nr 3158140.  
Postanowienie SN z 16 czerwca 2020 r., I UK 220/19, LEX nr 3158140.  
Postanowienie SN z 18 listopada 2020 r., III UK 439/19, LEX nr 3080586.  
Postanowienie SA w Białymstoku z 10 kwietnia 2018 r., III AUa 92/18, LEX nr 2546200.

**Michał Rudy<sup>1</sup>**

Uniwersytet SWPS w Warszawie

ORCID ID: 0000-0003-2323-1058

# PRAWO HUMANITARNEJ OCHRONY ZWIERZĄT JAKO DZIAŁ KOMPLEKSOWY PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

## ABSTRACT

### **Law of animal humane protection as comprehensive branch of administrative law**

The legal protection of animals may be discussed on the grounds of branches of law such as civil law, criminal law or administrative law. Due to the essence of the protected “interest”, in this case animals, their protection in the most comprehensive way was provided by the norms of administrative law. The additional systematization of this form of protection is inscribed in the aforementioned administrative law. For this reason, it is possible to discuss e.g. regulations on the humane protection of animals, environmental protection of animals or

---

<sup>1</sup> Radca prawny, doktor nauk prawnych, wykładowca Szkoły Prawa Uniwersytetu SWPS, współnik w Kancelarii Prawnej Result Rudy Maj Mazur Wacek Woźniak spółka jawna.

protection of animal health. Such parts of administrative law can be referred to as its comprehensive sections.

At present, however, such a classification raises uncertainties – therefore, a division into comprehensive sections of administrative law was suggested. In the structure of such a section, to ensure better security of the protected interest, in addition to the typical norms of administrative regulations, there are norms from other branches of law, like civil law or administrative law.

**Keywords:** animal protection, humane protection of animals, comprehensive section of administrative law, subject of law, object of law, dereification, systematization of law

**Słowa kluczowe:** ochrona zwierząt, humanitarna ochrona zwierząt, dział kompleksowy prawa administracyjnego, podmiot prawa, przedmiot prawa, dereifikacja, systematyzacja prawa

## 1. Wstęp

Problematyka ochrony zwierząt jest jedną z tych, które cieszą się coraz większą uwagą społeczeństwa. Wiąże się to z kilkoma czynnikami – przede wszystkim coraz większą liczbą organizacji społecznych, których statutowym celem jest ochrona zwierząt i które walczą o uwagę opinii publicznej, związanym z tym wzrostem świadomości samego społeczeństwa, a także obecnością w debacie publicznej niezwykle medialnych tematów, takich jak próba wyważenia przez polski Trybunał Konstytucyjny, na ile ubój rytualny może być sprzeczny właśnie z moralnością publiczną, a na ile jego zakaz ograniczałby prawo do swobody kultu religijnego.

Prawna ochrona zwierząt stanowi przy tym materię bardzo zróżnicowaną, która jest obecna w wielu gałęziach prawa. W temacie tym swobodnie można prowadzić rozważania w zakresie karnoprawnej, cywilnoprawnej czy też administracyjnoprawnej ochrony zwierząt<sup>2</sup>. W sposób najbardziej wszechstronny problematyka ta jest jednak uwzględniona

---

2 M. Hadel, *Normatywny wymiar wartości prawa administracyjnego determinujących uwarunkowania prawnej ochrony zwierząt* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017 (dostęp: LEX Omega).

w regulacjach z zakresu prawa administracyjnego. W systemie prawa administracyjnego normy związane z ochroną zwierząt podlegają przy tym dodatkowej systematyzacji na środowiskową ochronę zwierząt, łowiecką ochronę zwierząt czy też ochronę zdrowia zwierząt (ochronę weterynaryjną zwierząt). Powstaje przy tym pytanie, czy w podobnym duchu możemy mówić o humanitarnej ochronie zwierząt.

Niektórzy mogliby powiedzieć, że po co wyważać otwarte drzwi. W doktrynie prawa ma przecież nie ulegać wątpliwości, że ochrona humanitarna zwierząt zaliczana jest do prawa (ochrony) środowiska. Ale czy tak jest naprawdę?

Obecnie zasadniczym krajowym aktem prawnym normującym problematykę humanitarnej ochrony zwierząt w Polsce jest ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt<sup>3</sup>. Zgodnie z art. 1 ust. 1 zdanie pierwsze tej ustawy zwierzę jako istota żyjąca i zdolna do odczuwania cierpienia nie jest rzeczą. To na gruncie tego aktu normatywnego przez doktrynę prawa wypracowany został termin humanitarnej ochrony zwierząt, na oznaczenie ogółu przepisów mających na celu ochronę zwierząt przed zadawaniem im cierpienia ze strony człowieka<sup>4</sup>.

Ustawa o ochronie zwierząt stanowi podstawowy akt prawny dla humanitarnej ochrony zwierząt, ale nie jedyny. Wśród innych aktów prawnych mających znaczenie w zakresie zapewnienia odpowiedniego poziomu humanitarnej ochrony zwierząt należy wskazać przepisy Unii Europejskiej, to jest rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania<sup>5</sup> czy dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/63/UE z 22 września 2010 r. w sprawie ochrony zwierząt wykorzystywanych do

<sup>3</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 638.

<sup>4</sup> Wskazywane przez niektórych określenie „prawa zwierząt” zdaniem autora ma charakter dopuszczalnego, ale jednak semantycznego uproszczenia, gdyż – przynajmniej na gruncie obowiązującego ustawodawstwa – przyjęć należy, że zwierzęta nie mogą być podmiotem praw i obowiązków (zwłaszcza tych drugich), ich „prawa” są właściwie odbiciem, refleksem obowiązków moralnych, które obciążają człowieka (M. Hadel, *Normatywny wymiar wartości prawa administracyjnego determinujących uwarunkowania prawnej ochrony zwierząt* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017 [dostęp: LEX Omega]).

<sup>5</sup> Dz.U. UE L. z 2009 r. nr 303, s. 1 z późn. zm.



celów naukowych<sup>6</sup>, która to dyrektywa została implementowana do polskiego porządku prawnego ustawą z 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych<sup>7</sup>.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytania:

- » dlaczego normy z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt powinniśmy zaliczać przede wszystkim do działu prawa administracyjnego;
- » dlaczego normy z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt nie powinny być zaliczane do prawa (ochrony) środowiska;
- » czy można mówić o poddziale kompleksowym prawa administracyjnego – humanitarna ochrona zwierząt.

## 2. Zwierzę jako „dobro” chronione prawem

Analizując istotę ochrony humanitarnej zwierząt, należałoby w zasadzie w pierwszej kolejności odpowiedzieć na pytanie, z jakiego rodzaju dobrem mamy do czynienia, tj. jaka jest natura zwierzęcia objętego ochroną, i to w obrębie różnych zależności społecznych lub prawnych. Jednocześnie musimy mieć świadomość, iż odnosząc się do problemu charakteru prawnego zwierzęcia – oprócz teorii prawa – powinniśmy również uwzględnić osiągnięcia biologii, antropologii społecznej, socjologii, filozofii i etyki<sup>8</sup>. Albowiem, jak wskazuje się w doktrynie, „wyjaśnienie nie tylko biologicznej, lecz i filozoficznej natury bytu, jakim jest zwierzę, bezsprzecznie ułatwia zbudowanie jego jurydycznej koncepcji”<sup>9</sup>.

Próba zgłębienia prawnej natury szczególnego tworu przyrody, jakim jest zwierzę, nie jest zadaniem łatwym. Świadczą o tym toczące się od pewnego czasu spory oraz zgłaszane w tym względzie propozycje różnorodnych ujęć i rozwiązań, nie wyłączając „koncepcji skrajnych”<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Dz.Urz. UE L 276 z 20 października 2010 r., s. 33.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1331 z późn. zm.

<sup>8</sup> Podobnie zob. M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013 (dostęp: LEX Omega).

<sup>9</sup> M. Goettel, *op. cit.*

<sup>10</sup> *Ibidem*.

Zbudowanie takiej jurydycznej koncepcji zwierzęcia pomaga nam przy tym odnieść się do pozycji różnych kategorii zwierząt w systemie prawa. Stąd tak fundamentalne jest spojrzenie na zwierzę z nieco szerszej perspektywy i podjęcie próby jego oceny jako szczególnej wartości chronionej prawem<sup>11</sup>. Wyczuwamy przy tym „[...] niejako instynktownie, że zwierzę stanowi dobro o szczególnym charakterze, istotnie różniące się od innych materialnych składników naszego otoczenia, choćby stanowiły je żywe twory przyrody (drzewa czy inne rośliny)”<sup>12</sup>.

Najważniejszym osiągnięciem intelektualnym ustawy o ochronie zwierząt jest ustalenie art. 1 ust. 1 zdanie pierwsze, zgodnie z którym zwierzę jako istota żyjąca i zdolna do odczuwania cierpienia nie jest rzeczą. Pojęcie rzeczy jest kategorią prawa cywilnego. Rzeczą w rozumieniu tego prawa są tylko przedmioty materialne<sup>13</sup>. Postanowienie art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt oznacza, iż ustawodawca, kierując się względami natury moralnej i etycznej, wyłączył zwierzęta z tej kategorii przedmiotów.

To, że zwierzę kręgowce z prawnego punktu widzenia przestało być rzeczą, skłania do stawiania kolejnych pytań. Czy stanowisko ustawodawcy zawarte w art. 1 ust. 1 ww. ustawy, iż zwierzę nie jest rzeczą, stało się jakimkolwiek punktem zwrotnym w pozycji prawnej zwierzęcia? A w szczególności skoro zwierzę nie jest rzeczą, to czy znaczy to, że stało się podmiotem prawa? Czy jednak dalej jest przedmiotem, także obrotu prawnego? A jeżeli nie, to jakie jest miejsce zwierzęcia w systematyce przedmiotów stosunków prawnych<sup>14</sup>. Czy mieści się ono w obrębie jakiejś szerszej kategorii, czy stanowi kategorię całkowicie odrębną<sup>15</sup>? „Czy jego położenie na gruncie prawa cywilnego jest identyczne z sytuacją innych przedmiotów, czy też zajmuje ono pozycję wyjątkową?”<sup>16</sup>.

Niektórzy autorzy wychodzą *a priori* z założenia, że nie mamy w tej materii (kwalifikacja prawna zwierząt) do czynienia z dylematem podmiot

11 Podobnie zob. M. Goettel, *op. cit.*

12 M. Goettel, *op. cit.*

13 Stanowi o tym przepis art. 45 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.).

14 Podobnie zob. M. Goettel, *op. cit.*, chociaż zawężyła pytanie do stosunków cywilnoprawnych.

15 M. Goettel, *op. cit.*

16 *Ibidem.*

czy przedmiot prawa. Wskazują: „Aczkolwiek zwierzę jest istotą żyjącą, jednak przymiot podmiotowości prawnej ustawodawca powiązał wyłącznie z istotą ludzką (osobą fizyczną), a także z zorganizowanymi w szczególności sposobem ludzkimi zbiorowościami oraz innymi tworem (bytami) społecznymi (osobą prawną i jednostką organizacyjną niemającą osobowości prawnej, zwaną także ułomną lub niepełną osobą prawną albo osobą ustawową). Jeżeli zatem nie może być zwierzę podmiotem stosunków cywilnoprawnych, pozostaje przypisanie mu cechy przedmiotu”<sup>17</sup>. W teraźniejszym stanie prawnym i zastanych stosunkach społecznych trudno się nie zgodzić z takim stanowiskiem. Dereifikacja (odrzeczwienie, a więc uznanie czegoś za niebędące rzeczą, choć wcześniej było za rzecz uznawane) oznacza bowiem jedynie formalne wyłączenie zwierząt z prawnej kategorii „rzeczy”<sup>18</sup>. Nie towarzyszy temu jednak ich personifikacja, nie stają się podmiotami prawa, ze skutkiem w postaci upodmiotowienia i zdolności nabywania czy posiadania praw<sup>19</sup>.

Postępowanie ze zwierzętami podlega jednak ograniczeniom prawnym, mimo to one same pozostają bardziej przedmiotem praw i obowiązków człowieka niż podmiotem jakichkolwiek uprawnień, a tym bardziej obowiązków przypisywanych im samym. Zwierzęta tworzą zatem odrębną kategorię nie do końca mieszczącą się w tradycyjnej dychotomii osoba (podmiot) – rzecz (przedmiot). Choć tego rodzaju wyłom nie jest bynajmniej przypadkiem odosobnionym (przykłady to choćby zdolna do rozwoju komórka rozrodcza lub ciało zmarłego człowieka)<sup>20</sup>.

Jednocześnie bezsprzecznie także prawodawca odżegnuje się od tak radykalnego ujęcia, iż zwierzę stało się podmiotem prawa<sup>21</sup>. Zwłaszcza że w myśl art. 1 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt prawo nakazuje stosowanie do zwierząt odpowiednio przepisów dotyczących rzeczy. Ustawodawca

17 *Ibidem*.

18 Łętowska E., *Dwa cywilnoprawne aspekty praw zwierząt: dereifikacja i personifikacja* [w:] *Studia z prawa prywatnego: księga pamiątkowa ku czci Profesora Biruty Lewaszkiewicz-Petrykowskiej*, red. A. Szpunar, Łódź 1997, s. 113.

19 M. Nazar, *Normatywna dereifikacja zwierząt – aspekty cywilnoprawne* [w:] *Prawna ochrona zwierząt*, red. M. Mozgawa, Lublin 2002, s. 138.

20 Łętowska E., *op. cit.*, s. 113.

21 M. Goettel, *op. cit.*

daje więc do zrozumienia, że nie da się dokonać oceny sytuacji prawnej zwierzęcia bez odniesienia się do rzeczy<sup>22</sup>.

Prowadzi to do uznania, że w stosunkach cywilnoprawnych zwierzę i rzecz znajdują się w zasadzie w dość tożsamej sytuacji, uwzględniającej jednak pewne różnice. Można wskazać, że art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt wprowadza klauzulę generalną – zgodnie z nią w razie jakiegokolwiek kwestii prawnej związanej ze zwierzęciem konieczne jest wzięcie pod uwagę szczególnego statusu zwierzęcia jako istoty żyjącej, zdolnej do odczuwania cierpienia. Ustęp 2 art. 1 wprowadza z kolei klauzulę generalną, zgodnie z którą w sprawach nieuregulowanych w ustawie o ochronie zwierząt do zwierząt stosuje się przepisy dotyczące rzeczy. Zmiana nie jest zatem zasadnicza, zwierzęta, a właściwie, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy, zwierzęta kręgowce, bo takie zawężenie pojęcia zwierzęcia wprowadza ta norma prawna, ze szczególnego rodzaju rzeczy stały się „jedynie” szczególnym rodzajem przedmiotów prawa.

### 3. Normy z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt jako dział kompleksowy prawa administracyjnego

W polskiej nauce prawa administracyjnego przepisy z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt przez wiele lat nie były przedmiotem szczególnego zainteresowania. Niemniej sam termin humanitarnej ochrony zwierząt wypracowany został przez doktrynę prawa na oznaczenie ogółu przepisów mających na celu ochronę zwierząt przed zadawaniem im cierpienia ze strony człowieka.

Dokładnie tak: ze strony człowieka. Do kogo kierowane są bowiem normy z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt i kto może być sprawcą cierpienia zwierzęcia? Oczywiście normy takie kierowane są do człowieka i to człowiek niestety jest sprawcą takiego cierpienia, które

<sup>22</sup> Niezmiernie trudnym i niecelowym zabiegiem byłoby konstruowanie odrębnego (względem rzeczy) reżimu prawnego dla zwierząt. W większości wypadków byłoby to swoiste zdublowanie regulacji prawnych odnoszących się bezpośrednio do rzeczy (M. Goettel, *op. cit.*).

prawnicy nazywają często „niehumanitarnym traktowaniem zwierzęcia”. W tym miejscu warto przytoczyć pogląd L. Jastrzębskiego, który wskazuje, że „ochrona humanitarna zwierząt należy do typów ochrony zwierząt przed człowiekiem, przed jego działalnością w sensie najogólniejszym przynoszącym zwierzęciu cierpienie. Wypływa ona z pobudek etycznych, człowieczych, zabraniających zadawania zbędnych cierpień zwierzęciu jako istocie żywej, [...] chroniąc jego życie i zdrowie”<sup>23</sup>. Czyli przepisy z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt dotyczą tak zwanego humanitarnego sposobu postępowania człowieka wobec zwierząt.

Istota humanitarnej ochrony zwierząt wyrażona została w art. 1 ust. 1 zdanie drugie ustawy o ochronie zwierząt oraz w art. 5 i 6 tejże ustawy. W myśl tych przepisów człowiek winien jest zwierzęciu poszanowanie, a każde zwierzę wymaga humanitarnego traktowania, przez które należy rozumieć traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia oraz zapewniające mu opiekę i ochronę. Kwestie te należy zatem uznać za główne zagadnienia w dziedzinie stosunków wchodzących w skład prawa o humanitarnej ochronie zwierząt. Zabieg taki jest przy tym uzasadniony specyfiką przedmiotu ochrony. Taki sposób definiowania prawa humanitarnej ochrony zwierząt bierze przy tym pod uwagę też cel regulacji. Chodzi tu bowiem o ochronę ściśle określonych dóbr indywidualnych lub zbiorowych. To owe dobra bowiem, oprócz jednostki, a nie państwo i jego zadania, należy uznać za centralny punkt regulacji prawnych<sup>24</sup>.

Z dość oczywistych względów ochrony humanitarnej zwierząt nie da się zapewnić za pomocą norm prawa cywilnego. Z tego powodu odpowiednio „traktowanie zwierzęcia i zapewnienie mu bezpiecznej oraz należytej egzystencji utożsamiane jest z interesem publicznym, którego realizację i ochronę najlepiej gwarantować mogą właśnie normy prawa publicznego, w szczególności administracyjnego”<sup>25</sup>. Za pomocą unormowań prawa administracyjnego, zwanych reglamentacją, można

23 L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990, s. 124.

24 Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 2. Podobnie Z. Bukowski, *Polskie administracyjne prawo materialne*, Toruń 2005, s. 18.

25 J. Helios, W. Jedlecka, *Ochrona zwierząt w polskim prawie administracyjnym i karnym*, „Prawo i Więź, Law & Social Bonds, Journal in Legal and Social Studies”, rok VI, numer 1 (19) 2017.

określić system nakazów i zakazów w zakresie postępowania ze zwierzętami, zaingerować w stosunki cywilne, wprowadzić kompetencje organów władzy publicznej, a także innych podmiotów, jak również instrumenty zapewniające egzekwowanie tychże praw, wraz z systemem sankcji administracyjnych i karnych<sup>26</sup>.

Publicznoprawna natura norm prawa z zakresu ochrony zwierząt przesądza zatem o ich zakwalifikowaniu do działu prawa administracyjnego. Normy te mają bowiem co do zasady charakter bezwzględnie obowiązujący. Oznacza to, że zawierają rozwiązania, które z jednej strony wprowadzają obowiązek podejmowania określonych zachowań (lub powstrzymania się od nich)<sup>27</sup>, z drugiej zaś nie mogą być swobodnie zmieniane porozumieniem stron, co cechuje normy prawa cywilnego. Normy prawa humanitarnej ochrony zwierząt zawierają także element władztwa, dający organom administracji publicznej kompetencje jednostronnego rozstrzygnięcia sytuacji indywidualnych. Osoba, na którą nałożony został obowiązek wynikający z regulacji prawa ochrony zwierząt, nie może przy tym skutecznie przenieść odpowiedzialności za wykonanie takiego obowiązku na inny podmiot<sup>28</sup>. Ponadto jeżeli nie dopełni ona dobrowolnie nakazanego przez prawo obowiązku (lub skonkretyzowanego w drodze aktu administracyjnego), to obowiązek ten zostanie wyegzekwowany przy użyciu przymusu państwowego.

Idea humanitarnej ochrony zwierząt wyraża się przy tym także w odpowiedzialności karnej, w której obrębie większość nagannych i sprzecznych z ustawą zachowań traktowana jest jako występki lub wykroczenia<sup>29</sup>. Dlaczego idea humanitarnej ochrony zwierząt wyraża się „także” w odpowiedzialności karnej? Termin „także” oznacza wszak „również, też”. Odpowiedzialność administracyjna i karna może realizować podobne funkcje, a więc funkcję prewencyjną i represyjną. Należy jednak pamiętać, że w przypadku odpowiedzialności administracyjnej nacisk

26 W tym zakresie trudno jednak jest się zgodzić, że cała główna idea czy też istota humanitarnej ochrony zwierząt wyraża się w odpowiedzialności karnej (tak zwłaszcza J. Boć i E. Samborska-Boć, *Ochrona humanitarna zwierząt [w:] Prawo ochrony środowiska*, Kolonia Limited 2005, s. 301).

27 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 35 i n.

28 J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 21.

29 *Ochrona środowiska*, red. J. Boć, Wrocław 2000, s. 264.

położony jest jednak na funkcję prewencyjną, przy odpowiedzialności karnej natomiast na represję<sup>30</sup>. Co więcej, to po stronie organów administracji publicznej zawsze będzie przypisana kompetencja do ostatecznego urzeczywistnienia normy prawa administracyjnego, czyli podjęcia czynności zmierzających do doprowadzenia stanu zastanego u danego podmiotu nadzorowanego (kontrolowanego) – do stanu postulowanego, czy to w normach samej ustawy o ochronie zwierząt, czy też w aktach wykonawczych do niej. Przy czym nie trzeba raczej dopowiadać, iż realizacja odpowiedzialności karnej za naruszenie norm prawa z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt odbywa się w formach i ze skutkiem właściwym dla systemu prawa karnego, odpowiedzialność administracyjna zaś – w formach i ze skutkiem właściwym dla systemu prawa administracyjnego.

Przepisy prawa z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt nakładają na organy administracji publicznej pewne zadania. Aby je zrealizować, organy zobowiązane są do podejmowania określonych prawem działań w rozmaitych formach. Formy te tworzą z kolei zbiór form działania organów administracji publicznej.

Za pomocą form działania organ administracji publicznej nie robi nic innego, jak tylko stosuje w praktyce przepisy prawa. Zatem na gruncie prawa administracyjnego pojęcie to jest odpowiednikiem terminu czynności prawnej w prawie cywilnym<sup>31</sup>. Przez formę działania organu administracji publicznej rozumiemy bowiem „określony prawnie typ konkretnej czynności”<sup>32</sup>. Za A. Błasiem katalog form działania administracji publicznej można usystematyzować następująco: akty administracyjne, akty normatywne, formy działań faktycznych, umowy (cywilnoprawne i publicznoprawne)<sup>33</sup>.

30 Zob. W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 62; E. Łętowska, *Odpowiedzialność w aparacie administracyjnym [w:] Prawo administracyjne i funkcjonowanie aparatu państwowego Polski i NRD*, red. G. Schulz, J. Łętowski, Wrocław 1981, s. 228.

31 A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji [w:] Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2007, s. 253.

32 J. Starościak, *op. cit.*, s. 230.

33 A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej [w:] Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2005, s. 328.

Jednocześnie warto zauważyć, że część z norm prawa o humanitarnej ochronie zwierząt odwołuje się do działań społeczeństwa (zbiorowości) – państwa (w tym administracji rządowej), gminy, stowarzyszeń. Prawdopodobnie w tym obszarze obowiązek wysiłku zbiorowego jednostek wynika z niemożności stworzenia przez pojedynczych członków społeczeństwa należytych warunków do utrzymania odpowiedniej ochrony zwierząt. W zakresie humanitarnej ochrony zwierząt społeczeństwo będzie więc występowało zarówno jako świadczeniodawca, jak i świadczeniobiorca odpowiednich działań.

Określenie miejsca przepisów prawa humanitarnej ochrony zwierząt w systemie prawa nie przedstawia już takich trudności jak samo zdefiniowanie tego pojęcia. Przepisy prawa z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt wykazują bowiem pewne swoiste cechy, które traktowane łącznie dają obraz charakterystyczny dla działu prawa administracyjnego.

W szczególności przesądza o tym publicznoprawna natura norm prawa humanitarnej ochrony zwierząt. Normy te mają bowiem co do zasady charakter bezwzględnie obowiązujący. Oznacza to, że zawierają rozwiązania, które z jednej strony wprowadzają obowiązek podejmowania określonych zachowań (lub powstrzymania się od nich)<sup>34</sup>, z drugiej zaś nie mogą być swobodnie zmieniane porozumieniem stron, co cechuje normy prawa cywilnego. Normy prawa humanitarnej ochrony zwierząt zawierają także element władztwa, dający organom administracji publicznej kompetencje jednostronnego rozstrzygnięcia sytuacji indywidualnych. Osoba, na którą nałożony został obowiązek wynikający z regulacji prawa humanitarnej ochrony zwierząt, nie może przy tym skutecznie przenieść odpowiedzialności za wykonanie takiego obowiązku na inny podmiot<sup>35</sup>. Ponadto, jeżeli nie dopełni ona dobrowolnie nakazanego przez prawo obowiązku (lub skonkretyzowanego w drodze aktu administracyjnego), to obowiązek ten zostanie wyegzekwowany przy użyciu przymusu państwowego (choć w tym zakresie istnieje pewna wątpliwość, czy jeżeli gmina nie wykonuje nałożonych – w zakresie humanitarnej ochrony zwierząt – zadań własnych, to czy organy administracji rządowej mogą taki przymus wdrożyć w stosunku do niej).

34 J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 35 i n.

35 J. Starościan, *op. cit.*, s. 21.



O publicznoprawnym charakterze norm prawa humanitarnej ochrony zwierząt mówić będą też cele publiczne realizowane w granicach tego prawa<sup>36</sup>. Chodzi tu o wartości, ze względu na które prawo humanitarnej ochrony zwierząt ma stanowić instrument porządkujący określone przejawy życia społecznego. Jak wskazał M. Goettel, „właściwe traktowanie zwierzęcia oraz zapewnienie mu bezpiecznej i należytej egzystencji (i to nie tylko w odniesieniu do zwierząt stanowiących mienie publiczne) jest utożsamiane z interesem publicznym, którego realizację i ochronę najlepiej zagwarantują normy prawa publicznego, zwłaszcza administracyjnego”<sup>37</sup>.

Na poziomie prawa humanitarnej ochrony zwierząt można przeprowadzić także podział wewnętrzny, właściwy całemu działowi prawa administracyjnego, a mianowicie na normy o charakterze ustrojowym, materialnym i procesowym. Do grupy norm ustrojowych przynależą będą przepisy określające organizację administracji odpowiedzialnej za nadzorowanie przestrzegania prawa. Normy prawa materialnego regulują stosunki społeczne w obszarze humanitarnej ochrony zwierząt. Normy tego prawa wskazywać będą zatem sposób rozstrzygania określonych spraw z tegoż obszaru. Cechują się one bardzo merytorycznym charakterem związanym ze sposobami postępowania względem zwierząt. To właśnie z uwagi na ich istnienie możliwe jest na gruncie nauki prawa dokonanie systematyzacji niektórych jego norm w wyniku wydzielenia prawa humanitarnej ochrony zwierząt. Z tego powodu normy takie możemy nazwać prawem humanitarnej ochrony zwierząt *sensu stricto*. Z kolei do norm proceduralnych zaliczymy normy modyfikujące na potrzeby szczególnego postępowania w sprawach związanych z humanitarną ochroną zwierząt oraz ogólne przepisy postępowania kontrolnego, administracyjnego lub egzekucyjnego.

Mając na względzie wymienione cechy, kwestia przynależności prawa humanitarnej ochrony zwierząt do działu prawa administracyjnego nie powinna budzić wątpliwości, i to niezależnie, który z głównych sposobów budowania pojęcia prawa administracyjnego w doktrynie

36 J. Boć, *Prawo administracyjne* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 39.

37 M. Goettel, *op. cit.*

wyberzemy jako punkt odniesienia<sup>38</sup>. Z równą skutecznością można bowiem wykazywać, iż normy prawa humanitarnej ochrony zwierząt regulują zachowanie określonej części administracji publicznej, a także zachowanie osób fizycznych i innych podmiotów w zakresie nienależącym do innych gałęzi prawa<sup>39</sup>, oraz że zawierają element władztwa umożliwiający organom administracji publicznej jednostronne rozstrzygnięcie sytuacji indywidualnych, rozstrzygnięcie trwałe i obowiązujące wszystkie podmioty prawne w państwie oraz zagrożone przymusem państwowym<sup>40</sup>, czy że regulują wykonywanie przez organy administracji publicznej funkcji administrowania<sup>41</sup>.

Ponownie cytując M. Goettela: „Aczkolwiek prawna ochrona zwierząt stanowi materię ogromnie zróżnicowaną, obecną na obszarze wielu gałęzi prawa w sposób najbardziej wszechstronny, [...] jest ona uwzględniona w regulacjach prawa administracyjnego. Ma to swoje uzasadnienie w specyfice przedmiotu ochrony. Za pomocą jego unormowań można określić system nakazów i zakazów w zakresie postępowania ze zwierzętami, zadania organów władzy publicznej oraz obowiązki innych podmiotów w tej dziedzinie, a także instrumenty zapewniające ich egzekwowanie, zasady prowadzenia określonej działalności z użyciem różnych kategorii i grup zwierząt itd.”<sup>42</sup>.

Wydzielenie prawa humanitarnej ochrony zwierząt na gruncie przepisów prawa administracyjnego nie powinno także budzić wątpliwości,

38 Kwestia definicji pojęcia prawa administracyjnego budzi nieustanne spory w doktrynie. Niektórzy jej przedstawiciele mówią w związku z tym jedynie o poszukiwaniu takiej definicji albo też zwracają uwagę, że od samych prób jej budowy ważniejsze jest wyliczenie podstawowych cech prawa administracyjnego (np. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 34 i n.).

39 Takie pojęcie prawa administracyjnego, zbudowane z punktu widzenia podmiotowego, przytacza J. Lang, *Zagadnienia wstępne* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2007, s. 21.

40 Jeżeli weźmiemy pod uwagę definicję zbudowaną z uwagi na sposób działania organów administracji publicznej przytoczoną przez J. Bocię (*Prawo administracyjne* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 35).

41 Odnosząc się do przedmiotowego określenia prawa administracyjnego przytoczonego przez J. Starościaka, *Określenie administracji i prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Starościak, Warszawa 1966, s. 17.

42 M. Goettel, *op. cit.*

jeżeli weźmiemy pod uwagę, iż podziały tego prawa na niższym stopniu tkwią głęboko w samym jego systemie i rozwoju<sup>43</sup>.

Pierwotnym podziałem prawa administracyjnego jest oczywiście podział na część ogólną i szczegółową, który sygnalizowany jest od początku nauki prawa administracyjnego. Jednakże część szczegółowa też podlega dalszym podziałom wewnętrznym. Już w 1880 r. A. Okolski mówił o kilku głównych działach „[...] materialnego systematu prawa administracyjnego”<sup>44</sup>. M. Jaroszyński wskazywał na działy specjalne prawa administracyjnego<sup>45</sup>. Z kolei J. Borkowski mówi, iż „[...] w ramach prawa administracyjnego jako gałęzi można wyodrębnić – z punktu widzenia przedmiotowego – zespoły norm prawnych, które tworzą względnie samodzielne zespoły”<sup>46</sup>.

Praktyczne podziały szczegółowego prawa administracyjnego proponowane były przez wielu przedstawicieli doktryny. Kryteria wyodrębnienia takich dziedzin nigdy nie zostały jednak ściśle określone. O tworzeniu podziałów decydowały więc praktyka i konwencja przyjęta przez danego badacza<sup>47</sup>. Wśród najczęściej przyjmowanych kryteriów podziału wymienić należy kryterium resortowości – odpowiadające podziałowi prawa administracyjnego na kompetencje poszczególnych ministrów resortowych – zakres i nazwa poszczególnych regulacji prawnej czy w końcu dziedzin ingerencji administracji w określone dobra jednostki<sup>48</sup>.

43 T. Kuta pisał, że prawo administracyjne jest „[...] zespołem norm najbardziej złożonym i jednocześnie najbardziej wielorakim zarówno co do ilości, jak i co do różnorodności tych norm” (*Prawo administracyjne i nauka o nim* [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 15).

44 A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. 1, Warszawa 1880, s. 31 i n.

45 M. Jaroszyński, *Przedmiot i zakres administracji i prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*. cz. I, red. M. Jaroszyński, Warszawa 1952, s. 32.

46 J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, s. 66.

47 Już w roku 1880 A. Okolski pisał, że „[...] tyle jest systematów prawa administracyjnego, ile książek zajmujących się tym przedmiotem” (*Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. 1, Warszawa 1880, s. 30). Z kolei Z. Bukowski mówi o zupełnie subiektywnym wyborze, jakim się kierował przy tworzeniu polskiego administracyjnego prawa materialnego (*Polskie administracyjne prawo materialne*, Toruń 2005, s. 15).

48 Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 1 i n.; oraz *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 26.

Jak różne mogą być sposoby systematyzacji szczegółowego prawa administracyjnego, można się przekonać, dokonując przeglądu sposobów ich podziału na przykładzie norm, które na potrzeby niniejszego opracowania chcemy przypisać pod termin „prawa humanitarnej ochrony zwierząt”.

W jednym z pierwszych, ale bardzo ciekawych podziałów prawa administracyjnego, A. Okolski przyporządkowuje pierwsze normy odnoszące się do przemysłu dobywczego” (od „dobywania” plodów rolnych czy właśnie produktów pochodzenia zwierzęcego)<sup>49</sup>. W zaproponowanej w okresie II Rzeczypospolitej systematyce prawa administracyjnego kwestie „hodowli i ochrony zwierząt” wraz z „policją weterynaryjną” przypisano do „administracji rolniczej”<sup>50</sup>.

W. Dawidowicz wyróżniał taki podział prawa administracyjnego jak „hodowla i ochrona zwierząt gospodarczych”<sup>51</sup>.

Po przyjęciu i opublikowaniu ustawy o ochronie zwierząt z roku 1997 W. Radecki oraz inni przedstawiciele doktryny (L. Jastrzębski, R. Paczuski, J. Sommer, J. Boć, A. Lipiński czy M. Górski) zaczęli zaliczać przepisy z zakresu humanitarnej ochrony do prawa ochrony środowiska<sup>52</sup>, dla którego to prawa humanitarna ochrona zwierząt miała być tylko dopełnieniem innych aspektów zabezpieczenia znaczącego elementu tworzącego środowisko, jakim są zwierzęta. Stawiało się przy tym tezę, że „przepisy o ochronie zwierząt stanowią fragment większej całości obejmowanej zwykle mianem prawa ochrony przyrody, które z kolei

49 Autor tak nazywał tę część prawa administracyjnego, której dzisiaj najbliżej byłoby do administracyjnego prawa gospodarczego. Dzielił on ją przy tym na trzy części: odnoszącą się do „działalności ekonomicznej dobywczej”, składającej się m.in. z działalności rolniczej; dotyczącą działalności wytwórczej oraz odnoszącą się do działalności zamiennej (handel), zob. A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. 3, Warszawa 1884, s. 144 i n.

50 J. Panejko, *Administracja rolnicza i lasowa. Łowiectwo i rybołówstwo* [w:] K. Kumarniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, cz. 2, Kraków 1929, s. 795 i n.

51 W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1980.

52 W. Radecki, *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Difin 2015, s. 24 i n.

wchodzi w zakres prawa ochrony środowiska<sup>53</sup>. Podobne stanowisko zajmuje A. Przyborowska-Klimczak, która uznając środowisko za pewną uniwersalną całość, wskazywała, że „w ramach tej całości wypracowane zostały poszczególne »sektory« odnoszące się do konkretnych zagadnień ochrony środowiska. Jednym z takich sektorów jest ochrona przyrody, która wymaga specyficznych dla siebie regulacji<sup>54</sup>. Zwierzęta z kolei są jednym z podstawowych składników przyrody, należącym do jej zasobów naturalnych<sup>55</sup>.

Trudno mi jest się zgodzić z taką systematyzacją. Jeżeli przyjmujemy, że „wspólnym mianownikiem [...] prawa ochrony środowiska jest przedmiot ochrony – środowisko, rozumiane jako »ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami«<sup>56</sup>, to z całą mocą należy podkreślić, że ani przedmiot, ani istota, ani zakres ochrony, jakiej udzielają przepisy z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt, nie mają nic wspólnego z prawem (ochrony) środowiska. Różnie określony jest bowiem zakres ochrony środowiska od ochrony zwierząt przed niehumanitarnym traktowaniem<sup>57</sup>.

Z samego faktu, że zwierzęta dzięki przynależą do większej przyrodniczej całości, środowiska, i z tego powodu są one chronione jako część

53 W. Radecki, *Ustawa o ochronie zwierząt*, Wrocław 2003, s. 13.

54 K. Kuszlewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2021 (dostęp: LEX Omega).

55 J. Stochlak, M. Podolak, *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawnopolitologiczne*, Lublin 2006, s. 24.

56 Tak w szczególności K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Wolters Kluwer 2020, dostęp: LEX Omega czy B. Rakoczy, *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Warszawa 2020, dostęp: LEX Omega; czy B. Iwańska, *Ochrona powietrza w systemie prawa ochrony środowiska*, EPS 2017, nr 7, s. 4 i n. Przy czym, jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z 4 grudnia 2013 r., II SA/Ke 920/13, „definicja ochrony środowiska ma bardzo szeroki zakres przedmiotowy i w konsekwencji liczba spraw mieszczących się w tej kategorii jest bardzo duża. Pojęcie to bowiem obejmuje sprawy bezpośrednio dotyczące ochrony środowiska, jak również te, które są tylko z jego ochroną związane” (dostęp: LEX Omega).

57 T. Pietrzykowski, *Moralność publiczna a konstytucyjne podstawy ochrony zwierząt*, „Studia Prawnicze” 2019/1, s. 11 i n.

większej całości środowiska przyrodniczego<sup>58</sup>, nic nie wynika dla zindywidualizowanego zakresu ochrony istoty żywej, zasługującej na szacunek przez sam fakt istnienia, czyli dla ochrony zdrowia i życia każdego zwierzęcia przed niehumanitarnym traktowaniem<sup>59</sup>. Takie wątpliwości można podnosić tym bardziej, jeżeli weźmiemy pod uwagę zwierzęta domowe, których przynależność do środowiska naturalnego może budzić wątpliwości, a już na pewno, jeżeli popatrzymy na zwierzęta laboratoryjne, które są całkowicie odseparowane od środowiska naturalnego.

Już M. Gabriel-Węglowski zaczął podkreślać, że humanitarna ochrona zwierząt „przez swoje uzasadnienie aksjologiczne [...] wykracza swoimi skutkami poza środowisko”<sup>60</sup>. Przywołać można również pogląd T. Pietrzykowskiego, który wskazuje, iż „aksjologia przepisów o ochronie dobrostanu zwierząt odwołuje się do moralnych ograniczeń krzywdzenia ich, a nie potrzeby zachowania środowiska naturalnego w odpowiednim nie pogorszonym stanie”<sup>61</sup>.

Na potrzeby niniejszego opracowania przy definiowaniu pojęcia prawa humanitarnej ochrony zwierząt zaproponowano przeprowadzenie systematyzacji prawa administracyjnego przez wskazanie podstawowego przedmiotu ochrony i w ten sposób określenie pola stosunków społecznych regulowanych danymi przepisami. Tak wyróżnione obszary regulacji wiązać będą określone dziedziny w normatywnie ujęte zagadnienia.

58 K. Kocot, *Prawnomiędzynarodowe zasady zoologii*, Warszawa–Wrocław 1977, s. 17 i n.

59 K. Kuszlewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2021 (dostęp: LEX Omega).

60 M. Gabriel-Węglowski, *The crimes against humanitarian treatment of animals [w:] Prześięstwa przeciwko humanitarnej ochronie zwierząt*, Wolters Kluwer 2009 (dostęp: LEX Omega).

61 T. Pietrzykowski, *Moralność publiczna a konstytucyjne podstawy ochrony zwierząt*, „Studia Prawnicze” 2019/1, s. 11. Chociaż nie do końca zgadzam się z resztą twierdzeń profesora, to jest potrzeba wyodrębnienia wszystkich zagadnień związanych z prawnoadministracyjną ochroną zwierząt w jeden kodeks – tzw. kodeks prawa ochrony zwierząt, czy też że w odniesieniu do prawnej ochrony zwierząt aktualnie znajdujemy się na etapie tworzenia zrębów nowej gałęzi prawa i prawoznawstwa oraz że „jest to klasyczny przykład właśnie odrębnej gałęzi prawa *in statu nascendi*”, zob. T. Pietrzykowski, *Prawo ochrony zwierząt – między praktyką a teorią nowej gałęzi prawa*. *Artykuł recenzyjny*, „Krytyka Prawa”, t. 12, nr 2/2020, s. 224. Ja tak daleko nie idę – stąd zaprezentowana w niniejszym opracowaniu konstrukcja działu kompleksowego prawa administracyjnego.

Ta część prawa administracyjnego nie będzie się co prawda wyróżniać swoistym przedmiotem regulacji, metodą regulacji czy formą prawną realizacji, lecz z uwagi na częściową przynajmniej możliwość wskazania specyficznych instytucji ochrony prawnej, wagę, jaką do humanitarnej ochrony zwierząt przywiązuje Unia Europejska i społeczeństwo<sup>62</sup>, może być nazwana działem przedmiotowym prawa administracyjnego. W ten sposób na gruncie prawa administracyjnego wydzielić można prawo ochrony środowiska, prawo o żywności, prawo budowlane<sup>63</sup>, prawo sanitarne i prawo weterynaryjne<sup>64</sup> czy właśnie prawo humanitarnej ochrony zwierząt.

Jednocześnie prawo humanitarnej ochrony zwierząt należy odróżnić od gatunkowej ochrony zwierząt – rozumianej jako jedna z form prawnej ochrony przyrody obejmująca ochronę konkretnych gatunków zwierząt, łowieckiej ochrony zwierząt, czyli ochrony zwierząt łownych (zwierzyny) i gospodarowania ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej, czy też ochrony zdrowia zwierząt (ochrony weterynaryjnej) przed chorobami zakaźnymi.

Wyróżnione działy przedmiotowe charakteryzuje kompleksowość regulacji. W ich skład, oprócz norm prawa administracyjnego, wchodzi bowiem też normy z innych gałęzi prawa, najczęściej cywilnego (zwierzę nie jest rzeczą, ale stosuje się do niego odpowiednio przepisy o rzeczach) lub karnego (przepisy karne i wykroczeniowe za znęcanie się nad zwierzęciem, nieuzasadnione jego zabicie lub naruszenie jego dobrostanu)<sup>65</sup>.

62 Takie m.in. kryteria wskazują J. Boć i E. Samborska-Boć, mówiąc o wyodrębnieniu podstaw prawnych ochrony środowiska oraz o odrębności ochronnych regulacji normatywnych z tego zakresu prawa, zob. *Uwagi o polskim systemie regulacji prawnej ochrony środowiska* [w:] *Ochrona środowiska*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 159 i n.

63 A. Błaś, J. Boć, *Źródła prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 62; B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Podstawy prawne ochrony środowiska*, Warszawa 2004, s. 21 i n.; S. Jędrzejewski, *Prawo budowlane*, Toruń 1998, s. 17 i n. Podobnie W. Nosek, *Uwagi wstępne* [w:] *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2008, s. 12.

64 Przy czym trzeba mieć świadomość, iż z powodu braku kodyfikacji prawa administracyjnego zakres rzeczowy każdego z proponowanych poddziałów będzie jeszcze długo kwestią dyskusyjną, zob. Z. Leoński, *Materiałne prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 8.

65 Pomimo iż „prawna ochrona zwierząt stanowi materię ogromnie zróżnicowaną, obecną na obszarze wielu gałęzi prawa, w sposób najbardziej wszechstronny [...]

Nie chodzi przy tym o proste zestawienie norm pochodzących z różnych systemów prawa, lecz na ich związanie w jedną funkcjonalną całość<sup>66</sup>. Ich obecność w dziale przedmiotowego prawa administracyjnego daje przy tym nadzieję na zapewnienie prawidłowej i wszechstronnej ochrony danego interesu społecznego. Jednocześnie normy te przez włączenie do prawa administracyjnego nie tracą pierwotnej przynależności do swoich działów macierzystych.

Regulacje odnoszące się do humanitarnej ochrony zwierząt są rozproszone w wielu źródłach prawa administracyjnego, ale do zakresu tak wyróżnionego działu przedmiotowego prawa wejdują przepisy ustawy o ochronie zwierząt wraz aktami wykonawczymi do tej ustawy, jak również dość liczne przepisy innych ustaw krajowych, normy prawa unijnego, a nawet niektóre normy prawa krajowego, jeżeli tylko istnieje możliwość ich zastosowania do dobrostanu zwierząt. Normy te stanowią bądź instytucje samodzielne czy też wyodrębnione, bądź części składowe instytucji dotyczących szerszej materii prawodawczej.

---

jest ona uwzględniona w regulacjach prawa administracyjnego. Ma to swoje uzasadnienie w specyfice przedmiotu ochrony. Właściwe traktowanie zwierzęcia oraz zapewnienie mu bezpiecznej i należytej egzystencji (i to nie tylko w odniesieniu do zwierząt stanowiących mienie publiczne) jest utożsamiane z interesem publicznym, którego realizację i ochronę najlepiej zagwarantują normy prawa publicznego, zwłaszcza administracyjnego. Za pomocą jego unormowań można określić system nakazów i zakazów w zakresie postępowania ze zwierzętami, zadania organów władzy publicznej oraz obowiązki innych podmiotów w tej dziedzinie, a także instrumenty zapewniające ich egzekwowanie, zasady prowadzenia określonej działalności z użyciem różnych kategorii i grup zwierząt itd. (M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym* [online], LEX, 2019-04-09 16:04 [dostęp: 10 kwietnia 2019 r.]).

- 66 Stworzone w ten sposób części prawa administracyjnego nazwano w doktrynie prawa działami kompleksowymi, zob. F. Longchamps, *W sprawie pojęcia administracji państwowej i pojęcia prawa administracyjnego*, ZNUWr, Seria A, Prawo 1958, nr 10, s. 20. Podobnie A. Błaś, J. Boć, *Źródła prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 62; oraz Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 107. Kompleksowość regulacji aktów prawa administracyjnego jest wpisana w specyfikę prawa administracyjnego, jak wskazuje bowiem F. Longchamps, prawo administracyjne „jest to pojęcie, które ma obejmować pewne elementy różnych systemów prawnych”, zob. *W sprawie pojęcia administracji państwowej i pojęcia prawa administracyjnego*, ZNUWr, Seria A, Prawo 1958, nr 10, s. 19. Podobnie M. Goettel, *ibidem*.



## 4. Podsumowanie

Zmiany społeczne w XX w. wpłynęły istotnie na nasze podejście do zwierząt. Spowodowało to zmiany w prawie, wśród których najważniejszą była dereifikacja zwierząt. Postępowanie ze zwierzętami podlega ograniczeniom prawnym, one same natomiast bardziej pozostają przedmiotem praw i obowiązków człowieka niż podmiotem jakichkolwiek uprawnień, a tym bardziej obowiązków przypisywanych im samym. Zwierzęta tworzą odrębną kategorię, nie do końca mieszczącą się w tradycyjnej dychotomii osoba (podmiot) – rzecz (przedmiot).

Na przełomie XX i XXI w. doszło do znaczącego zwiększenia liczby i znaczenia norm prawa z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy była niewątpliwie zmiana społecznego postrzegania zwierzęcia jako istoty żywej, zdolnej odczuwać cierpienie. Obecnie przepisy prawa wymagają humanitarnego traktowania zwierząt, to znaczy takiego postępowania, które uwzględnia (wszystkie) potrzeby zwierzęcia oraz zapewnia mu opiekę i ochronę ze strony człowieka. Prawo, uznając humanitarne traktowanie zwierząt jako wyraz stosunku człowieka do wszystkich istot żywych – jedną z miar naszego człowieczeństwa, która powinna oddawać etyczną relację osoby ludzkiej wobec pozaludzkiego świata zwierząt – wyznacza standardy ochrony zwierząt. Na podstawie tych kryteriów w doktrynie prawa dochodzi do bardzo wielostronnego definiowania zakresu prawnej ochrony zwierząt, w tym ich ochrony humanitarnej.

Jednocześnie rozrost norm z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt daje podstawy do wyodrębnienia na gruncie prawa administracyjnego grupy przepisów z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt jako osobnego poddziału owego prawa. Na potrzeby niniejszego artykułu otrzymał on nazwę prawa humanitarnej ochrony zwierząt.

## Bibliografia

- Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Boć J., Kuta T., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984.
- Bukowski Z., *Polskie administracyjne prawo materialne*, Toruń 2005.
- Dawidowicz W., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1980.
- Goettel M., *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013.
- Helios J., Jedlecka W., *Ochrona zwierząt w polskim prawie administracyjnym i karnym*, „Prawo i Więź, Law & Social Bonds, Journal in Legal and Social Studies”, rok VI, numer 1 (19) 2017.
- Gabriel-Węglowski M., *Przestępstwa przeciwko humanitarnej ochronie zwierząt*, Wolters Kluwer 2009.
- Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Wolters Kluwer 2020.
- Iwańska B., *Ochrona powietrza w systemie prawa ochrony środowiska*, EPS 2017, nr 7.
- Jastrzębski L., *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990.
- Jędrzejewski S., *Prawo budowlane*, Toruń 1998.
- Kocot K., *Prawnomiędzynarodowe zasady zoologii*, Warszawa–Wrocław 1977.
- Kumaniecki K., Wasiutyński B., Panjeko J., *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, cz. 2, Kraków 1929.
- Kuszelewicz K., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2006.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.
- Longchamps F., *W sprawie pojęcia administracji państwowej i pojęcia prawa administracyjnego*, ZNUWr, Seria A, Prawo 1958, nr 10.
- Łętowska E., *Odpowiedzialność w aparacie administracyjnym [w:] Prawo administracyjne i funkcjonowanie aparatu państwowego Polski i NRD*, red. G. Schulz, J. Łętowski, Wrocław 1981.
- Łętowska E., *Dwa cywilnoprawne aspekty praw zwierząt: dereifikacja i personifikacja [w:] Studia z prawa prywatnego: księga pamiątkowa ku czci Profesor Biruty Lewaszkiewicz-Petrykowskiej*, red. A. Szpunar, Łódź 1997.

- Ochrona środowiska*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2000.
- Ochrona środowiska*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2005.
- Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim, t. 1*, Warszawa 1880.
- Pietrzykowski T., *Moralność publiczna a konstytucyjne podstawy ochrony zwierząt*, „*Studia Prawnicze*” 2019/1.
- Pietrzykowski T., *Prawo ochrony zwierząt – między praktyką a teorią nowej gałęzi prawa. Artykuł recenzyjny*, „*Krytyka Prawa*”, t. 12, nr 2/2020.
- Prawna ochrona zwierząt*, red. M. Mozgawa, Lublin 2002.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2004.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2005.
- Prawo administracyjne*, red. J. Starościak, Warszawa 1966.
- Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2007.
- Prawo administracyjne. Część I*, red. M. Jaroszyński, Warszawa 1952.
- Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2008.
- Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie zwierząt*, Wrocław 2003.
- Radecki W., *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Difin 2015.
- Rakoczy B., *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Warszawa 2020.
- Rybicki Z., Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978.
- Stochlak J., Podolak M., *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawnopolitologiczne*, Lublin 2006.
- Wierzbowski B., Rakoczy B., *Podstawy prawne ochrony środowiska*, Warszawa 2004.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.

**Adrian Sypnicki<sup>1</sup>**

ORCID ID: 0000-0002-8995-7604

# BUDOWA DOMÓW REKREACJI INDYWIDUALNEJ A ZASADA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

## ABSTRACT

### **Construction of individual recreation houses and the principle of sustainable development**

The article analyzes the issue of conditions for the construction of individual recreation houses and their influence on the realization of the principle of sustainable development. While the construction works may be carried out through a pre-construction notification of works, which is a faster and more informal procedure, the location of individual recreation houses is regulated by general conditions. This means that such development must comply with the local zoning plan. In the absence of such a plan, the location takes place on the basis of a decision on land development conditions. The implementation of the principle of sustainable

---

<sup>1</sup> Doktor nauk prawnych, radca prawny, Senior Associate w RKKW – Kwaśnicki, Wróbel & Partners Radcowie Prawni i Adwokaci sp.k., autor publikacji z zakresu prawa administracyjnego, w tym dotyczących prawa budowlanego, planowania przestrzennego oraz ochrony środowiska.

development and the requirements of environmental protection is performed under the local spatial development plan. In reference to the decision on the conditions of development, the realization of this principle occurs to a much lesser extent.

**Keywords:** principle of sustainable development, individual recreation house, local zoning plan, decision on land development and management conditions, pre-construction notification of works

**Słowa kluczowe:** zasada zrównoważonego rozwoju, dom rekreacji indywidualnej, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, decyzja o warunkach zabudowy, zgłoszenie robót budowlanych

Sytuacja epidemiczna spowodowana pandemią COVID-19 oraz upowszechnienie pracy zdalnej wpłynęły na wzrost zainteresowania nieruchomościami położonymi poza centrami miast. Dotyczy to nie tylko większych nieruchomości położonych w bezpośrednim sąsiedztwie dużych ośrodków miejskich, lecz także nieruchomości o charakterze rekreacyjnym. Te ostatnie stały się szczególnie „cenne” z uwagi na zamknięcie branży turystycznej w 2020 oraz w połowie 2021 r. Większe zainteresowanie nieruchomościami rekreacyjnymi obejmuje także nieruchomości położone na terenie (bądź w otulinie) istniejących form ochrony przyrody. Zjawisko intensyfikacji zabudowy rekreacyjnej może wpłynąć negatywnie na istniejące formy ochrony przyrody, a przez to spowodować naruszenie zasady zrównoważonego rozwoju. Z tego też względu w pełni zasadne jest poddanie ocenie istniejących regulacji prawnych odnoszących się do realizacji zabudowy rekreacyjnej.

## 1. Definicja domu rekreacji indywidualnej

Rozważania na temat wpływu budowy domów rekreacji indywidualnej (dalej jako „DRI”) należy rozpocząć od przedstawienia definicji tego rodzaju zabudowy. Zgodnie z § 3 pkt 7 rozporządzenia<sup>2</sup> DRI oznacza

<sup>2</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1065), dalej jako „rozporządzenie”.

budynek przeznaczony do okresowego wypoczynku. Z tej krótkiej definicji wynikają dwa istotne założenia.

Po pierwsze, mimo że DRI wyposażony jest we wszystkie pomieszczenia, urządzenia oraz instalacje niezbędne do zamieszkiwania, podstawowym jego celem jest okresowy wypoczynek, nie zaś zamieszkiwanie w nim. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że „przebywanie w takim obiekcie budowlanym stanowi bowiem jedynie dodatkowy i niesamodzielny cel takiego obiektu budowlanego, funkcjonalnie związany z wypoczywaniem. Uwagi te potwierdza również § 3 pkt 4 tego rozporządzenia, w myśl którego budynkiem mieszkalnym jest budynek mieszkalny wielorodzinny oraz budynek mieszkalny jednorodzinny. Tym samym *a contrario* należy uznać, że budynek rekreacji indywidualnej nie stanowi budynku mieszkalnego”<sup>3</sup>. Dodać trzeba, że owa okresowość wypoczynku będzie stanowić podstawę do oceny, czy dany DRI spełnia cel wypoczynku, czy też jest wykorzystywany na cele mieszkalne. W sytuacji gdy DRI byłby wykorzystywany w sposób ciągły na cele wypoczynku, mogłoby to uzasadniać przyjęcie, że funkcja wypoczynku ma w istocie charakter pozorny, sam obiekt zaś jest w sposób faktycznie wykorzystywany na cele mieszkalne. Poza bowiem celem wypoczynku istotne jest także, aby miał on charakter okresowy, tj. trwał przez jakiś czas. Inaczej mówiąc, wypoczynek powinien mieć charakter czasowy, co pozwoli na zakwalifikowanie danego obiektu jako DRI.

Po drugie, okresowy charakter wypoczynku oznacza także, że DRI nie jest przeznaczony do zaspokojenia potrzeb w zakresie wypoczynku dla nieoznaczonego kręgu podmiotów. Celem DRI jest wyłącznie przeznaczenie dla odpoczynku dla jego właściciela<sup>4</sup>. W tym miejscu widać różnice między DRI a zabudową dotyczącą usług turystycznych i hotelarskich. Te bowiem są przeznaczone dla szerokiego kręgu odbiorców. Cel DRI wyklucza także możliwość wynajmu takiego obiektu. W takim przypadku mielibyśmy do czynienia z realizacją funkcji usługowej, która to nie może być traktowana tożsamo z zapewnieniem rekreacji indywidualnej.

<sup>3</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 31 stycznia 2019 r., II SA/Po 857/18.

<sup>4</sup> Por. wyrok WSA w Gdańsku z 5 lipca 2017 r., II SA/Gd 243/17; także wyrok WSA w Gdańsku z 12 maja 2021 r., II SA/Gd 7/21.

Definiując DRI, należy zaznaczyć, że jest to obiekt do czasowego wypoczynku, wyposażony w pomieszczenia, urządzenia i instalacje służące realizacji tego celu, który to jednakże nie może być traktowany jako obiekt mieszkalny, a przy tym służy zaspokojeniu wyłącznie potrzeb wypoczynkowych jego właściciela.

Owej czasowości DRI nie należy utożsamiać z tymczasowością właściwą dla tymczasowych obiektów budowlanych na gruncie p.b.<sup>5</sup> Oba te obiekty charakteryzują się pewną okresowością w użytkowaniu ze względu na ich sezonowe użytkowanie. Tymczasowy obiekt budowlany jest jednakże niepołączony trwale z gruntem i przewidziany do rozbioru lub przeniesienia w inne miejsce, w terminie nie później niż przed upływem 180 dni od dnia rozpoczęcia budowy. Ponadto tymczasowość obiektu ma charakter obiektywny i świadczą o niej takie elementy jak konstrukcja, zastosowane technologie i materiały<sup>6</sup>. Precyzyjne rozróżnienie między tymi pojęciami jest utrudnione, co może stanowić podstawę do nadużyć przez inwestorów, którzy poprzez formalną realizację obiektów tymczasowych w istocie będą wykonywali DRI. Przykładem może być próba zakwalifikowania przez inwestora wybudowanego DRI (domku holenderskiego) jako altany ogrodowej<sup>7</sup> lub uznania DRI w postaci jurty oraz tipi całorocznego za namiot<sup>8</sup>.

Wskazane przykłady wskazują na istotny problem polegający na trudnościach w weryfikacji statusu DRI. Dotyczy to zarówno sytuacji, gdy DRI jest realizowany jako inny obiekt, np. tymczasowy obiekt budowlany, jak i sytuacji gdy poprzez realizację DRI dochodzi do wykorzystywania DRI na inne cele, np. mieszkalne lub usługowe. Może się niestety okazać, że w niektórych sytuacjach przeprowadzenie takiej weryfikacji przez organy nadzoru budowlanego będzie niemożliwe. Powodem takiego stanu rzeczy nie będzie jakość obowiązującego prawa, lecz także kwestie organizacji organów nadzoru budowlanego, który fizycznie nie jest w stanie poddać ocenie wszystkich obiektów realizowanych na terytorium danego powiatu.

5 Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1333), dalej jako „p.b.”

6 Por. wyrok NSA z 27 maja 2021 r., II OSK 2549/18.

7 Por. wyrok WSA we Wrocławiu z 9 lutego 2021 r., II SA/Wr 618/20.

8 Por. stan faktyczny wyrok WSA z 14 października 2020 r., I SA/Kr 1217/19.

## 2. Wymagania w zakresie budowy DRI

Obecnie obowiązujące regulacje prawne przewidują różne wymagania w zakresie DRI. Ocena, które z istniejących wymagań będą miały zastosowanie w danym przypadku, jest uzależniona od powierzchni zabudowy DRI – obecnie 35 oraz 70 m<sup>2</sup> jest kryterium granicznym<sup>9</sup>.

Realizacja DRI, którego powierzchnia zabudowy nie przekracza 35 m<sup>2</sup>, wiąże się z łatwiejszymi obowiązkami dla inwestora. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 16 lit. a p.b. realizacja DRI, którego powierzchnia zabudowy jest mniejsza niż 35 m<sup>2</sup>, a przy tym obiekt będzie parterowy oraz liczba obiektów na działce nie przekroczy jednego na każde 500 m<sup>2</sup> powierzchni działki, wymaga jedynie dokonania zgłoszenia robót budowlanych, a przy tym nie wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Z kolei w przypadku DRI, którego powierzchnia zabudowy jest większa niż 35 m<sup>2</sup> oraz mniejsza niż 70 m<sup>2</sup>, a ponadto rozpiętość elementów konstrukcyjnych wynosi do 6 m i wysokości wsporników do 2 m, a także ich liczba na działce nie przekroczy jednego na każde 500 m<sup>2</sup> powierzchni działki, wymagane jest również dokonanie zgłoszenia robót budowlanych. W tym przypadku bowiem ustawodawca wyłączył obowiązek uzyskiwania przez inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę. Zgłoszenie robót budowlanych stanowi odformalizowaną procedurę pozwalającą na szybsze przystąpienie do realizacji robót budowlanych. Przede wszystkim inwestor dokonujący zgłoszenia może przystąpić do realizacji prac budowlanych, jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej (co do zasady starosta) nie wniósł sprzeciwu w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia. Jest to znaczne przyspieszenie postępowania, decyzję bowiem o pozwoleniu na budowę wydaje się nie później niż w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku. Także wymagania w zakresie wniosku o dokonanie zgłoszenia są mniejsze niż w przypadku wniosku o wydanie pozwolenia na budowę. Różnicą jest m.in. brak konieczności przedłożenia przez inwestora kosztownego projektu budowlanego. Przy zgłoszeniu inwestor przedkłada oświadczenie

---

<sup>9</sup> Zmiany wprowadzone zostały przepisami ustawy z 17 września 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. poz. 1986).



o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane oraz projekt zagospodarowania działki lub terenu.

Wniesienie sprzeciwu przez organu administracji architektoniczno-budowlanej będzie oznaczało brak zgody tego organu na przystąpienie do realizacji przez inwestora DRI<sup>10</sup>. Ustawodawca w art. 30 ust. 6 p.b. *expressis verbis* wskazał na przesłanki, na których podstawie organ może wnieść sprzeciw. Do takich przesłanek zalicza się m.in. zgłoszenie robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, a także naruszenie ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy. Co więcej, organ może wnieść sprzeciw także na podstawie art. 30 ust. 7 p.b., który wprowadza możliwość nałożenia na inwestora obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę w przypadku, gdy DRI będzie sprzeczny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, decyzją o warunkach zabudowy, a także może spowodować m.in. pogorszenie stanu środowiska. Ten ostatni przypadek jest o tyle istotny, że statuuje on uprawnienie organu do oceny DRI pod kątem pogorszenia stanu środowiska przez DRI. W orzecznictwie zwraca się uwagę, że brak jest jakichkolwiek przeszkód, aby DRI oraz inne roboty budowlane, mimo zastosowania uproszczonej procedury, nie mogły zostać poddane weryfikacji z punktu widzenia ich oddziaływania na stan środowiska czy też ochrony zabytków<sup>11</sup>.

Możliwość skorzystania przez inwestora z instytucji zgłoszenia wiąże się z zastrzeżeniem, że liczba DRI nie przekroczy jednego na każde 500 m<sup>2</sup> powierzchni działki. Wymaga to rozważenia, czy w przypadku działki wynoszącej 1000 m<sup>2</sup> powierzchni możliwa jest realizacja jednego DRI, następnie podział geodezyjny działki, tak aby pod DRI przypadało 100 m<sup>2</sup> powierzchni, następnie zaś realizacja kolejnego DRI i podział geodezyjny działki. Uwzględniając regulacje zawarte w u.g.n. odnoszące się do podziałów nieruchomości, przyjąć można, że takie rozwiązanie nie powinno mieć miejsca. Zgodnie z art. 93 ust. 1 u.g.n.<sup>12</sup> podział

10 Por. wyrok WSA w Warszawie z 16 października 2019 r., VII SA/Wa 1437/19.

11 Por. wyrok WSA w Warszawie z 6 czerwca 2019 r., VII SA/Wa 2802/18.

12 Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1990), dalej jako „u.g.n.”

nieruchomości musi być zgodny z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzją o warunkach zabudowy w przypadku braku planu. Akty te będą określały zasady podziału nieruchomości. W tym przypadku, dopuszczając na danej nieruchomości realizację DRI, powinny mieć także na uwadze, że w wyniku ewentualnego podziału nieruchomości nie powinno dojść do wydzielenia działek o powierzchni mniejszej niż 500 m<sup>2</sup>.

Zauważyć trzeba, że w odniesieniu do DRI najczęstszym powodem wniesienia sprzeciwu będzie naruszenie warunków, jakim powinien odpowiadać DRI, aby inwestor mógł skorzystać z instytucji zgłoszenia. Będzie to chociażby przekroczenie powierzchni zabudowy czy też planowanie większej liczby DRI na jednej nieruchomości. Ocena, czy te parametry zostały przez inwestora zachowane, następuje poprzez analizę projektu zagospodarowania terenu dla całego zamierzenia budowlanego. Dodać trzeba, że wniosek o zgłoszenie może dotyczyć jednego DRI albo zespołu obejmującego więcej obiektów. Decyzja w tym zakresie należy do inwestora, który z uwagi na kwestie ekonomiczne może zrealizować swoją inwestycję etapami. Jednakże w takim przypadku, podobnie jak przy decyzji o pozwoleniu na budowę, projekt zagospodarowania terenu obejmuje całe zamierzenie budowlane<sup>13</sup>. Pozwoli to organowi na ocenę, czy do planowanego DRI należy zastosować zgłoszenie, czy też inwestor jest zobowiązany do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę.

W przypadku natomiast, gdy planowany DRI nie spełnia kryteriów wskazanych w art. 29 ust. 1 pkt 16 p.b., tj. jego powierzchnia zabudowy przekracza 35 m<sup>2</sup> (wkrótce 70 m<sup>2</sup>), ma dodatkową kondygnację, jest to drugi i kolejny budynek na działce poniżej 500 m<sup>2</sup> powierzchni, inwestor jest zobowiązany uzyskać decyzję o pozwoleniu na budowę. Rozwiązanie to jest znacznie bardziej czasochłonne i kosztowne dla inwestora, wiąże się m.in. z koniecznością przedłożenia projektu budowlanego, z uwagi zaś na udział stron w tym postępowaniu może skutkować wniesieniem środka zaskarżenia. Z tego też względu w praktyce inwestorzy starają się realizować DRI na podstawie zgłoszenia. W przypadku wejścia w życie nowelizacji p.b., która zwiększa limit powierzchni zabudowy

13 Por. wyrok WSA w Opolu z 24 października 2019 r., II SA/OI 589/19.

z 35 m<sup>2</sup> do 70 m<sup>2</sup>, stosowanie postępowania w przedmiocie uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę dla DRI będzie jeszcze rzadsze.

Bez względu jednak na zastosowane na gruncie p.b. postępowanie inwestor, realizując DRI, jest zobowiązany do zapewnienia zgodności inwestycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej jako „m.p.z.p.”) albo do uzyskania decyzji o warunkach zabudowy w przypadku braku m.p.z.p.

### 3. Zgodność DRI z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest szczególnym aktem mającym decydujący wpływ na podjęcie działań inwestycyjnych na nieruchomości. Jest on bowiem aktem prawa miejscowego – aktem prawa powszechnie obowiązującego na terenie działania rady gminy. W m.p.z.p. zawarte są normy generalne i abstrakcyjne, gdzie generalny charakter normy odnosi się do sposobu określenia jej adresata, abstrakcyjność zaś do sposobu ustalenia hipotezy normy<sup>14</sup>. Za pomocą m.p.z.p. dochodzi do określenia w wiążący sposób przeznaczenia nieruchomości na dane cele. Podstawą do takiego stwierdzenia jest art. 4 ust. 1 u.p.z.p.<sup>15</sup>, zgodnie z którym w planie miejscowym dochodzi do ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Określenie przez gminę w m.p.z.p. przeznaczenia danej nieruchomości jest podstawą zasady władztwa planistycznego gminy. Zasada ta oznacza przyznanie gminie kompetencji do ustalenia przeznaczenia terenu w formie aktu wiążącego, którym jest plan miejscowy. Zaznaczyć należy, iż ustawodawca nie wprowadził do u.p.z.p. katalogu zawierającego funkcje, jakie rada gminy może ustalić dla danego terenu<sup>16</sup>. Rada gminy określa owe funkcje

14 D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 68.

15 Ustawa z 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 741), dalej jako „u.p.z.p.”

16 *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2016, s. 45.

w sposób samodzielny, przy czym nie należy mylić tego z dowolnością. Ograniczeniem wyboru funkcji dla danej nieruchomości są normy zawarte w ustawach materialnego prawa administracyjnego i w u.p.z.p. poprzez nakaz uwzględnienia w planowaniu przestrzennym, a więc także w planie miejscowym, wartości wysoko cenionych, m.in. prawa własności, wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami.

Poza uznaniem ochrony środowiska za wysoko cenioną wartość podlegającą uwzględnieniu w m.p.z.p. rada gminy, uchwalając dany plan, jest zobowiązana do uwzględnienia także zasady zrównoważonego rozwoju. Ustawodawca wskazał w art. 1 u.p.z.p., że zasada ta stanowi, oprócz ładu przestrzennego, podstawę działań planistycznych przez organy administracji publicznej. Dodać trzeba, że zasada zrównoważonego rozwoju ma charakter zasady konstytucyjnej z uwagi na wyrażenie jej w art. 5 konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. W judykaturze przyjęto, że umiejscowienie zasady zrównoważonego rozwoju w konstytucji uzasadnia przyznanie jej roli dyrektywy wykładni i tym samym odgrywa ona „rolę podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym”<sup>17</sup>. Warto zaznaczyć, że rola dyrektywy wykładni zasady zrównoważonego rozwoju będzie miała miejsce najczęściej w sytuacjach konfliktu między wartościami konstytucyjnymi, gdzie jedną z tych wartości będzie środowisko i jego ochrona<sup>18</sup>.

W obowiązujących regulacjach prawnych zawarta została definicja legalna zasady zrównoważonego rozwoju<sup>19</sup>. Stosownie do art. 3 pkt 50

17 Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25 marca 2009 r., II SA/Go 825/08.

18 *Leksykon ochrony środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Warszawa 2009, s. 400.

19 Szerzej na temat zasady zrównoważonego rozwoju zob. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009; M. Rudnicki, *Prawne i ekonomiczne dylematy zrównoważonego rozwoju w dobie ogólnowiatowego kryzysu*, „*Studia Ecologiae et Bioethicae*” 2009, z. 7; *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005; J. Machowski, *Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój*, Warszawa 2003, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Materiały do studiowania*, red. B. Poskrobko, Białystok 2010.

p.o.ś.<sup>20</sup> za zrównoważony rozwój uważa się rozwój społeczno-gospodarczy z zachowanym procesem integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. W literaturze wskazuje się, że definicja ta w sposób dostatecznie precyzyjny określa pojęcie zrównoważonego rozwoju i oznacza dla organów administracji obowiązek prowadzenia polityki przestrzennej obejmującej „zachowanie równowagi pomiędzy wszystkimi elementami środowiska, w których bytuje człowiek, aby przy racjonalnym wykorzystaniu potencjału przyrodniczego możliwe było zaspokojenie potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń”<sup>21</sup>.

Wskazany charakter m.p.z.p. oraz definicja zasady zrównoważonego rozwoju i jej znaczenie dla planowania przestrzennego uprawniają do przyjęcia stanowiska, że co do zasady realizacja DRI na podstawie m.p.z.p. będzie zgodna z zasadą zrównoważonego rozwoju. Podstawą do takiego stwierdzenia jest obowiązek uwzględnienia oraz wyważenia przez gminę wszystkich wartości występujących w planowaniu przestrzennym, a więc także ochrony środowiska oraz zasady zrównoważonego rozwoju. Wyważenie tych wartości – np. prawa własności z wymaganiami ochrony środowiska – i wybór, która z tych wartości zyska ochronę, będą stanowiły realizację przez gminę konstytucyjnej zasady proporcjonalności<sup>22</sup>. Gmina nie może *a priori* przyjąć, że dana wartość – ochrona środowiska – w każdym przypadku ma pierwszeństwo przed występującym interesem prywatnym. Wyważenie tych wartości, a mówiąc szerzej interesu publicznego z interesem prywatnym, jest kluczowe do przyjęcia, że sposób wykonywania prawa własności wprowadzony przez m.p.z.p. jest zgodny z prawem, a gmina nie wprowadza nieuzasadnionych ograniczeń prawa własności.

20 Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1219), dalej jako „p.o.ś.”

21 *Planowanie i zagospodarowanie...*, s. 35.

22 Szerzej na temat stosowania zasady proporcjonalności w planowaniu przestrzennym zob. A. Sypnicki, *Zasada proporcjonalności w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2021.

W konsekwencji przeznaczenie danego terenu pod zabudowę rekreacyjną, na której możliwa będzie realizacja DRI, będzie można uznać za urzeczywistnienie zasady zrównoważonego rozwoju. Z jednej strony bowiem gmina dopuszcza realizację pewnej zabudowy, z drugiej zaś jej parametry oraz charakterystyka – okresowość pobytu – stanowią mniejsze obciążenie dla środowiska naturalnego niż dopuszczenie realizacji zabudowy mieszkalnej. W takim przypadku ograniczone zostaną zarówno interes publiczny – ochrona środowiska, której chęć intensywniejszej ochrony mogłaby przemawiać za wyłączeniem jakiegokolwiek zabudowy – jak i interes prywatny – właściciel nieruchomości mógł mieć inne plany inwestycyjne względem nieruchomości niż realizacja wyłączenia DRI.

Ocena, czy realizacja DRI na podstawie m.p.z.p. będzie zgodna z zasadą zrównoważonego rozwoju, będzie dokonywana *ad casum*. Nie bez znaczenia jest także fakt, że naruszenie przez radę gminy prawa stanowi podstawę do skorzystania przez wojewodę, jako organ nadzoru nad samorządem terytorialnym, z instrumentów władczych polegających na stwierdzeniu nieważności uchwały w przedmiocie m.p.z.p. albo złożeniu skargi do sądu administracyjnego. Tym samym nieskorzystanie z tych instrumentów będzie niejako potwierdzało, że rozwiązania planistyczne przyjęte w danym przypadku są zgodne z prawem, a więc także z zasadą zrównoważonego rozwoju. Uprawnia to do przyjęcia stanowiska, że do czasu zakwestionowania m.p.z.p. rozwiązania w nim przyjęte, w tym przeznaczenie nieruchomości pod DRI, są zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz wymaganiami ochrony środowiska.

Zgodność DRI z ustaleniami m.p.z.p., co będzie oznaczało przeznaczenie nieruchomości w planie na zabudowę rekreacyjną, stanowi kluczowy warunek uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę albo dokonania zgłoszenia wykonywania robót budowlanych. W pierwszym przypadku zgodność z m.p.z.p. jest przedmiotem badania przez organ administracji architektoniczno-budowlanej. Brak tej zgodności stanowi podstawę do odmowy udzielania decyzji o pozwoleniu na budowę. Zasygnalizować tylko trzeba, że brak zgodności z m.p.z.p. stanowić będzie także przeszkodę w legalizacji samowoli budowlanej, gdyby DRI został zrealizowany w sposób nielegalny. W przypadku natomiast zgłoszenia robót budowlanych organ wnosi sprzeciw w przypadku naruszenia

przez DRI ustaleń m.p.z.p. Co więcej, naruszenie m.p.z.p. może także stanowić podstawę do nałożenia na inwestora obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Tym samym DRI realizowany na podstawie m.p.z.p. musi być bezwzględnie zgodny z ustaleniami planu. Ustawodawca nie przewiduje w tym zakresie żadnych wyjątków. Ustalenie zaś w m.p.z.p. przeznaczenia nieruchomości pod DRI będzie zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju.

#### 4. Wymóg uzyskania decyzji o warunkach zabudowy

Stosownie do art. 59 ust. 2a u.p.z.p. realizacja DRI (powierzchnia zabudowy od 35 do 70 m<sup>2</sup>) wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Z tego wymogu ustawodawca wyłączył DRI o powierzchni zabudowy do 35 m<sup>2</sup>. Obowiązek uzyskania decyzji o warunkach zabudowy występuje w sytuacji, gdy dochodzi do zmiany zagospodarowania terenu polegającej na budowie obiektu budowlanego, wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego. Istotne jest przy tym, że obowiązek uzyskania decyzji o warunkach zabudowy dotyczy także inwestycji niewymagającej uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, o czym stanowi wprost art. 59 ust. 2 u.p.z.p., o ile wiąże się to ze zmianą sposobu zagospodarowania terenu. Z kolei „warunków zabudowy nie ustala się dla robót budowlanych niepowodujących zmiany sposobu zagospodarowania terenu, a powodujących zmiany sposobu użytkowania obiektu. Skoro norma ta dotyczy robót budowlanych, jest podstawą ustawową do uznania, że decyzje o warunkach zabudowy wydaje się tylko dla takich zmian sposobu użytkowania obiektu, które są związane z wykonaniem robót budowlanych”<sup>23</sup>.

Ustalenie, co się rozumie przez pojęcie zmiany zagospodarowania terenu, zostało przedstawione w judykaturze. Przyjmuje się, że „zmiana zagospodarowania oznacza niewątpliwie funkcjonalne przekształcenia terenu, chociażby w jego części. Oceny, czy dane zamierzenie skutkuje

<sup>23</sup> *Planowanie i zagospodarowanie...*, s. 583.

zmianą zagospodarowania terenu, należy dokonywać w każdym przypadku indywidualnie, uwzględniając okoliczności konkretnego przypadku. Najbardziej widoczną zmianę zagospodarowania terenu stanowi wzniesienie na nim obiektu budowlanego<sup>24</sup>. Tym samym realizacja DRI mieści się w pojęciu zmiany zagospodarowania terenu, a przez to będzie wiązała się z obowiązkiem uzyskania decyzji o warunkach zabudowy.

Decyzja ta, mimo że jest wydawana w przypadku braku m.p.z.p., ma zupełnie odmienny charakter od planu. Przede wszystkim stanowi ona akt indywidualny rozstrzygający, czy dane zamierzenie budowlane może być zlokalizowane na konkretnej nieruchomości. Celem decyzji o warunkach zabudowy jest ustalenie, czy planowana inwestycja jest zgodna z wymaganiami przestrzennymi, tj. przepisami ustaw szczególnych chroniących tzw. wartości wysoko cenione w planowaniu przestrzennym (m.in. wymagania ochrony środowiska) oraz wymogami art. 61 ust. 1 u.p.z.p., w tym m.in. zasadą dobrego sąsiedztwa<sup>25</sup>. Dodać trzeba, że decyzja o warunkach zabudowy nie stanowi podstawy do podjęcia prac budowlanych. Przy tym nie przesądza ona w ogóle, czy dana inwestycja zostanie na nieruchomości zrealizowana. Decyzja o warunkach zabudowy stanowi informację o możliwym sposobie zagospodarowania nieruchomości, który to proponowany sposób został określony przez inwestora.

Wskazując na charakter decyzji o warunkach zabudowy, konieczne jest zwrócenie uwagi, że decyzja ta ma charakter związany. Organ administracji ma bowiem obowiązek „ustalenia warunków zabudowy zgodnie z wnioskiem inwestora, gdy zostaną spełnione przesłanki z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Decyzja ta ma charakter promesy uprawniającej do późniejszego uzyskania pozwolenia na budowę, na warunkach w niej określonych”<sup>26</sup>. Wśród przesłanek wskazanych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. jest: (i) realizacja zasady dobrego sąsiedztwa, (ii) dostęp do drogi publicznej, (iii) odpowiednie uzbrojenie terenu, (iv) zgodność z przepisami odrębnymi, (v) brak znajdowania się w obszarze stref przesyłowych (gazociąg, rurociąg). Po spełnieniu tych warunków organ administracji (wójt,

24 Wyrok WSA w Poznaniu z 9 lipca 2020 r., II SA/Po 942/19.

25 Por. wyrok WSA w Łodzi z 10 marca 2021 r., II SA/Łd 355/20.

26 Wyrok WSA w Warszawie z 6 marca 2020 r., IV SA/Wa 2507/18.



burmistrz, prezydent) ma obowiązek wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Z uwagi na swoją doniosłość zasygnalizowania wymaga pojęcie zasady dobrego sąsiedztwa. Jej treść jest wyrażona przez ustawodawcę w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem planowana inwestycja może być lokalizowana na danej nieruchomości, gdy (i) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, (ii) jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu. Z zasady dobrego sąsiedztwa wynika, że planowana zabudowa powinna odpowiadać charakterystyce urbanistycznej istniejącej zabudowy. Tym samym kluczowym zagadnieniem realizacji zasady dobrego sąsiedztwa jest określenie charakterystyki istniejącej zabudowy. Organ, prowadząc postępowanie, ma obowiązek dokonać szczegółowej analizy zabudowy istniejącej na nieruchomościach sąsiednich, a następnie porównać planowaną inwestycję z dokonaną analizą i na tej podstawie wydać decyzję o warunkach zabudowy. Istotne jest, że dla spełnienia wymogu zasady dobrego sąsiedztwa nie jest wymagane, aby planowana inwestycja odpowiadała dominującej zabudowie na danym obszarze. Wystarczające będzie, gdy co najmniej jedna nieruchomość będzie zabudowana w sposób pozwalający na określenie parametrów nowej zabudowy, tj. w sposób zbliżony do planowanej inwestycji.

W odniesieniu do DRI powoduje to, że wystarczy, aby choć jedna nieruchomość była wykorzystywana na cele rekreacji indywidualnej – wtedy możliwe jest ustalenie parametrów nowej zabudowy. Może to skutkować powstaniem zabudowy rekreacyjnej na terenie, którego dominująca funkcja jest odmienna, np. mieszkalna lub usługowa. Co więcej, może dojść do sytuacji, w której w ramach istniejącej funkcji zabudowy „mieścić się” będzie zabudowa DRI. Przykładem jest stanowisko przedstawione w jednym z orzeczeń sądów administracyjnych, w którym przyjęto, że „w kwestii rozróżnienia funkcji mieszkalnej i letniskowej w orzecznictwie przyjmuje się, że nie ma kolizji pomiędzy zabudową realizującą funkcje mieszkaniowe i zabudową określaną mianem letniskowej [...]”.

Obie funkcje polegają na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, tyle tylko że w odniesieniu do funkcji mieszkaniowej realizuje się ją w wymiarze podstawowym przez cały rok, a w przypadku funkcji letniskowej służy do celów związanych z wypoczynkiem, w określonych okresach roku<sup>27</sup>. Przy założeniu, że sąd przez funkcję letniskową miał na myśli realizację DRI, to przedstawione stanowisko ocenić należy jako błędne. Przede wszystkim, jak już zostało to wskazane, DRI nie służy zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, lecz potrzeb wypoczynku; i to potrzeb jedynie właściciela oraz mających charakter okresowy. Tym samym utożsamianie ze sobą funkcji rekreacyjnej realizowanej za pomocą DRI z funkcją mieszkaniową czy też usługową nie może zostać zaakceptowane. Funkcje te spełniają odmienną rolę w obrocie prawnym i tak też powinny być oceniane w ramach zasady dobrego sąsiedztwa.

W tym miejscu zarysowuje się istotna różnica między m.p.z.p. a decyzją o warunkach zabudowy. Wyważenie wartości występujących na gruncie m.p.z.p. dokonywane przez gminę nie występuje w przypadku decyzji o warunkach zabudowy. Gmina, wydając tę decyzję, nie może w sposób władczy dokonać przeznaczenia danej nieruchomości pod realizację zabudowy rekreacyjnej. Ocena, czy taka zabudowa na danej nieruchomości jest dopuszczalna, następuje niejako w sposób obiektywny oraz z inicjatywy inwestora. Może on bowiem wnieść o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji innej niż zabudowa rekreacyjna, która to zabudowa powinna w ocenie gminy na konkretnym terenie być zrealizowana. W takim przypadku gmina nie może odmówić wydania decyzji o warunkach zabudowy, jeżeli planowana inwestycja jest zgodna z warunkami wskazanymi powyżej. To w ramach wydania decyzji o warunkach zabudowy będzie miało miejsce naruszenie zasady zrównoważonego rozwoju. Zasada ta nie stanowi bowiem przesłanki warunkującej wydanie pozytywnej decyzji na rzecz inwestora. Tym samym organ prowadzący postępowanie nie może odmówić wydania decyzji o warunkach zabudowy, nawet w sytuacji gdy w jego ocenie dojdzie do naruszenia zasady zrównoważonego rozwoju.

Zwrócić należy uwagę, że w przypadku nieruchomości położonych w pewnych szczególnych miejscach ustawodawca wprowadził dodatkowe

27 Wyrok WSA w Olsztynie z 7 września 2021 r., II SA/OI 604/21.

wymogi, jakie muszą zostać spełnione, aby decyzja o warunkach zabudowy mogła być wydana. Zgodnie bowiem z art. 53 ust. 4 pkt 6 i 7 w związku z art. 64 u.p.z.p. projekt decyzji o warunkach zabudowy podlega uzgodnieniu z: (i) dyrektorem parku narodowego w przypadku nieruchomości położonych na terenie parku lub w jego otulinie albo (ii) regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w przypadku nieruchomości położonych na terenie objętym ochroną na podstawie p.o.p.<sup>28</sup> Uzgodnienie projektu decyzji „polega na wyrażeniu zgody na konkretną treść proponowanego przez organ główny (wydający decyzję o warunkach zabudowy) rozstrzygnięcia, organ uzgadniający bowiem uzgadnia treść projektu decyzji, którą otrzymuje, nie ocenia samego wniosku inwestora”<sup>29</sup>. Uzgodnienie jest dokonywane w terminie dwóch tygodni (21 dni w przypadku regionalnego dyrektora ochrony środowiska), przekroczenie tego terminu oznacza zaś pozytywne uzgodnienie projektu decyzji, dokonane w sposób milczący. Podstawą dokonania uzgodnienia w odniesieniu do ochrony środowiska jest przyjęcie, że dokonanie oceny projektu decyzji przez wyspecjalizowany organ zagwarantuje rzetelną ocenę zgodności planowanej inwestycji z przepisami szczególnymi, określającymi cele, zasady i formy ochrony przyrody<sup>30</sup>. Organ, dokonując uzgodnienia, nie ma prawa ingerencji w ustalenia zawarte w projekcie decyzji, w tym ocenę zasadności planowanej inwestycji oraz jej założeń przyjętych przez inwestora. Ocenie podlega projekt decyzji w kształcie przedstawionym do uzgodnienia.

Uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy następuje z dyrektorem parku narodowego w odniesieniu do nieruchomości położonych na terenie samego parku lub w jego otulinie. Zgodnie z art. 8 ust. 1 p.o.p. park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlegają cała przyroda oraz walory krajobrazowe. Otulina parku narodowego, jak i pozostałych form ochrony przyrody

28 Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. – Prawo ochrony przyrody (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1098), dalej jako „p.o.p.”

29 A. Despot-Mładanowicz [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2016, s. 580.

30 Por. wyrok WSA w Warszawie z 24 marca 2021 r., VII SA/Wa 2052/20.

stanowi stosownie do art. 5 pkt 14 p.o.p. strefę ochronną graniczącą z formą ochrony przyrody i wyznaczoną indywidualnie dla formy ochrony przyrody w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka. W odniesieniu do parku narodowego otulina jest wyznaczana w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, w którym dochodzi do określenia granic parku narodowego. Oznacza to, że jeżeli nieruchomości, na której planowana jest realizacja DRI, położona jest na terenie parku narodowego lub w otulinie tego parku, dyrektor parku narodowego w ramach procedury uzgodnieniowej może negatywnie uzgodnić przedłożony mu projekt decyzji. Dotyczyć to może także sytuacji, gdy na sąsiednich nieruchomościach znajduje się już zabudowa rekreacyjna. W takim przypadku negatywne uzgodnienie powinno zostać przez dyrektora uzasadnione, tak aby wykluczyć zarzut dowolności w działaniu organu. Podkreślić należy, że negatywne uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy oznacza wydanie negatywnej decyzji, co przedkłada się na brak możliwości przystąpienia przez inwestora do realizacji DRI.

W odniesieniu do pozostałych form ochrony przyrody, tj. rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, ochrony gatunkowej roślin, zwierząt i grzybów, uzgodnienie następuje z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Ważną różnicą w porównaniu z parkiem narodowym jest wyłączenie spod obowiązku uzgodnienia sytuacji, gdy nieruchomość jest położona w otulinie ww. form ochrony przyrody, oraz wydłużenie terminu do dokonania uzgodnienia z dwóch tygodni na 21 dni. Otulinę można wyznaczyć na obszarach graniczących z rezerwatem przyrody (art. 13 ust. 2) oraz parkiem krajobrazowym (art. 16 ust. 2), którego powierzchnia ochronna zajmuje drugie miejsce ze wszystkich form ochrony przyrody (2 520,4 tys. ha, obszary chronionego krajobrazu zajmują zaś 6 926,5 ha<sup>31</sup>). Oznacza to, że położenie nieruchomości w otulinie parku krajobrazowego, nawet w bliskim sąsiedztwie z granicą parku, nie podlega ocenie przez wyspecjalizowany organ z zakresu ochrony środowiska. Tym samym dla

31 Ochrona środowiska w 2020 r., GUS. Informacje sygnałowe, s. 3.

nieruchomości położonej w otulinie takiej formy ochrony przyrody wystarczające będzie spełnienie przez inwestora zasady dobrego sąsiedztwa, aby DRI mógł na tym terenie zostać zlokalizowany.

Rozwiązanie to należy poddać krytyce. Lokalizacja nowej zabudowy, nie tylko DRI, na terenie otuliny rezerwatu przyrody lub parku krajobrazowego może wpłynąć negatywnie na istniejącą formę ochrony przyrody. Na uwadze mieć trzeba, że sama otulina tworzona jest fakultatywnie i ma na celu zabezpieczenie przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka. Tym bardziej fakt, że dla danej formy ochrony przyrody została ona utworzona, powinien stanowić podstawę do uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. O ile bowiem pojedynczy DRI na danym obszarze nie musi stanowić zagrożenia dla ww. form ochrony przyrody, o tyle intensyfikacja zabudowy rekreacyjnej takie zagrożenie może stanowić. Istotne jest, że do takiej intensyfikacji może dojść już w momencie istnienia pojedynczego DRI, umożliwi on bowiem realizację zasady dobrego sąsiedztwa i następnie wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

Krytycznie należy ocenić także wyłączenie DRI o powierzchni zabudowy do 35 m<sup>2</sup> spod obowiązku uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Przyjęta nowelizacja u.p.z.p. w tym zakresie może wpłynąć na intensyfikację zabudowy rekreacyjnej na terenach mających cenne walory przyrodnicze. Będzie to miało przełożenie na zasadę zrównoważonego rozwoju. Wymóg uzyskania przez inwestora decyzji o warunkach zabudowy oraz przeprowadzenie procedury uzgodnieniowej stanowiłby pewien kompromis między chęcią zabudowy nieruchomości a realizacją zasady zrównoważonego rozwoju. Tym bardziej że ww. kategoria DRI musi być cały czas zgodna z treścią m.p.z.p., o ile ten został uchwalony. Celem przyjętej nowelizacji było przyspieszenie oraz ułatwienie realizacji tego typu zabudowy, jednakże mogło to zostać osiągnięte poprzez zastosowanie innych środków, np. ograniczenie kręgu stron postępowania wyłącznie do inwestora lub wprowadzenie terminu, w jakim decyzja musi zostać wydana. Samo ułatwienie obowiązujących regulacji prawnych jest pozytywnym zjawiskiem, przy czym nie może być ono utożsamiane z przyzwoleniem na intensyfikację zabudowy, która dla terenów cennych przyrodniczo może mieć negatywne skutki.

*De lege ferenda* powinno się zastanowić nad objęciem procedurą uzgodnieniową projektu decyzji o warunkach zabudowy także nieruchomości położonych w otulinie form ochrony przyrody. O ile bowiem realizacja zasady zrównoważonego rozwoju na gruncie m.p.z.p. doznaje realizacji, rozwiązania planistyczne zaś przyjęte na jej podstawie są wiążące dla właścicieli nieruchomości, to w przypadku decyzji o warunkach zabudowy może dojść do pewnych nadużyć. Objęcie procedurą uzgodnieniową planowanego DRI stanowiłoby pewne minimum, które jednakże skutkowałoby urzeczywistnieniem zasady zrównoważonego rozwoju w sytuacji braku m.p.z.p.

Warto byłoby także rozważyć wprowadzenie regulacji prawnych mających na celu przeciwdziałanie nadmiernej intensyfikacji zabudowy DRI, w tym także mogących powstać w wyniku podziału nieruchomości. Rozwiązaniem mogłoby być obowiązkowe wprowadzenie do treści decyzji o warunkach zabudowy oraz m.p.z.p. postanowień regulujących zakaz podziału nieruchomości, na której zlokalizowany jest DRI, na działki mniejsze niż 500 m<sup>2</sup>. Nowelizacją mógłby zostać objęty art. 29 p.b. poprzez dodanie w nim dodatkowego ustępu.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1333).
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1990).
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1219).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1065).
- Ustawa z 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 741).
- Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. – Prawo ochrony przyrody (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1098).
- Ustawa z 17 września 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

### Orzecznictwo

- Wyrok NSA z 27 maja 2021 r., II OSK 2549/18.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25 marca 2009 r., II SA/Go 825/08.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 5 lipca 2017 r., II SA/Gd 243/17.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 31 stycznia 2019 r., II SA/Po 857/18.
- Wyrok WSA w Warszawie z 6 czerwca 2019 r., VII SA/Wa 2802/18.
- Wyrok WSA w Warszawie z 16 października 2019 r., VII SA/Wa 1437/19.
- Wyrok WSA w Opolu z 24 października 2019 r., II SA/Ol 589/19.
- Wyrok WSA w Warszawie z 6 marca 2020 r., IV SA/Wa 2507/18.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 9 lipca 2020 r., II SA/Po 942/19.
- Wyrok WSA 14 października 2020 r., I SA/Kr 1217/19.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 9 lutego 2021 r., II SA/Wr 618/20.
- Wyrok WSA w Łodzi z 10 marca 2021 r., II SA/Łd 355/20.

Wyrok WSA w Warszawie z 24 marca 2021 r., VII SA/Wa 2052/20.

Wyrok WSA w Olsztynie z 7 września 2021 r., II SA/OI 604/21.

## Literatura

Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015.

*Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2016.

*Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2016.





**Dominik Sypniewski**<sup>1</sup>

Politechnika Warszawska

ORCID ID: 0000-0002-6080-9288

# KOMPETENCJE ORGANÓW NADZORU BUDOWLANEGO WOBEC OBIEKTÓW BUDOWLANÝCH NIEWYMAGAJĄCYCH DECYZJI O POZWOLENIU NA BUDOWĘ LUB ZGŁOSZENIA

## ABSTRACT

### **Competencies of construction supervision authorities over building objects that do not require a building permit or notification**

The content of this article discusses the issue of control and supervision of the construction process with regard to construction units that have been fully excluded from *ex ante* rationing by architectural and construction administration authorities, i.e. they do not require a building permit or notification. The aim of the discussion is to indicate that such construction units are subject to control and supervision performed by the construction supervision authorities during the course of the construction works and during the operational use of the construction unit.

<sup>1</sup> Adiunkt w Zakładzie Prawa Administracyjnego i Nauki o Politykach Publicznych na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej, członek Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie, partner w Kancelarii Góralski & Goss Legal.

**Keywords:** construction process, deregulation of the construction process, construction supervision, supervision over construction works, construction

**Słowa kluczowe:** proces budowlany, deregulacja procesu budowlanego, nadzór budowlany, nadzór nad robotami budowlanymi.

## 1. Wprowadzenie

Dyskusja na temat konieczności przeprowadzenia reformy prawa budowlanego toczy się w Polsce właściwie od uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej. Jednym z podnoszonych postulatów było przeprowadzenie deregulacji procesu budowlanego rozumianej jako ograniczenie stosowania instrumentów reglamentacji prawnej oraz wyjęcie określonych kategorii czynności spod regulacji prawnej<sup>2</sup>. Początkowo proponowano zmiany o charakterze rewolucyjnym, które prowadziły do faktycznej częściowej deregulacji i dereglamentacji procesu budowlanego<sup>3</sup>. Od roku 2015 do prawa budowlanego zaczęto jednak wprowadzać zmiany o charakterze ewolucyjnym, które polegały m.in. na poszerzaniu zakresu wolności budowlanej i uwalnianiu kolejnych przedsięwzięć od reglamentacji o charakterze *ex ante*. Na przestrzeni ostatnich lat zjawisko to ocenia się jako dynamiczne, choć rozłożone w czasie<sup>4</sup>. Wyraźną tendencją jest zwłaszcza rezygnowanie z obowiązku pozwolenia na budowę lub zgłoszenia w odniesieniu do inwestycji nieskomplikowanych pod względem technicznym, których realizacja nie stanowi zagrożenia dla interesu publicznego. Podsumowaniem tej tendencji było rozszerzenie i uporządkowanie w roku 2020 katalogów obiektów budowlanych i robót budowlanych zwolnionych z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę oraz dokonania zgłoszenia<sup>5</sup>.

2 T. Asman [w:] *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania. Bariery. Perspektywy*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 373.

3 D. Sypniewski, *Deregulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Ograniczenia reglamentacji robót budowlanych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 2, s. 72–75.

4 J. Dessoulavy-Słiwiński [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2021, art. 29, Nb 2.

5 Zob. art. 29 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.) – dalej: pr. bud., w brzmieniu nadanym ustawą z 13 lutego

Rezygnacja przez ustawodawcę z reglamentacji o charakterze *ex ante* nie oznacza jednak, że budowa i oddanie do użytkowania oraz utrzymanie i eksploatacja obiektów budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę i zgłoszenia nie są w żaden sposób nadzorowane przez organy administracji publicznej. Prewencyjny nadzór nad procesem budowlanym sprawowany przez organy administracji architektoniczno-budowlanej został zastąpiony nadzorem weryfikacyjnym sprawowanym przez organy nadzoru budowlanego.

Rozważania w niniejszym artykule mają na celu wykazanie, że obiekty budowlane niewymagające pozwolenia na budowę i zgłoszenia podlegają kontroli i nadzorowi sprawowanemu przez organy nadzoru budowlanego w trakcie prowadzenia robót budowlanych oraz w trakcie eksploatacji obiektu budowlanego. Artykuł prezentuje pogląd, że organy nadzoru budowlanego w ramach przysługujących im kompetencji publicznoprawnych posiadają realny wpływ na wykonywanie robót budowlanych i eksploatację obiektów budowlanych zgodnie z przepisami prawa.

## 2. Zasada wolności budowlanej

Wszelkie rozważania dotyczące regulacji procesu budowlanego wymagają podkreślenia, że podstawową zasadą prawa budowlanego jest zasada wolności budowlanej<sup>6</sup>. Choć żaden przepis Konstytucji RP nie wskazuje *expressis verbis* wolności budowlanej, to jest ona przejawem wolności człowieka podlegającej ochronie na podstawie art. 31 ust. 1 Konstytucji RP, jak również ma swoje źródło i podstawy w prawie własności podlegającym ochronie na podstawie art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji RP. Wolność ta nie ma jednak charakteru nieograniczonego, gdyż

---

2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 471).

<sup>6</sup> Z. Leoński [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 207–208; W. Jakimowicz, *Konstrukcja i istota wolnościowego prawa do zabudowy*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 6, s. 47; W. Szwałdler, *Zniesienie instytucji pozwolenia na budowę a prawo zabudowy nieruchomości gruntowych*, Toruń 2009, s. 21.

korzystający z niej podmiot musi uwzględnić inne prawa i dobra chronione wymienione w art. 31 Konstytucji RP<sup>7</sup>.

Na zasadę wolności budowlanej zwrócił również uwagę Trybunał Konstytucyjny, wskazując że w aspekcie cywilnoprawnym jest ona pochodną prawa własności nieruchomości, w aspekcie administracyjnoprawnym jest natomiast wyznaczona przez przepisy określające granice prawa własności nieruchomości<sup>8</sup>. Istotą przepisów prawa budowlanego jest więc wprowadzenie ograniczeń wolności budowlanej, które powinny być zgodne z zasadą proporcjonalności i służyć ochronie interesu publicznego<sup>9</sup>. Wszelkie ograniczenia prawa zabudowy mają charakter wyjątków od generalnej zasady wolności budowlanej i nie mogą być interpretowane rozszerzająco<sup>10</sup>.

Wśród sfer wolności budowlanej wymienia się m.in. swobodę inicjowania realizacji zamierzenia budowlanego, która podlega ograniczeniom proporcjonalnie do zagrożenia interesu publicznego oraz uzasadnionego interesu osób trzecich<sup>11</sup>. Na etapie rozpoczęcia robót budowlanych będą to ograniczenia o charakterze reglamentacyjnym: pozwolenie na budowę oraz zgłoszenie budowy. W przypadku najmniej skomplikowanych robót budowlanych ustawodawca zdecydował się całkowicie zrezygnować z ograniczenia o charakterze reglamentacyjnym, wprowadzając w to miejsce ograniczenia o charakterze policyjnym, które organy nadzoru konkretyzują na etapie wykonywania robót budowlanych lub użytkowania obiektu budowlanego. Zasada wolności budowlanej jest pomocna również przy wykładni przepisów ustanawiających takie ograniczenia, gdyż wynika z niej nakaz stosowania środków proporcjonalnych do naruszeń prawa, a więc podejmowania jedynie takich działań, jakie są wystarczające i konieczne do usunięcia naruszenia prawa<sup>12</sup>.

7 Zob. wyrok NSA z 16 grudnia 2020 r., II OSK 1942/18, LEX nr 3105858.

8 Zob. wyrok TK z 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, OTK-A 2011, nr 3, poz. 26.

9 M. Kruś, Z. Leoński, Z. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 431.

10 Zob. wyrok NSA z 21 marca 2013 r., II OSK 2270/11, LEX nr 1340238.

11 M. Błażewski, *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016, s. 120–121.

12 Zob. wyrok WSA w Warszawie z 15 lutego 2018 r., VII SA/Wa 1034/17, LEX nr 2453312.

### 3. Konstrukcja nadzoru nad procesem budowlanym

Nadzór nad procesem budowlanym jest złożonym zjawiskiem z obszaru prawa administracyjnego, w którym występuje szeroki katalog interesów i dóbr podlegających ochronie. Katalog ten obejmuje interes publiczny, interes inwestora oraz interes osób trzecich, a wśród chronionych dóbr można wskazać m.in. wolność budowlaną, własność, bezpieczeństwo, porządek publiczny, ład przestrzenny czy też środowisko naturalne<sup>13</sup>. Nadzór nad procesem budowlanym jest sprawowany przez organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego, które zgodnie z zasadą legalizmu mogą dokonywać władczej ingerencji w sferę praw i obowiązków obywatela wyłącznie na podstawie konkretnego przepisu prawa. Określenie zakresu zadań lub działania nie może stanowić podstawy dla władczych działań organu administracji<sup>14</sup>, a organ administracji publicznej nie ma przyrodzonej kompetencji do działania w formach władczych<sup>15</sup>. Każda kompetencja nadzorcza wymaga odpowiedniego upoważnienia w przepisie rangi ustawowej, a upoważnienia takiego nie można domniemywać z samej pozycji organu w strukturze organów administracji publicznej czy też z określenia jego zadań i funkcji<sup>16</sup>. Wykonywanie nadzoru na procesem budowlanym, poza ogólnie określonym zakresem zadań organu, wymaga więc wprowadzenia do ustawy norm kompetencyjnych, które będą upoważniały organ do podejmowania władczych rozstrzygnięć i wskazywały na formę prawną takich rozstrzygnięć. Biorąc pod uwagę zasadę wolności budowlanej, należy więc wskazać, że obowiązki publicznoprawne, którym na mocy przepisów prawa budowlanego mają się podporządkować podmioty zamierzające wykonać obiekt lub roboty budowlane lub

13 D. Sypniewski, *Nadzór nad procesem budowlanym*, Warszawa 2011, s. 345–346.

14 Szerzej zob. M. Matczak, *Kompetencja* [w:] *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2015, s. 429–432.

15 Zob. uchwała NSA składu siedmiu sędziów z 29 marca 2006 r., II GPS 1/06, ONSAiWSA 2006, nr 4, poz. 95.

16 Zob. uchwała SN składu siedmiu sędziów z 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSNC 1992, nr 12, poz. 211.

użytkujące obiekt budowlane, mogą być nałożone tylko wtedy, gdy wynika to wprost z przepisu tej ustawy<sup>17</sup>.

Zakres nadzoru nad procesem budowlanym jest ściśle związany z konstrukcją regulacji procesu budowlanego, która opiera się na jego podziale na trzy etapy:

1. postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych,
2. budowa i oddanie do użytkowania obiektów budowlanych,
3. utrzymanie i eksploatacja obiektów budowlanych.

W pierwszym etapie nadzór ma charakter prewencyjny (*ex ante*), jest sprawowany przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, a jego głównym celem jest niedopuszczenie do rozpoczęcia budowy (robót budowlanych), jeżeli zamierzenie budowlane nie jest zgodne z obowiązującym prawem. W drugim i trzecim etapie nadzór ma charakter weryfikacyjny, jest sprawowany przez organy nadzoru budowlanego, a jego głównym celem jest odpowiednio zagwarantowanie bezpieczeństwa na terenie budowy i zapewnienie zgodności budowy z przepisami prawa oraz ograniczanie ryzyka negatywnych zdarzeń wynikających z niewłaściwego użytkowania lub złego stanu technicznego obiektu budowlanego.

Jako zasadę ustawodawca przyjął, że roboty budowlane można rozpocząć na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, w której ramach organ administracji architektoniczno-budowlanej weryfikuje i zatwierdza projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany. W przypadku niektórych obiektów budowlanych i robót budowlanych wprowadzono uproszczoną procedurę zgłoszenia, w której ramach organ administracji architektoniczno-budowlanej może w określonych przypadkach wnieść w terminie 21 dni od dokonania zgłoszenia sprzeciw, który oznacza, że inwestor nie może legalnie rozpocząć wykonywania robót budowlanych.

W przypadku niektórych obiektów i robót budowlanych, ze względu na brak oddziaływania poza obszar działki, na której są realizowane, oraz mało skomplikowany charakter techniczny, ustawodawca przyjął, że nadzór prewencyjny na etapie poprzedzającym rozpoczęcie robót budowlanych nie jest konieczny. W konsekwencji takie zamierzenia budowlane zostały całkowicie zwolnione z obowiązku uzyskania

<sup>17</sup> Zob. wyrok NSA z 8 grudnia 2008 r., II OSK 1467/07, LEX nr 516058.

pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia. Choć ustawodawca zrezygnował z nadzoru prewencyjnego, to nie można przyjąć, że tym samym wyłączone zostały kompetencje organów nadzoru budowlanego na etapie realizacji robót budowlanych oraz oddawania ich do użytkowania<sup>18</sup>. Ze względu na znaczące wyłączenie obowiązków inwestora w zakresie zapewnienia sporządzenia projektu technicznego, ustanowienia kierownika czy też prowadzenia dziennika budowy kompetencje organów nadzoru budowlanego na etapie realizacji robót budowlanych zostały ograniczone do uprawnienia do wstrzymania niewłaściwie wykonywanych robót budowlanych, a następnie prowadzenia postępowania quasi-naprawczego. Oddanie do użytkowania obiektów budowlanych zwolnionych z reglamentacji *ex ante* nie jest w żaden sposób kontrolowane przez organy nadzoru budowlanego.

Na etapie użytkowania obiektów budowlanych podstawowe obowiązki właścicieli i zarządców obiektów budowlanych (art. 61 pr. bud.), obowiązki do dokonywania okresowych kontroli stanu technicznego, instalacji i przewodów (art. 62 pr. bud.) oraz obowiązki dokonywania napraw w czasie lub bezpośrednio po przeprowadzonej kontroli (art. 70 pr. bud.) dotyczą co do zasady wszystkich obiektów budowlanych, a więc również obiektów niewymagających uprzedniego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia. W konsekwencji w odniesieniu do takich obiektów budowlanych organy nadzoru budowlanego mogą skorzystać z kompetencji wskazanych w art. 66, 67 i 69, a w szczególnych przypadkach również art. 68 pr. bud.

## 4. Obiekty budowlane niewymagające decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia

Podstawowym instrumentem reglamentacji procesu budowlanego na etapie postępowania poprzedzającego rozpoczęcie robót budowlanych jest pozwolenie na budowę. Biorąc pod uwagę art. 28 i 29 pr. bud., należy uznać, że ustawodawca przyjął obowiązek uzyskania pozwolenia na

<sup>18</sup> J. Dessoulavy-Śliwiński [w:] *Prawo budowlane...*, red. Z. Niewiadomski, 2021, *op. cit.*, art. 29, Nb 4.



budowę jako zasadę ogólną, równocześnie wprowadzając uproszczony tryb reglamentacji w postaci zgłoszenia, a w przypadku taksatywnie wymienionych obiektów budowlanych i robót budowlanych dokonał całkowitej rezygnacji z nadzoru prewencyjnego<sup>19</sup>.

W obowiązującym stanie prawnym nie wymaga pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowa obiektów budowlanych wymienionych w art. 29 ust. 2 oraz wykonywanie robót budowlanych określonych w art. 29 ust. 4 pr. bud. W pierwszym przypadku jest to szeroki katalog obiektów budowlanych, które nie oddziałują na nieruchomości sąsiednie oraz są mało skomplikowane pod względem techniczno-budowlanym. Wśród tych obiektów budowlanych, obok budowli i obiektów małej architektury, są również parterowe budynki gospodarcze oraz budynki służące jako zaplecze do bieżącego utrzymania linii kolejowych – o powierzchni zabudowy do 35 m<sup>2</sup>, a także altany działkowe budowane w rodzinnych ogrodach działkowych, które zgodnie z art. 2 pkt 9 ustawy z 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych<sup>20</sup> mogą mieć charakter wolnostojących budynków rekreacyjno-wypoczynkowych o powierzchni zabudowy do 35 m<sup>2</sup>.

W drugim przypadku zwolnienie z reglamentacji objęło roboty budowlane polegające na:

1. przebudowie budynków, których budowa wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, oraz budynków mieszkalnych jednorodzinnych, z wyłączeniem przebudowy przegród zewnętrznych oraz elementów konstrukcyjnych;
2. przebudowie urządzeń oraz części obiektów budowlanych, których budowa wymaga zgłoszenia;
3. przebudowie polegającej na dociepleniu budynków o wysokości nieprzekraczającej 12 m;
4. remoncie urządzeń budowlanych i obiektów budowlanych, z wyłączeniem remontu:
  - a) budowli, której budowa wymagała pozwolenia na budowę oraz
  - b) budynku, którego budowa wymagała pozwolenia na budowę – w zakresie przegród zewnętrznych albo elementów konstrukcyjnych;

<sup>19</sup> H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane*, Warszawa 2012, s. 183.

<sup>20</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1073.

5. wykonywaniu niektórych prac instalacyjnych;
6. utwardzaniu powierzchni gruntu na działkach budowlanych.

Zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę i dokonania zgłoszenia może wynikać również z innego aktu prawnego. Przykładem takiego przepisu jest art. 7 ustawy z 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu<sup>21</sup>, zgodnie z którym odbudowa obiektów budowlanych gospodarczych i składowych usytuowanych na działkach siedliskowych została całkowicie zwolniona z nadzoru prewencyjnego.

## 5. Nadzór nad wykonywaniem robót budowlanych

Podstawą prawną do sprawowania przez organy nadzoru budowlanego nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych nieobjętych reglamentacją jest art. 50 ust. 1 pkt 2 i 4 pr. bud., który określa rodzaje samowoli budowlanej, polegające na nieprawidłowym prowadzeniu robót budowlanych. Przepis ten przyznaje organom nadzoru budowlanego kompetencje do wstrzymania robót budowlanych wykonywanych m.in.:

1. w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska,
2. w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach.

W pierwszym przypadku przesłanką wstrzymania robót budowlanych jest prowadzenie ich w sposób powodujący zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska. Dla stwierdzenia, że obiekt powoduje niebezpieczeństwo dla ludzi lub mienia, potrzebne jest zestawienie konkretnych okoliczności faktycznych ustalonych w sprawie z możliwym, lecz konkretnym zagrożeniem powodowanym przez wybudowanie obiektu, którego określone cechy to zagrożenie wywołują<sup>22</sup>. W literaturze wskazano, że takimi zagrożeniami może być

<sup>21</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 764 ze zm.

<sup>22</sup> Zob. wyrok NSA z 13 marca 2019 r., II OSK 877/18, LEX nr 2651029.

np. nieprawidłowo wykonana na terenie budowy instalacja elektryczna, głębokie wykopy niezabezpieczone przed dostępem do nich osób postronnych, wykonywanie prac na wysokości bez właściwych zabezpieczeń lub nieogrodzony teren budowy<sup>23</sup>.

Druga przesłanka jest w praktyce bardzo szeroka, ponieważ zakres przepisów dotyczących wykonywania robót budowlanych obejmuje liczne przepisy z zakresu materialnego prawa administracyjnego, do których należą m.in.: ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>24</sup>, ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>25</sup>, ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>26</sup>, ustawa z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne<sup>27</sup>, a także przepisy techniczno-budowlane wydawane na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 pr. bud. W ugruntowanym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego stan zgodności z prawem obejmuje również przepisy określające ład przestrzenny na danym terenie<sup>28</sup>, a więc miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz tzw. uchwały krajobrazowe<sup>29</sup>. Kontrolując roboty budowlane niewymagające pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, organy nadzoru budowlanego wręcz są zobowiązane do zbadania, czy wykonywany obiekt jest zgodny z aktami prawa miejscowego<sup>30</sup>. W doktrynie słusznie zwraca się uwagę, że niezgodność prowadzonych robót z obowiązującymi przepisami musi mieć charakter istotny<sup>31</sup>. W przypadku robót budowlanych zwolnionych z reglamentacji ocena tej istotności jest szczególnie

23 A. Gliniecki [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016, art. 50, teza 5.

24 T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.

25 T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 710 ze zm.

26 T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1098 ze zm.

27 T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.

28 Zob. wyrok NSA z 30 stycznia 2020 r., II OSK 696/18, LEX nr 3072555.

29 Zgodnie z art. 37a ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.) rada gminy może określić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

30 Zob. wyrok WSA w Krakowie z 14 lutego 2018 r., II SA/Kr 1706/17, LEX nr 244485.

31 M. Kruś, Z. Leoński, Z. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 511.

trudna, ponieważ nie można zastosować art. 36a ust. 5 pr. bud. określającego istotne odstępianie od projektu budowlanego lub pozwolenia na budowę.

W orzecznictwie sądów administracyjnych długo istniały rozbieżności, czy organy nadzoru budowlanego mogą zastosować te przepisy do robót budowlanych nieobjętych reglamentacją. Według pierwszej linii orzeczniczej roboty budowlane nieobjęte reglamentacją nie mogą mieć cechy samowoli budowlanej, w związku z czym organy nadzoru budowlanego nie mają kompetencji do ingerowania w proces budowlany przez określenie konkretnych wymogów techniczno-budowlanych dla danego obiektu budowlanego<sup>32</sup>. W konsekwencji organy nadzoru budowlanego nie są uprawnione do prowadzenia postępowania administracyjnego prowadzącego do wydania decyzji naprawczej lub nakazującej rozbiórkę. W innej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził z kolei, że art. 50 ust. 1 pkt 2 pr. bud. ma zastosowanie do robót budowlanych, co do których istniał obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę albo dokonania zgłoszenia i inwestor wymóg ten spełnił, jednak wykonywane są one w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska<sup>33</sup>. Z drugiej strony, w doktrynie od dawna dominował pogląd, że dyspozycja art. 50 ust. 1 pkt 2 i 4 obejmuje również roboty budowlane nieobjęte reglamentacją<sup>34</sup>. Stanowisko to było również prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>35</sup>.

Rozbieżności w orzecznictwie zostały finalnie rozstrzygnięte na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich przez Naczelny Sąd Administracyjny,

32 Wyrok NSA z 2 października 1998 r., IV SA 1758/96, LEX nr 43782; wyrok WSA we Wrocławiu z 30 marca 2006 r., II SA/Wr 564/04, LEX nr 825451; wyrok WSA w Krakowie z 15 maja 2014 r., II SA/Kr 308/14, LEX nr 1531395.

33 Wyrok NSA z 4 listopada 2014 r., II OSK 7/14, LEX nr 1658623.

34 L. Bar, E. Radziszewski, *Nowy kodeks budowlany. Komentarz*, Warszawa 1995, s. 21–25; S. Serafin, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 386–387; Z. Kostka, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 166; R. Godlewski [w:] *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2010, s. 252–253; J. Siegień [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 571; A. Gliniecki [w:] *Prawo budowlane...*, red. A. Gliniecki, *op. cit.*, art. 50, teza 5.

35 Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 13 marca 2013 r., II SA/Sz 34/13, LEX nr 1303044; wyrok NSA z 19 marca 2013 r., II OSK 2223/11, LEX nr 1340226.

który podjął uchwałę, zgodnie z którą do robót budowlanych nieobjętych reglamentacją mają zastosowanie zarówno art. 50 ust. 1 pkt 2, jak również art. 50 ust. 1 pkt 4, a w konsekwencji również art. 51 ust. 7 pr. bud.<sup>36</sup> Naczelny Sąd Administracyjny dokonał wykładni systemowej oraz celowościowej, uznając, że do zadań nadzoru budowlanego należy nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, w tym w szczególności nad przestrzeganiem warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia przy wykonywaniu robót budowlanych oraz utrzymywaniu obiektów budowlanych niezależnie od tego, czy te roboty lub obiekty budowlane podlegają obowiązkowi uzyskania pozwolenia na budowę albo zgłoszenia<sup>37</sup>. W nowszym orzecznictwie jednomyślnie przyjmuje się również, że przypadkiem samowoli budowlanej określonej w art. 50 ust. 1 pkt 4 pr. bud. jest budowa obiektu niewymagającego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, dokonana niezgodnie z przepisami techniczno-budowlanymi<sup>38</sup> albo wbrew postanowieniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>39</sup>.

W przypadku stwierdzenia, że roboty budowlane są prowadzone z naruszeniem art. 50 ust. 1 pkt 2 albo art. 50 ust. 1 pkt 4 pr. bud., organ nadzoru budowlanego ma obowiązek wydać postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych, określając przyczynę wstrzymania robót oraz ustalając wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń. Postanowienie to ma charakter tymczasowy, a jego obowiązywanie wygasa z mocy prawa w terminie dwóch miesięcy od dnia doręczenia. Następnie organ nadzoru budowlanego prowadzi postępowania quasi-naprawcze na podstawie art. 51 pr. bud., przy czym zgodnie z art. 51 ust. 7 w przypadku wstrzymania robót budowlanych nieobjętych reglamentacją należy zastosować wyłącznie art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 3. To oznacza, że postępowanie to może się zakończyć jednym z dwóch rozstrzygnięć:

36 Uchwała NSA składu siedmiu sędziów z 3 października 2016 r., II OPS 1/16, ONSAiWSA 2017, nr 1, poz. 2.

37 Zob. art. 81 ust. 1 pkt 1 pr. bud.

38 Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 25 lutego 2020 r., II SA/Bk 822/19, LEX nr 2895489.

39 Wyrok WSA w Warszawie z 13 grudnia 2018 r., VII SA/Wa 953/18, LEX nr 2616549; wyrok WSA w Krakowie z 26 lutego 2020 r., II SA/Kr 1423/19, LEX nr 3015136; wyrok WSA w Rzeszowie z 8 kwietnia 2021 r., II SA/Rz 1197/20, LEX nr 3185474.

1. nakazem zaniechania dalszych robót budowlanych bądź rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, bądź doprowadzenia obiektu do stanu poprzedniego;
2. nałożeniem obowiązku wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, określając termin ich wykonania.

W tym drugim przypadku organ nadzoru budowlanego po upływie terminu określonego w decyzji albo na wcześniejszy wniosek inwestora w odrębnym postępowaniu weryfikuje wykonanie nałożonego obowiązku. Postępowanie to może się zakończyć wydaniem decyzji o stwierdzeniu wykonania obowiązku albo decyzji nakazującej zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego.

Na etapie realizacji inwestycji, w przypadku gdy inwestor prowadzi roboty budowlane zwolnione z reglamentacji, pomimo wstrzymania ich wykonywania postanowieniem, organ nadzoru budowlanego jest zobowiązany do wydania decyzji nakazującej rozbiórkę części obiektu budowlanego wykonanego po doręczeniu postanowienia albo doprowadzenie obiektu budowlanego do stanu poprzedniego<sup>40</sup>.

## 6. Nadzór nad eksploatacją obiektu budowlanego

Podstawową kompetencją organów nadzoru budowlanego na etapie eksploatacji obiektu budowlanego jest uprawnienie do wydania decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości. W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że dyspozycja art. 66 pr. bud. nie dotyczy wyłącznie obiektów budowlanych, których budowa wymaga uzyskania przez inwestora pozwolenia na budowę albo dokonania zgłoszenia, ale „zredagowanym w tej regulacji celem ustawodawcy jest to, aby miał on zastosowanie także do obiektów budowlanych, które nie wymagają przed podjęciem budowy akceptacji organu w jakiegokolwiek formie”<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Zob. wyrok NSA z 26 maja 2020 r., II OSK 1498/19, LEX nr 3047216.

<sup>41</sup> Zob. wyrok NSA z 22 stycznia 1998 r., IV SA 357/96, LEX nr 43135.

Celem przepisu jest zapewnienie bezpiecznego użytkowania wszystkich obiektów budowlanych<sup>42</sup>. W konsekwencji, jeżeli obiekt budowlany niewymagający ani pozwolenia na budowę, ani zgłoszenia spełnia którąkolwiek z przesłanek określonych w art. 66 ust. 1 pr. bud., tj.:

1. może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska, albo
2. jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku,
3. albo jest w nieodpowiednim stanie technicznym, albo
4. powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia

– wówczas organ nadzoru budowlanego ma obowiązek nakazać usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin jego wykonania, a dodatkowo może zakazać użytkowania obiektu budowlanego lub jego części do czasu stwierdzenia usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Decyzja wydawana na podstawie art. 66 pr. bud. ma charakter związany, co oznacza, że w przypadku stwierdzenia wystąpienia w danym stanie faktycznym choć jednej przesłanki organ nadzoru budowlanego ma obowiązek ją wydać. Przesłanki zostały skonstruowane na bazie zwrotów niedookreślonych, co z jednej strony daje organowi niezbędną elastyczność zwłaszcza przy ocenie stanu technicznego lub stwierdzeniu nieodpowiedniego użytkowania, z drugiej strony nakłada na organ obowiązek przeprowadzenia postępowania dowodowego, które powinno objąć m.in. kontrolę obiektu budowlanego. W ramach postępowania organ jest również uprawniony do wydania na podstawie art. 81c ust. 2 pr. bud. postanowienia nakładającego na właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego obowiązek przedstawienia ekspertyzy, choć w orzecznictwie wskazuje się, że przepis ten powinien być wykorzystywany w sytuacjach wyjątkowych, kiedy organ nadzoru budowlanego nie jest w stanie, wykorzystując własną wiedzę i środki, rozstrzygnąć powstałych wątpliwości<sup>43</sup>.

Organ nadzoru budowlanego może również nakazać właścicielowi lub zarządcy rozbiórkę obiektu budowlanego (art. 67 pr. bud.), który spełnia kumulatywnie dwie przesłanki:

<sup>42</sup> Zob. wyrok WSA w Łodzi z 6 września 2011 r., II SA/Łd 1407/10, LEX nr 966516.

<sup>43</sup> Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 15 czerwca 2021 r., II SA/Rz 332/21, LEX nr 3195829.

1. jest nieużytkowany lub niewykończony;
2. znajduje się nieodwracalnie w złym stanie technicznym, tj. nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia.

W przypadku budynków niewymagających pozwolenia na budowę lub zgłoszenia<sup>44</sup> w szczególnych sytuacjach zastosowanie może mieć art. 68 pr. bud., na którego podstawie organ nadzoru budowlanego może nakazać opróżnienie bądź wyłączenie całości lub części budynku z użytkowania. Przepis ten dotyczy „budynków przeznaczonych na pobyt ludzi”, przy czym w doktrynie podkreśla się, że określenie to oznacza sposób użytkowania wiążący się z przebywaniem w nim ludzi, w istocie bez względu na czas w nim spędzany<sup>45</sup>. Regulacji tej nie należy więc odnosić wyłącznie do budynków mieszkalnych, ale również do stanowiących miejsca pracy budynków gospodarczych, budynków służących obsłudze infrastruktury technicznej czy też do użytkowanych okresowo budynków rekreacyjno-wypoczynkowych. Przesłanką wydania decyzji na podstawie art. 68 pr. bud. jest nie tylko zły stan techniczny budynku, ale bezpośrednie zagrożenie zawaleniem. Ze względu na duży stopień ingerencji w prawo własności przed wydaniem takiej decyzji organ nadzoru budowlanego powinien przeprowadzić kontrolę budynku, której obligatoryjnym elementem są oględziny budynku, oraz sporządzić z tej czynności protokół odzwierciedlający rzeczywisty stan obiektu<sup>46</sup>.

Uzupełnieniem kompetencji organów nadzoru budowlanego wynikających z art. 66–68 jest określone w art. 69 pr. bud. uprawnienie tych organów do zapewnienia zastosowania niezbędnych środków zabezpieczających na koszt właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego. Istotą tego przepisu jest bowiem upoważnienie organów nadzoru budowlanego do podjęcia lub zlecenia ich innym podmiotom określonych środków zabezpieczających. Artykuł 69 nie stanowi podstawy do wydania decyzji nakazującej zastosowanie określonych środków zabezpieczających<sup>47</sup>, może natomiast stanowić podstawę do rozstrzygnięcia o kosztach podjętych

<sup>44</sup> Zob. art. 29 ust. 2 pkt 1, 4 i 6 pr. bud.

<sup>45</sup> A. Kosicki [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX 2021, art. 68, teza 4.

<sup>46</sup> Zob. wyrok NSA z 21 września 2021 r., II OSK 109/21, LEX nr 3240678.

<sup>47</sup> Zob. wyrok NSA z 28 kwietnia 2009 r., II OSK 634/08, LEX nr 558416.



czynności, które obciążają właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego<sup>48</sup>. Taka decyzja powinna wyraźnie określać kwotę, jaką zostaje obciążony właściciel lub zarządca, a także zawierać uzasadnienie dla podjęcia konkretnych czynności oraz kosztorys zleconych robót i wysokość poniesionych kosztów<sup>49</sup>.

## 7. Podsumowanie

Od kilku lat w procesie budowlanym można zaobserwować tendencję polegającą na zmniejszaniu zakresu reglamentacji *ex ante*. Rozszerzając zakres obiektów budowlanych oraz robót budowlanych, które są zwolnione z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, ustawodawca zastępuje nadzór prewencyjny sprawowany przez organy administracji architektoniczno-budowlanej nadzorem weryfikacyjnym sprawowanym przez organy nadzoru budowlanego. Taki mechanizm dotyczy przede wszystkim obiektów budowlanych i robót budowlanych, które mają mało skomplikowany charakter techniczny, a ich obszar oddziaływania nie wykracza poza obszar działki, na której są realizowane. Zmniejszanie zakresu nadzoru prewencyjnego, choć poszerza zakres wolności budowlanej inwestora, nie powinno jednak prowadzić do ograniczenia własności i prawa do zabudowy właścicieli innych nieruchomości, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że rozwiązania przewidziane w ustawie z 23 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, istotnie poszerzające zakres wolności budowlanej inwestora, są niezgodne m.in. z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>50</sup>.

Nadzór weryfikacyjny jest sprawowany przede wszystkim na etapie wykonywania robót budowlanych. Organy nadzoru budowlanego, działając na podstawie norm kompetencyjnych, mają prawo wstrzymać

48 Zob. wyrok WSA w Warszawie z 2 lutego 2007 r., VII SA/Wa 1550/06, LEX nr 312093.

49 Zob. wyrok WSA w Warszawie z 14 kwietnia 2005 r., VIII SA/Wa 1550/06, Legalis nr 272374.

50 Zob. wyrok TK z 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, OTK-A 2011, nr 3, poz. 26.

prowadzenie robót budowlanych wykonywanych w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia, lub zagrożenia środowiska albo w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach, w tym zwłaszcza w materialnym prawie administracyjnym, przepisach techniczno-budowlanych oraz aktach prawa miejscowego. Konsekwencją wstrzymania robót budowlanych jest obowiązek przeprowadzenia postępowania naprawczego, w którego ramach organ może:

1. nakazać zaniechanie dalszych robót budowlanych, rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części albo doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego, albo
2. nałożyć obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem.

Na etapie utrzymania obiektu budowlanego po przeprowadzeniu kontroli organ nadzoru budowlanego może nakazać usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku, a w szczególnych sytuacjach zakazać użytkowania obiektu budowlanego lub jego części do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Dodatkowo, w przypadku gdy stan techniczny budynku stwarza niebezpieczeństwo dla ludzi i mienia, organ nadzoru budowlanego może zastosować niezbędne środki zabezpieczające, obciążając ich kosztami właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego.

W przypadku gdy obiekt budowlany jest nieużytkowany lub niewykończony, a w ramach postępowania administracyjnego zostanie ustalone, że nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia, wówczas organ nadzoru budowlanego może nakazać rozbiórkę tego obiektu.

Zakres kompetencji przysługujących organom nadzoru budowlanego w odniesieniu do obiektów budowlanych niewymagających pozwoleń na budowę i zgłoszenia uzasadnia twierdzenie, że takie obiekty budowlane są objęte nadzorem weryfikacyjnym, realizowanym na etapie wykonywania robót budowlanych oraz użytkowania obiektu budowlanego. Osobnym problemem jest efektywność organów nadzoru budowlanego w stosowaniu tych przepisów. W praktyce organy nadzoru budowlanego częściej zajmują się samowolami budowlanymi polegającymi na budowaniu obiektów budowlanych bez wymaganego pozwolenia na

budowę, zgłoszenia lub mimo wniesienia przez organ sprzeciwu od zgłoszenia. Ze względu na mało skomplikowany charakter techniczny obiektów budowlanych całkowicie zwolnionych z reglamentacji *ex ante* oraz ograniczony obszar oddziaływania niestwarzający zagrożenia dla interesu publicznego organy nadzoru budowlanego rzadko wszczynają w takich przypadkach postępowania administracyjne na podstawie art. 66 i 67 pr. bud.

## Bibliografia

### Literatura

- Bar L., Radziszewski E., *Nowy kodeks budowlany. Komentarz*, Warszawa 1995.
- Błażewski M., *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016.
- Institucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2015.
- Jakimowicz W., *Konstrukcja i istota wolnościowego prawa do zabudowy*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 6.
- Kisilowska H., Sypniewski D., *Prawo budowlane*, Warszawa 2012.
- Kostka Z., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Kruś M., Leoński Z., Szewczyk M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.
- Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002.
- Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania. Bariery. Perspektywy*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009.
- Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016.
- Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013.
- Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2021.
- Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2021.
- Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2010.
- Serafin S., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Sypniewski D., *Deregulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Ograniczenia reglamentacji robót budowlanych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 2.
- Sypniewski D., *Nadzór nad procesem budowlanym*, Warszawa 2011.
- Szwajdler W., *Zniesienie instytucji pozwolenia na budowę a prawo zabudowy nieruchomości gruntowych*, Toruń 2009.

## Wykaz cytowanych orzeczeń

- Wyrok TK z 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, OTK-A 2011, nr 3, poz. 26.
- Uchwała SN składu siedmiu sędziów z 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSNC 1992, nr 12, poz. 211.
- Uchwała NSA składu siedmiu sędziów z 3 października 2016 r., II OPS 1/16, ONSAiWSA 2017, nr 1, poz. 2.
- Uchwała NSA składu siedmiu sędziów z 29 marca 2006 r., II GPS 1/06, ONSAiWSA 2006, nr 4, poz. 95.
- Wyrok NSA z 21 września 2021 r., II OSK 109/21, LEX nr 3240678.
- Wyrok NSA z 16 grudnia 2020 r., II OSK 1942/18, LEX nr 3105858.
- Wyrok NSA z 26 maja 2020 r., II OSK 1498/19, LEX nr 3047216.
- Wyrok NSA z 30 stycznia 2020 r., II OSK 696/18, LEX nr 3072555.
- Wyrok NSA z 13 marca 2019 r., II OSK 877/18, LEX nr 2651029.
- Wyrok NSA z 4 listopada 2014 r., II OSK 7/14, LEX nr 1658623.
- Wyrok NSA z 21 marca 2013 r., II OSK 2270/11, LEX nr 1340238.
- Wyrok NSA z 19 marca 2013 r., II OSK 2223/11, LEX nr 1340226.
- Wyrok NSA z 28 kwietnia 2009 r., II OSK 634/08, LEX nr 558416.
- Wyrok NSA z 8 grudnia 2008 r., II OSK 1467/07, LEX nr 516058.
- Wyrok NSA z 2 października 1998 r., IV SA 1758/96, LEX nr 43782.
- Wyrok NSA z 22 stycznia 1998 r., IV SA 357/96, LEX nr 43135.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 15 czerwca 2021 r., II SA/Rz 332/21, LEX nr 3195829.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 8 kwietnia 2021 r., II SA/Rz 1197/20, LEX nr 3185474.
- Wyrok WSA w Krakowie z 26 lutego 2020 r., II SA/Kr 1423/19, LEX nr 3015136.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 25 lutego 2020 r., II SA/Bk 822/19, LEX nr 2895489.
- Wyrok WSA w Warszawie z 13 grudnia 2018 r., VII SA/Wa 953/18, LEX nr 2616549.
- Wyrok WSA w Warszawie z 15 lutego 2018 r., VII SA/Wa 1034/17, LEX nr 2453312.
- Wyrok WSA w Krakowie z 14 lutego 2018 r., II SA/Kr 1706/17, LEX nr 244485.
- Wyrok WSA w Krakowie z 15 maja 2014 r., II SA/Kr 308/14, LEX nr 1531395.

Wyrok WSA w Szczecinie z 13 marca 2013 r., II SA/Sz 34/13, LEX nr 1303044.

Wyrok WSA w Łodzi z 6 września 2011 r., II SA/Łd 1407/10, LEX nr 966516.

Wyrok WSA w Warszawie z 2 lutego 2007 r., VII SA/Wa 1550/06, LEX nr 312093.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 30 marca 2006 r., II SA/Wr 564/04, LEX nr 825451.



**Michał Szwał<sup>1</sup>**

Uniwersytet Warszawski

ORCID ID: 0000-0001-9431-5908

# BEZCZYNNOŚĆ W PRZEDMIOCIE ODEBRANIA ŚLUBOWANIA OD RADCY PRAWNEGO.

GŁOSA DO POSTANOWIENIA NACZELNEGO SĄDU  
ADMINISTRACYJNEGO Z 17 LUTEGO 2016 R., II GSK 151/16

## ABSTRACT

**Gloss to the judgement of the Polish Supreme Administrative Court of February 17, 2016 (case file no. II GSK 151/16, concerning the inaction on taking the oath from an attorney-at-law)**

The subject of the gloss is the decision of the Polish Supreme Administrative Court concerning the admissibility of judicial control over inaction in the

---

<sup>1</sup> Doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Praw Człowieka WPiA UW, starszy specjalista w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, wiceprezes zarządu Fundacji Edukacji Parlamentarnej, autor licznych publikacji naukowych z obszaru prawa konstytucyjnego, praw człowieka, prawa i postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego.



matter of taking the oath from an attorney-at-law, which determines the effectiveness of the constitutional personal right to a court. The content and arguments of the judgement have an impact on other procedures in which taking an oath is a necessary element of obtaining the right to practice a specific profession or activity. The author of the gloss expands the argumentation of the Polish Supreme Administrative Court on the necessity of pro-constitutional interpretation of the provisions of acts which *expressis verbis* do not provide for the right to submit a complaint against inaction in taking the oath from an attorney-at-law.

**Keywords:** taking an oath, Polish Supreme Administrative Court, attorney-at-law, pro-constitutional interpretation

**Słowa kluczowe:** odebranie ślubowania, Naczelny Sąd Administracyjny, radca prawny, wykładnia prokonstytucyjna

## 1. Uwagi wprowadzające

Głosowanym postanowieniem z 17 lutego 2016 r. (II GSK 151/16) Naczelny Sąd Administracyjny uchylił postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 września 2015 r. (VI SA/Wa 57/15) o odrzuceniu skargi K. S. na bezczynność dziekana rady okręgowej izby radców prawnych w W. w przedmiocie odebrania ślubowania. Orzeczenie to dotyka dość wąskiego, jak mogłoby się wydawać, problemu prawnego dopuszczalności zaskarżenia do sądu administracyjnego bezczynności dziekana okręgowej izby radców prawnych w przedmiocie odebrania ślubowania od radcy prawnego. Przeprowadzona analiza orzecznictwa dostępnego w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pokazuje bowiem, że sprawy tego typu nie były rozstrzygane ani przed wydaniem głosowanego orzeczenia, ani po nim. Rozstrzygnięcie to jest jednak istotne z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze wypowiada się o zakresie kontroli sądownoadministracyjnej, warunkującej skuteczność konstytucyjnego prawa podmiotowego do sądu, a po drugie jego treść promieniuje na inne procedury, w których elementem koniecznym do uzyskania prawa do wykonywania danego zawodu (działalności) jest złożenie ślubowania.

## 2. Stan faktyczny sprawy

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się w następujący sposób. W maju 2013 r. rada OIRP w W. podjęła uchwałę w sprawie wpisu skarżącej K. S. na listę radców prawnych. W czerwcu 2013 r. rada OIRP wznновиła postępowanie w sprawie wpisu, podnosząc, że w dacie podejmowania uchwały o wpisie nie miała informacji o okolicznościach świadczących o braku rękojmi należytego wykonywania zawodu przez skarżącą. W sierpniu 2013 r. rada OIRP podjęła uchwałę o uchyleniu uchwały z maja 2013 r. w sprawie wpisu skarżącej na listę radców prawnych. Uchwała ta została utrzymana w mocy uchwałą Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych. Minister Sprawiedliwości decyzją ze stycznia 2014 r. uchylił uchwały rady OIRP i Prezydium KRRP. Następnie WSA w Warszawie wyrokiem z 14 stycznia 2015 r. VI SA/Wa 1226/14 uchylił decyzję Ministra Sprawiedliwości oraz uchwałę Prezydium KRRP i uchwałę rady OIRP z sierpnia 2013 r. i stwierdził, że uchylone akty prawne nie podlegają wykonaniu. Prezydium KRRP wniosło od tego wyroku skargę kasacyjną, która w chwili orzekania przez WSA w Warszawie w sprawie bezczynności dziekana rady OIRP w W. oczekiwała na rozpoznanie przez NSA. Skarżąca złożyła wniosek o wyznaczenie terminu ślubowania, który został załatwiony odmownie, a następnie wezwała dziekana rady OIRP do dokonania czynności odebrania ślubowania. Dziekan rady OIRP w W. nie wyznaczył daty ślubowania i nie odebrał go od skarżącej.

Skarżąca wniosła do WSA w Warszawie o zobowiązanie dziekana rady okręgowej izby radców prawnych w W., na podstawie art. 149 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm., dalej jako: p.p.s.a.), do dokonania czynności polegającej na odebraniu ślubowania od radcy prawnego. Sąd pierwszej instancji odrzucił skargę na bezczynność, argumentując po pierwsze, że ustawa z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 507), wymieniając rodzaje spraw, które mogą podlegać kontroli sądu administracyjnego (m.in. ustalenie wyniku egzaminu wstępnego na aplikację radcowską, ustalenie wyniku egzaminu radcowskiego, skreślenie aplikanta radcowskiego z listy aplikantów), przewiduje, że nie każdy akt podejmowany przez samorząd radcowski względem jego członków podlega kognicji sądów administracyjnych,

co się tyczy w szczególności czynności odebrania ślubowania. Po drugie ślubowanie od radcy prawnego odbiera dziekan rady, który nie będąc organem samorządu radców prawnych (art. 42 ust. 1 ustawy o radcach prawnych *a contrario*), nie jest organem działającym w zakresie administracji publicznej, którego bezczynność można zaskarżyć.

W skardze kasacyjnej skarżąca zarzuciła postanowieniu WSA w Warszawie m.in. naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 3 § 1, § 2 pkt 4 i 8 oraz § 3 w zw. z art. 58 § 1 p.p.s.a. poprzez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że akt ślubowania przez osobę wpisaną na listę radców prawnych składany dziekanowi rady okręgowej izby radców prawnych nie jest inną czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, że bezczynność w podjęciu tej czynności nie podlega kognicji sądów administracyjnych, że jest to inna przyczyna odrzucenia skargi, a w konsekwencji błędne zastosowanie w sprawie art. 58 p.p.s.a., jak również art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP poprzez naruszenie zasady prawa do sądu, a tym samym uniemożliwienie skarżącej dochodzenia jej praw.

NSA, uchylając powyższe postanowienie sądu pierwszej instancji, stanął na stanowisku, że „zakres działania sądów administracyjnych został ukształtowany bardzo szeroko. Obejmuje on całokształt działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 1 § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych)”. Jak wskazywał NSA, akt lub czynność, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 p.p.s.a.), charakteryzują się tym, że mają charakter publicznoprawny, są podejmowane w sprawie indywidualnej, skierowane są do oznaczonego podmiotu oraz dotyczą uprawnienia lub obowiązku tego podmiotu. Samo zaś uprawnienie lub obowiązek, którego akt lub czynność dotyczy, winno być określone w przepisie prawa powszechnie obowiązującego. Podstawowym wyznacznikiem poddania danego aktu lub czynności kognicji sądu administracyjnego jest to, że zostaje on dokonany w ramach pełnienia przez podmiot funkcji administracji publicznej i w tym kontekście należy ocenić czynność odebrania ślubowania od radcy prawnego. Powołując się na wcześniejsze orzecznictwo, NSA podkreślił, że organy samorządu zawodowego są organami administracji publicznej

w ujęciu funkcjonalnym<sup>2</sup>, posiadają wynikające z ustaw uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej (m.in. orzekanie o nadawaniu uprawnień do wykonywania zawodu) i w tym zakresie podejmują czynności nie tyle w ramach wewnętrznych, korporacyjnych spraw, ile niejako na zewnątrz administracji, są więc ściśle związane obowiązującym prawem publicznym<sup>3</sup>. NSA przyjął, że kontrola wykonywania przez samorządy zawodowe ich zadań z zakresu administracji publicznej (w szczególności przyznawania uprawnień do wykonywania zawodu) należy do właściwości sądów administracyjnych. Zgodnie bowiem z art. 23 ustawy o radcach prawnych dla powstania prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego niezbędne jest zrealizowanie dwóch warunków: wpis na listę radców prawnych i złożenie ślubowania. W tym kontekście NSA zauważył, że o ile ustawa o radcach prawnych w art. 31–31<sup>2</sup> szczegółowo reguluje warunki oraz tryb dokonania wpisu na listę radców prawnych (przewidując, że w wypadku niepodjęcia uchwały w sprawie wpisu na listę lub niepodjęcia uchwały w przedmiocie odwołania od tej uchwały zainteresowanemu służy skarga do sądu administracyjnego), o tyle w odniesieniu do drugiego warunku niezbędnego do uzyskania uprawnienia do wykonywania zawodu radcy prawnego ustawa stanowi jedynie, że ślubowanie odbiera dziekan rady okręgowej izby radców prawnych prowadzącej listę radców prawnych, na którą wpisany został radca (art. 27 ust. 2). Tym samym ustawa o radcach prawnych nie reguluje kwestii zaskarżenia czynności odebrania ślubowania lub ewentualnie bezczynności dziekana w tym przedmiocie. Zdaniem NSA nie można z tego jednak wywieść, że sąd administracyjny nie posiada kognicji w sprawie odebrania ślubowania. NSA podkreślił, że skoro złożenie ślubowania jest niezbędnym warunkiem do uzyskania prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego, to jego odebranie przez dziekana rady OIRP stanowi czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W konsekwencji można złożyć, na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., skargę na bezczynność dziekana

2 Wyrok NSA z 11 lipca 2006 r., II OSK 333/06. Orzeczenie dotyczyło samorządu pielęgniarek i położnych.

3 Postanowienie NSA z 31 stycznia 2006 r., II OSK 1459/05.

polegającą na nieodebraniu ślubowania. W ocenie NSA „przyjęcie odmiennego stanowiska czyniłoby iluzoryczną kontrolę sądów administracyjnych nad procedurą przyznawania przez samorząd radców prawnych uprawnienia do wykonywania zawodu. Tymczasem z samej ustawy o radcach prawnych wynika dążenie ustawodawcy do zapewnienia efektywnej kontroli sądowej w tym zakresie”. NSA nie zgodził się również ze stanowiskiem sądu pierwszej instancji, jakoby dziekana rady OIRP nie miał być organem administracji publicznej wskutek niewymienienia go w ustawie o radcach prawnych w katalogu organów samorządu radcowskiego. W tym zakresie NSA w głosowanym postanowieniu stwierdził, że skoro czynność odebrania ślubowania jest czynnością z zakresu administracji publicznej, to podmiot, który dokonuje tej czynności, powinien zostać uznany w tym zakresie za organ administracji publicznej.

### 3. Ocena orzeczenia

Omawiane postanowienie NSA należy przyjąć z aprobatą. Wpisuje się ono w słuszną tendencję szerokiego rozumienia pojęcia sprawy sądownoadministracyjnej, zapewniającego realizację prawa do sądu administracyjnego, chroniącego przed arbitralnością w rozstrzygnięciu o sytuacji prawnej jednostki przez organ administracji publicznej<sup>4</sup>. Warto jednak szerzej rozwinąć wątek konieczności objęcia zakresem kognicji sądów administracyjnych bezczynności dziekana rady OIRP w zakresie odebrania ślubowania od radcy prawnego z perspektywy realizacji norm konstytucyjnych w zakresie prawa do sądu, jak również pokazać wagę i szerszy kontekst tego orzeczenia.

Odebranie przez dziekana rady okręgowej izby radców prawnych ślubowania od radcy prawnego jest czynnością materialno-techniczną, niezbędną jednak do powstania uprawnienia do wykonywania tego zawodu. Jak stanowi art. 23 ustawy o radcach prawnych, prawo wykonywania

<sup>4</sup> Z nowszych publikacji na ten temat zob. M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019, s. 324 i nast.

zawodu radcy prawnego powstaje z chwilą dokonania wpisu na listę radców prawnych i złożenia ślubowania. Nie można zatem wykonywać zawodu radcy prawnego bez wpisu na listę radców prawnych albo nie złożony ślubowania<sup>5</sup>. Innymi słowy, w art. 23 ustawy o radcach prawnych ustanowiono koniunkcję przesłanek niezbędnych do nabycia prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego<sup>6</sup>. Co więcej, zgodnie z § 7 ust. 1 uchwały KRRP w sprawie regulaminu prowadzenia list radców prawnych i list aplikantów radcowskich z 30 stycznia 2010 r., zaświadczenie stwierdzające prawo do wykonywania zawodu radcy prawnego oraz legitymację wydaje się radcy prawnemu wpisanemu na listę radców prawnych po złożeniu przez niego ślubowania<sup>7</sup>.

Jak stanowi art. 27 ust. 2 ustawy o radcach prawnych, ślubowanie odbiera dziekan rady okręgowej izby radców prawnych prowadzącej listę radców prawnych, na którą wpisany został radca prawny. Należy stanąć na stanowisku, że do odebrania ślubowania konieczna jest inicjatywa dziekana rady OIRP, który – po wpisie radcy prawnego na listę radców prawnych – powinien wezwać radcę prawnego do złożenia ślubowania i określić termin jego odebrania. Radca prawny samodzielnie – z własnej inicjatywy – nie może skutecznie złożyć takiego ślubowania<sup>8</sup>.

Biorąc pod uwagę te dwie okoliczności (złożenie ślubowania jako warunek *sine qua non* powstania uprawnienia do wykonywania zawodu radcy prawnego oraz decydującą i sprawczą rolę dziekana rady OIRP w odebraniu ślubowania) należy opowiedzieć się za koniecznością kontroli sądowej nad czynnością odebrania ślubowania oraz ewentualną bezczynnością lub przewlekłością w postępowaniu dziekanów w tym zakresie.

5 R. Stankiewicz, *Komentarz do art. 23 ustawy o radcach prawnych* [w:] *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz 2018*, red. T. Scheffler, wyd. 1, Legalis 2021.

6 K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999, s. 179, cyt. za R. Stankiewicz, *Komentarz do art. 23 ustawy o radcach prawnych* [w:] *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz 2018*, red. T. Scheffler, wyd. 1, Legalis 2021.

7 Uchwała nr 110VII/2010 Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie regulaminu prowadzenia list radców prawnych i list aplikantów radcowskich z 30 stycznia 2010 r. (K.Rad.Prawn. nr 1, poz. 110).

8 Zob. wyrok NSA z 4 października 1999 r., II SA 1120/99, w którym wskazano, że „ślubowanie wymagane przez art. 27 ustawy jest ściśle powiązane z inicjatywą odbierającego go organu, bez której radca prawny nie może tej czynności dokonać”.

Jak trafnie zasygnalizował w glosowanym postanowieniu NSA, ustawa o radcach prawnych nie reguluje *expressis verbis* prawa do zaskarżenia do sądu administracyjnego czynności odebrania ślubowania lub ewentualnie bezczynności dziekana w tym przedmiocie, natomiast w art. 31–31<sup>2</sup> szczegółowo reguluje warunki oraz tryb dokonania wpisu na listę radców prawnych (przewidując, że w wypadku niepodjęcia uchwały w sprawie wpisu na listę lub niepodjęcia uchwały w przedmiocie odwołania od tej uchwały zainteresowanemu służy skarga do sądu administracyjnego). Jednakże wnioskowanie *a contrario*, które przeprowadził w glosowanej sprawie WSA w Warszawie, nie było dopuszczalne. Zamiast niego należało lukę prawną w przepisach ustawy o radcach prawnych zastąpić odpowiednią wykładnią art. 3 § pkt 4 i 8 p.p.s.a., przyjmując, że czynność odebrania ślubowania radcy prawnego stanowi podlegającą kontroli sądu administracyjnego „inną czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa” i w konsekwencji dopuszczalna jest skarga na bezczynność dziekana rady OIRP w tym przedmiocie. NSA trafnie przyjął takie stanowisko, dość jednak lakonicznie argumentując, że „przyjęcie odmiennego stanowiska czyniłoby iluzoryczną kontrolę sądów administracyjnych nad procedurą przyznawania przez samorząd radców prawnych uprawnienia do wykonywania zawodu. Tymczasem z samej ustawy o radcach prawnych wynika dążenie ustawodawcy do zapewnienia efektywnej kontroli sądowej w tym zakresie”.

Rozwijając argumentację NSA, należy wskazać, że w omawianej sprawie doszło w istocie do zastosowania przez sąd prokonstytucyjnej wykładni art. 3 § pkt 4 i 8 p.p.s.a. w związku z art. 23 i art. 27 ust. 2 ustawy o radcach prawnych. Przepisom tych dwóch ustaw nadano treść, która realizuje podmiotowe prawo dostępu do sądu, dekodowane z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Wyrok WSA w Warszawie, odrzucający skargę na bezczynność w przedmiocie odebrania ślubowania od skarżącej, prowadził bowiem do zamknięcia drogi sądowej, która była konieczna dla oceny legalności działania organu administracji publicznej – dziekana rady OIRP w sprawie naruszonej wolności wyboru i wykonywania zawodu przez skarżącą (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP).

W tym miejscu należy zauważyć, że jednym z podstawowych elementów treści prawa do sądu jest prawo „każdego” do „rozpatrzenia

sprawy” przez sąd (prawo dostępu do sądu, zwane prawem do zainicjowania postępowania sądowego). Ustalenie znaczenia pojęcia „sprawy” użytego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP ma „podstawowe znaczenie dla określenia zakresu i pojemności prawa do sądu”<sup>9</sup>. Pojęcie sprawy nie zostało zdefiniowane w Konstytucji RP. Nie jest także jednoznacznie rozumiane w orzecznictwie i doktrynie prawniczej. Na podstawie analizy orzecznictwa TK można sformułować kilka zasad dotyczących rozumienia pojęcia sprawy: przede wszystkim autonomiczności pojęcia sprawy użytego w art. 45 Konstytucji RP względem rozumienia tego pojęcia na gruncie ustaw zwykłych oraz jego szerokiego rozumienia i zakazu jego zawężającej wykładni. Trybunał Konstytucyjny podjął rozważania na temat zakresu przedmiotowego prawa do sądu już w wyroku z 10 maja 2000 r. (K 21/99). Wskazał w nim, że prawo do sądu obejmuje „wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku”. Do kategorii praw, o których rozstrzyga sąd, „należą nie tylko te, które są objęte bezpośrednio gwarancjami konstytucyjnymi, ale także wszelkie inne prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego, niesprzecznych z przepisami Konstytucji RP”<sup>10</sup>. W każdym zaś przypadku gwarancje prawa do sądu mogą być odnoszone jedynie do sytuacji, w których przepisy prawa materialnego przewidują prawną ochronę określonych wartości<sup>11</sup>. Na gruncie kluczowego w omawianej sprawie prawa dostępu do sądu ujawnia się szczególna relacja pomiędzy art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Interpretacja art. 77 ust. 2 Konstytucji RP przez TK sprowadza się do konkluzji, że zakaz zamykania ustawą drogi sądowej do dochodzenia gwarantowanych konstytucyjnie wolności lub praw

9 Wyroki TK: z 14 marca 2005 r., K 35/04; z 18 maja 2004 r., SK 38/03; z 10 maja 2000 r., K 21/99.

10 Wyroki TK: z 27 maja 2008 r., SK 57/06; z 14 marca 2005 r., K 35/04; z 10 maja 2000 r., K 21/99; z 3 lipca 2008 r., K 38/07.

11 Wyrok TK z 18 maja 2004 r., SK 38/03.



ma charakter bezwzględny<sup>12</sup>. Innymi słowy, ustawodawca przy spełnieniu warunków ograniczeń praw i wolności wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP może ograniczyć dostęp do sądu w przypadku praw i wolności, których nie gwarantuje Konstytucja RP. Natomiast ograniczenia w zakresie realizacji prawa do sądu nie mogą być tego rodzaju, by pozbawiły jednostkę ochrony sądowej w sytuacji naruszenia wolności i praw konstytucyjnych<sup>13</sup>. Podkreśla się przy tym, że art. 77 ust. 2 znajduje zastosowanie nie tylko w wypadkach, gdy ustawa wyłącza wprost prawo do zainicjowania postępowania przed sądem, ale także wówczas, gdy mimo braku wyraźnego wyłączenia przepis ustawy lub znajdująca się w ustawie luka prawna prowadzi do identycznego rezultatu<sup>14</sup>.

Przenosząc te rozważania natury konstytucyjnej na grunt omawianej sprawy, należy uznać, że NSA trafnie uznał odebranie ślubowania od radcy prawnego za inną czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa i tym samym objął ją zakresem pojęcia sprawy sądowoadministracyjnej. Przeciwnie stanowisko prowadziłoby w istocie do naruszenia podmiotowego prawa do sądu. Jeśli bowiem sprawa dotyczy uzyskania uprawnienia do wykonywania zawodu radcy prawnego, to organy samorządu radcowskiego oraz dziekan rady OIRP działają w tej procedurze jako organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym: władczo rozstrzygając o sytuacji prawnej podmiotu wobec nich zewnętrznego. Legalność ich działania czy też beczynności musi być poddana kontroli sądu administracyjnego w celu realizacji prawa do sądu przez osobę, której prawa (w tym przypadku związane z wolnością wyboru i wykonywania zawodu, również wolnością działalności gospodarczej) zostały ograniczone. Skoro zaś dla wykonywania zawodu radcy prawnego konieczny jest zarówno wpis na listę, jak i odebranie ślubowania, to czynności zmierzające do realizacji obu tych przesłanek muszą być poddane kontroli sądowej. Luka prawna w zakresie braku unormowania w ustawie o radcach prawnych *expressis verbis* prawa złożenia skargi na czynność odebrania ślubowania lub beczynność w tym zakresie musi być

<sup>12</sup> Wyrok TK z 18 lipca 2011 r., K 25/09.

<sup>13</sup> *Tamże*.

<sup>14</sup> *Tamże*.

zatem uzupełniona przez odpowiednią prokonstytucyjną wykładnię art. 3 § 2 pkt 4 i 8 p.p.s.a.

Jakkolwiek omawiana sprawa dotyczyła bezczynności dziekana rady OIRP w odebraniu ślubowania radcy prawnego, to w mojej ocenie nie ma przeszkód, aby uznać, że w pełni dopuszczalne byłoby wniesienie również skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania w przedmiocie odebrania ślubowania radcy prawnego (art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.). Kwestia rozgraniczenia zakresu pojęć bezczynności i przewlekłego prowadzenia postępowania jest od dawna przedmiotem kontrowersji i niejednoznaczności w orzecznictwie i piśmiennictwie<sup>15</sup>. Na potrzeby niniejszej glosy można upraszczająco za M. Kotulskim przyjąć, że przez pojęcie przewlekłego prowadzenia postępowania należy rozumieć sytuację, gdy organowi wprawdzie nie można zarzucić bezczynności, gdyż nie minął jeszcze termin załatwienia sprawy albo prawo nie przewiduje żadnego terminu, np. dla dokonania czynności, lecz postępowanie jest prowadzone w sposób nieefektywny przez wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu, mnożenie czynności dowodowych ponad potrzebę wynikającą z istoty sprawy bądź wykonywanie czynności pozornych<sup>16</sup>. Teza o dopuszczalności wniesienia do sądu administracyjnego skargi na przewlekłe prowadzenie przez dziekana rady OIRP postępowania w przedmiocie odebrania ślubowania wydaje się mieć znaczenie w szczególności w czasie trwania stanu epidemii, w którym różne organy administracji publicznej uzasadniają swoje niespieszne działania ograniczeniami sanitarno-epidemicznymi i – wskazywanymi często jako ich konsekwencja – trudnościami kadrowo-organizacyjnymi.

Tezy zawarte w glosowanym postanowieniu mają istotne znaczenie dla szeregu innych postępowań, w których złożenie ślubowania jest warunkiem *sine qua non* uzyskania uprawnienia do wykonywania określonego zawodu lub objęcia określonego stanowiska, a jednocześnie

15 Zob. uwagi T. Wosia: *Komentarz do art. 3 p.p.s.a.* [w:] T. Woś, M. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX 2021, pkt 106.

16 M. Kotulski, *Zaskarżalność bezczynności i przewlekłości do sądu administracyjnego*, „Casus” 2014, nr 73, s. 12–14, cyt. za: T. Woś, *Komentarz do art. 3 p.p.s.a.* [w:] T. Woś, M. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX 2021, pkt 106.

przepisy ustaw szczegółowych normujących zasady nabycia tych uprawnień *expressis verbis* nie stanowią o możliwości złożenia skargi do sądu administracyjnego na taką czynność czy też ewentualnie bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Skutki omawianego postanowienia można transponować na status większości profesji zaliczanych do tak zwanych zawodów zaufania publicznego, przykładowo: adwokata<sup>17</sup>, notariusza<sup>18</sup> i zastępcy notarialnego<sup>19</sup>, kuratora zawodowego<sup>20</sup>, komornika sądowego<sup>21</sup>, rzecznika patentowego<sup>22</sup>, biegłego rewidenta<sup>23</sup>, doradcy podatkowego<sup>24</sup>, doradcy restrukturyzacyjnego<sup>25</sup> czy też farmaceuty<sup>26</sup>.

Kierując się tym orzeczeniem i sformułowanymi w niniejszej glosie тезami o konieczności prokonstytucyjnej wykładni przepisów danej ustawy szczegółowej i art. 3 § 2 pkt 4 i 8 p.p.s.a., należy opowiedzieć się za dopuszczalnością kontroli sądowej w zakresie czynności polegającej na odebraniu ślubowania od osoby powołanej na dany urząd, wpisanej na listę wykonujących dany zawód czy rodzaj działalności. Biorąc pod uwagę treść prawa dostępu do sądu, należy przyjąć, że podmioty odbierające ślubowanie, którego złożenie jest niezbędnym elementem do wykonywania określonego zawodu, są organami administracji publicznej i ich działalność (również bezczynność i przewlekłość w prowadzeniu postępowania) w tym zakresie musi być poddana kontroli sądowej pod

17 Art. 5 w zw. z art. 69a ustawy z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1651.

18 Art. 15 ustawy z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1192, dalej: prawo o notariacie.

19 Art. 76 § 1–3 prawa o notariacie.

20 Art. 6 z 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 167.

21 Art. 17 z 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 850.

22 Art. 18 w zw. z art. 22 ustawy z 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 944.

23 Art. 7 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy z 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1415.

24 Art. 8 ustawy z 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 130.

25 Art. 15 ustawy z 15 czerwca 2007 r. o licencji doradcy restrukturyzacyjnego, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 242.

26 Art. 16 i 17 ustawy z 10 grudnia 2020 r. o zawodzie farmaceuty, Dz.U. z 2021 r. poz. 97.

względem zgodności z prawem. Odebranie ślubowania z reguły bowiem wiączy długi, wieloetapowy i sformalizowany proces uzyskania uprawnienia do wykonywania danego zawodu, w którym zwykle wydawane są jeszcze przed ślubowaniem rozstrzygnięcia władcze (decyzje administracyjne) podlegające na mocy konkretnych postanowień ustaw szczególnych kontroli sądowej. Nie może być zatem tak, że niewykonanie przez organ administracji publicznej wiążącej owe procedury materialno-technicznej czynności odebrania ślubowania zamknie (bez możliwości kontroli sądowej) drogę do wykonywania danego zawodu.

## Bibliografia

- Kotulski M., *Zaskarżalność bezczynności i przewlekłości do sądu administracyjnego*, „Casus” 2014, nr 73.
- Kowalski M., *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019.
- Stankiewicz R., *Komentarz do art. 23 ustawy o radcach prawnych [w:] Ustawa o radcach prawnych. Komentarz 2018*, red. T. Scheffler, wyd. 1, Legalis 2021.
- Wojtczak K., *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999.
- Woś T., *Komentarz do art. 3 p.p.s.a. [w:] T. Woś, M. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX 2021.

**Marzena Świstak<sup>1</sup>**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

ORCID ID: 0000-0002-3910-6019

# **NIEPRZYDATNOŚĆ APLIKANTA RADCOWSKIEGO DO WYKONYWANIA ZAWODU RADCY PRAWNEGO JAKO PRZESŁANKA SKREŚLENIA Z LISTY APLIKANTÓW. GŁOŚA CZĘŚCIOWO KRYTYCZNA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z 16 PAŹDZIERNIKA 2018 R., II GSK 2949/16**

## **ABSTRACT**

**Unsuitability of a trainee attorney-at-law to perform the profession of an attorney-at-law as a prerequisite for removal from the trainee attorney-at-law list. Partially critical gloss to the judgment of the Polish Supreme Administrative Court of October 16, 2018 (case file no. II GSK 2949/16)**

The author raises the issue of the interpretation of one of the prerequisites for removal from the trainee attorney-at-law list in the light of the Polish Supreme

---

<sup>1</sup> Doktor nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji UMCS w Lublinie.

Administrative Court's (NSA) judgment of October 16, 2018 (case file no. II GSK 2949/16), which is being reviewed – which is as follows: “unsuitability of a trainee attorney-at-law to perform the profession of an attorney-at-law”. The subject is a matter of interpretation which generates a number of doubts in the practical application of law. It is a vague terminology and at the same time it constitutes a basis for making decisions of great importance for members of the attorneys-at-law' self-government (here: trainee attorneys-at-law), which are also subject to the judicial supervision. The author, in a partially critical gloss, indicates some reservations as to the interpretation adopted by the NSA, both concerning the legal nature of arbitrary administrative decisions issued in the sphere of administrative authority by the self-government of attorneys-at-law and the presented interpretation in terms of evaluating the determinant in the form of “unsuitability of a trainee attorney-at-law”. To achieve the assumed research goal, the gloss applies a dogmatic and legal research method as well as an analysis of court decisions.

**Keywords:** suitability of a trainee attorney-at-law, removal from the trainee attorney-at-law list, opinion of a supervisor, self-government of attorneys-at-law

**Słowa kluczowe:** nieprzydatność aplikanta radcowskiego, skreślenie z listy aplikantów radcowskich, opinia patrona, samorząd radcowski

W wyroku z 16 października 2018 r. (II GSK 2949/16, LEX nr 2591196) Naczelny Sąd Administracyjny (NSA), uchylając zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 19 listopada 2015 r. (VI SA/Wa 1933/15, LEX nr 2030995) oraz zaskarżoną uchwałę Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych w przedmiocie skreślenia z listy aplikantów radcowskich, uznał, że złożona skarga kasacyjna w całości zasługuje na uwzględnienie. Wyrok NSA zapadł w związku ze złożoną skargą kasacyjną od wspomnianego powyżej wyroku WSA w Warszawie. W skardze strona skarżąca zarzuciła m.in. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 37 ust. 2 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych<sup>2</sup> w zw. z § 19 ust. 2 (obecnie jest

<sup>2</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 75, dalej: u.r.p.

to § 32ab ust. 2) Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej<sup>3</sup> poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu wystąpienia stanu faktycznego uzasadniającego skreślenie skarżącej z listy aplikantów radcowskich z powodu nieprzydatności do wykonywania zawodu radcy prawnego, a także poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że negatywna opinia patrona, okoliczności towarzyszące jej wydaniu uzasadniają stwierdzenie ziszczenia się nieprzydatności skarżącej do wykonywania zawodu radcy prawnego. Podniesiono również szereg zarzutów natury procesowej, które miały istotny wpływ na wynik sprawy, w szczególności zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.<sup>4</sup> przez oddalenie skargi mimo uchybienia przez organy samorządu radcowskiego przepisom postępowania, tj. art. 7, 8, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a.<sup>5</sup>, w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, oraz art. 141 § 4 p.p.s.a. w związku z art. 3 § 1 i 2 p.p.s.a. i art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a.<sup>6</sup> poprzez niewłaściwą realizację przez sąd pierwszej instancji funkcji kontrolnej przejawiającą się w przyjęciu stanu faktycznego, który organy samorządu radcowskiego ustaliły bez wyczerpującego zebrania oraz rozpatrzenia całego materiału dowodowego, a także bez jego właściwej oceny.

NSA, rozpatrując przedmiotową sprawę, skoncentrowawszy się zasadniczo na naruszeniach o charakterze proceduralnym, uwzględnił skargę kasacyjną. Uznał, że WSA w Warszawie nie sprostał wytycznym, jakie przewidziano dla sądowej kontroli legalności uchwał organów samorządu radcowskiego, i nie ustalił prawidłowo, czy organ samorządu radcowskiego, wydając zaskarżoną uchwałę (decyzję) o skreśleniu, nie

3 Załącznik do uchwały nr 90/VII/2009 Krajowej Rady Radców Prawnych z 17 października 2009 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej, [online] [https://kirp.pl/wp-content/uploads/2021/04/uchwala-prezydium\\_krrp\\_119\\_xi\\_2021-w-sprawie-ogloszenia-tekstu-jednolitego-regulaminu-odbywania-aplikacji-radcowskiej.pdf](https://kirp.pl/wp-content/uploads/2021/04/uchwala-prezydium_krrp_119_xi_2021-w-sprawie-ogloszenia-tekstu-jednolitego-regulaminu-odbywania-aplikacji-radcowskiej.pdf) [dostęp: 30 sierpnia 2021 r.], dalej: Regulamin odbywania aplikacji radcowskiej.

4 Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325), dalej: p.p.s.a.

5 Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735), dalej: k.p.a.

6 Ustawa z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 137), dalej: p.u.s.a.



przekroczył granic uznania oraz czy uzasadnił swoje stanowisko dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami tak, że nie można mu postawić zarzutu dowolności.

\* \* \*

NSA w glosowanym wyroku wskazał, że zasadniczy problem sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, „czy ustalenie, że aplikant radcowski uzyskał negatywną ocenę patrona, jest wystarczającą przesłanką uzasadniającą skreślenie aplikanta z listy aplikantów radcowskich”. Odwołując się do orzecznictwa i poglądów doktryny dotyczących konstrukcji uznania administracyjnego (de facto słusznego i powszechnie podzielanego), NSA wywiódł, że organy samorządu zawodowego (a także WSA w Warszawie w zaskarżonym wyroku), nawiązawszy do przepisu art. 37 ust. 2 u.r.p. oraz regulacji § 19 ust. 2 (obecnie § 32ab ust. 2) Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej, „wyłączyły celowość dokonywania ustaleń co do innych okoliczności, dotyczących całego przebiegu aplikacji i rokowań w zakresie przydatności skarżącej do zawodu radcy prawnego”. Tego rodzaju wykładnia w ocenie NSA, „w istocie zmierza do zmiany charakteru decyzji (uchwały) podejmowanej na podstawie art. 37 ust. 2 u.r.p. z uznaniowej na związaną”. Według sądu prawidłowa wykładnia cytowanych przepisów u.r.p. i korespondującej z nim regulacji Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej „może stanowić przyczynę skreślenia z listy aplikantów radcowskich pod warunkiem dokonania oceny przydatności aplikanta do zawodu radcy prawnego na podstawie wszelkich okoliczności dotyczących przebiegu aplikacji”.

Odnosząc się do kierunku wykładni prezentowanej przez NSA (a który wydaje się być niestety zbyt rozszerzający), wypada nakreślić kontekst normatywny dotyczący uchwał w przedmiocie skreślenia z listy aplikantów radcowskich. Podjęcie tego rodzaju uchwały przez właściwy organ – radę okręgowej izby radców prawnych (OIRP) – może nastąpić jedynie w przypadkach enumeratywnie wymienionych w art. 37 u.r.p. Jest to przepis o charakterze sankcyjnym i formułuje on zamknięty katalog przyczyn skreślenia aplikanta radcowskiego z właściwej listy aplikantów radcowskich. Artykuł 37 ust. 1 u.r.p. podaje przyczyny

obligatoryjnego skreślenia z listy aplikantów radcowskich<sup>7</sup>, art. 37 ust. 2 natomiast wskazuje na taką możliwość, stanowiąc, że rada OIRP może

7 Zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 1 u.r.p. dochodzi do obligatoryjnego skreślenia aplikanta radcowskiego w następujących okolicznościach: na jego wniosek (art. 29 pkt 1 u.r.p. stosowany odpowiednio do aplikantów radcowskich); w przypadku choćby częściowego ograniczenia zdolności do czynności prawnych (art. 29 pkt 3 u.r.p. stosowany odpowiednio do aplikantów radcowskich); utraty z mocy wyroku sądowego praw publicznych (art. 29 pkt 4 u.r.p. stosowany odpowiednio do aplikantów radcowskich); nieuiszczania składek członkowskich przez okres dłuższy niż jeden rok (art. 29 pkt 4a u.r.p. stosowany odpowiednio do aplikantów radcowskich); śmierci (art. 29 pkt 5 u.r.p. stosowany odpowiednio do aplikantów radcowskich); lub orzeczenia dyscyplinarnego wydalenia z aplikacji (art. 29 pkt 6 u.r.p. stosowany odpowiednio do aplikantów radcowskich). Odpowiednio zatem stosowany jest art. 29 pkt 1, 3–6 w zw. z art. 65 ust. 1 pkt 5 u.r.p. Należy zwrócić uwagę, że odpowiednio stosowany jest także art. 29<sup>3</sup> u.r.p., który stanowi, że rada OIRP może skreślić radcę prawnego (odpowiednio aplikanta radcowskiego) z listy radców prawnych (aplikantów radcowskich) w związku z czynem popełnionym przed wpisem na listę, jeżeli czyn ten nie był znany radzie w chwili wpisu, a stanowiłby przeszkodę do wpisu (przepis dodany do u.r.p. art. 2 ustawy z 7 listopada 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r. poz. 1778), która weszła w życie 25 grudnia 2014 r.). W art. 37 ust. 1 pkt 2 u.r.p. wskazano, że do skreślenia dochodzi w razie niezakończenia przez aplikanta bez usprawiedliwionej przyczyny aplikacji radcowskiej w terminie trzech lat. Za „usprawiedliwione przyczyny”, zgodnie z § 24 Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej, uważa się sytuacje, w wyniku których aplikant radcowski zwrócił się z wnioskiem o urlop dziekański i uzyskał zgodę. Roczne urlopy dziekańskie przyznawane są w okresach rocznych, łącznie na okres nieprzekraczający dwóch lat szkoleniowych. Podobnie, zgodnie z § 28 ust. 2 i ust. 4 Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej, może dojść do sytuacji, w której konieczne będzie powtarzanie roku szkoleniowego w przypadku jego niezaliczenia w sytuacjach wskazanych w ust. 2 pkt 1–2 Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej, tj. opuszczenia przez aplikanta radcowskiego w ciągu roku szkoleniowego zajęć lub praktyk w wymiarze większym niż 54 jednostki godzinowe wykładów lub ćwiczeń albo cztery dni praktyk w danym roku szkoleniowym, niezależnie od przyczyn tej nieobecności; nieprzedłożenia opinii lub zaświadczeń wymaganych Regulaminem; przedłożenia negatywnej opinii patrona; uzyskania oceny niedostatecznej z chociażby jednego kolokwium poprawkowego. Pozostałe przesłanki do obligatoryjnego skreślenia z listy aplikantów to: wpis na listę radców prawnych (art. 37 ust. 1 pkt 3 u.r.p.), upływ roku od daty zakończenia aplikacji wskazanej w zaświadczeniu o odbyciu aplikacji radcowskiej (art. 37 ust. 1 pkt 4 u.r.p.) oraz podjęcie uchwały, o której mowa w art. 37<sup>1</sup> u.r.p., wydłużającej okres, o którym mowa w pkt 4, po upływie dwóch lat od daty zakończenia aplikacji wskazanej w zaświadczeniu o odbyciu aplikacji radcowskiej (art. 37 ust. 1 pkt 5 u.r.p.). Zob. Z. Klatka, *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 297.

skreślić aplikanta radcowskiego z listy aplikantów radcowskich we wskazanych sytuacjach<sup>8</sup>. Zgodnie z art. 37 ust. 2 u.r.p. rada OIRP może skreślić aplikanta radcowskiego z listy aplikantów radcowskich, jeżeli stwierdzi jego nieprzydatność do wykonywania zawodu radcy prawnego. Jest to zatem uchwała podejmowana przez właściwy organ samorządu zawodowego w ramach uznania administracyjnego. Ustawa nie zawiera definicji legalnej zwrotu niedookreślonego – „nieprzydatność aplikanta radcowskiego do wykonywania zawodu radcy prawnego”. Należy zatem odnieść się do brzmienia wcześniej obowiązującego § 19 ust. 2 (obecnie § 32ab ust. 2) Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej, który stanowi, że uzyskanie negatywnej oceny patrona może stanowić podstawę do stwierdzenia nieprzydatności do wykonywania zawodu radcy prawnego i skreślenia go z listy aplikantów radcowskich. Na marginesie wypada wspomnieć, że doprecyzowanie<sup>9</sup> treści art. 37 ust. 2 u.r.p. w zakresie „nieprzydatności do wykonywania zawodu” przepisami wewnętrznymi budzi pewne wątpliwości, jednakże jednocześnie należy wskazać, że pojęcie nieprzydatności do wykonywania zawodu jest terminem nieostrym, a przyczyny wskazane w przepisach wewnętrznych należy traktować jako przykładowe. Katalog sytuacji, które mogą świadczyć o wypełnieniu przesłanek do uznania danej osoby za nieprzydatną do wykonywania zawodu, nie jest zamknięty, co oczywiście w przypadku przepisów o charakterze sankcyjnym nie jest wskazane<sup>10</sup>. Należy również dodać, że na tle brzmienia przepisów Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej może dojść do niewskazanej z punktu widzenia zasad legislacji kolizji normatywnej. Możliwe jest bowiem wszczęcie postępowania w sprawie skreślenia ze względu na kryterium nieprzydatności do wykonywania zawodu, a zatem wydanie decyzji uznaniowej

<sup>8</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 11 marca 2015 r., VI SA/Wa 2242/14, LEX nr 2166748.

<sup>9</sup> Tak też wyrok WSA w Warszawie z 11 marca 2015 r., VI SA/Wa 2242/14, LEX nr 2166748.

<sup>10</sup> Zob. M. Świstak, *Charakter prawny uchwał organów samorządu zawodowego radców prawnych w Polsce*, Lublin 2018; zob. też: I. Misiejuk, *Za co można „wylecieć” z aplikacji?*, „Radca Prawny” 2015, nr 161, s. 28, który wskazuje, że w przypadku wskazywanych przepisów samorządu zawodowego, podejmowanych w formie uchwał, nie doszło do wystąpienia Ministra Sprawiedliwości do SN o uchylenie tychże uchwał jako sprzecznych z prawem, a przesyłanych przez właściwy organ samorządu w trybie art. 47 ust. 1 u.r.p.

(art. 37 ust. 2 u.r.p.), przy jednoczesnym wystąpieniu przesłanki upływu ustawowego okresu aplikacji, co powodowałoby obowiązek wydania przez organ samorządowy decyzji związanej (art. 37 ust. 1 pkt 2 u.r.p.). Powyżej wskazana sytuacja mogłaby zaistnieć w przypadku aplikantów radcowskich, którzy nie korzystali z urlopu dziekańskiego, a mimo to nie zakończyli szkolenia na aplikacji w ciągu trzech lat, dwukrotnie nie zaliczając roku szkoleniowego<sup>11</sup>. We wspomnianej sytuacji faktycznej organ powinien jednak dokonać wyboru właściwej podstawy prawnej, będzie miało to bowiem znaczenie przy ewentualnym złożeniu przez kandydata wniosku o ponowny wpis na listę aplikantów radcowskich i ocenie dawaną rękojmi należytego wykonywania zawodu<sup>12</sup>.

Biorąc pod uwagę całokształt przywołanego kontekstu normatywnego, który stanowi podstawę do (i tak sporadycznego) podejmowania przez rady OIRP decyzji o skreśleniu aplikantów radcowskich z listy na skutek ziszczenia się przesłanki „nieprzydatności do wykonywania zawodu”, w sposób nieunikniony rodzą się istotne zastrzeżenia i wątpliwości co do kierunku wykładni proponowanej przez NSA w wyroku z 16 października 2018 r.

Po pierwsze NSA w glosowanym wyroku, odwołując się do istoty uchwał (decyzji) podejmowanych w granicach uznania administracyjnego, wskazała, że aby przyjąć, iż organ prawidłowo wydał decyzję o takim charakterze (stosując warunek „uzyskania negatywnej opinii patrona”), powinien on zbadać „wszelkie okoliczności dotyczące przebiegu aplikacji”. Zastanawia jednak nie tylko to, co miałyby dokładnie oznaczać zakresowo to określenie, lecz także jak kształtuje się jego wydźwięk znaczeniowy w relacji do przepisów ustawy i Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej, które dają możliwość stwierdzenia nieprzydatności do wykonywania zawodu i skreślenia z listy aplikantów w razie „uzyskania negatywnej opinii patrona”. Jak podkreślono, na skutek nieostrości pojęciowej „nieprzydatności do wykonywania zawodu” katalog przyczyn, które można za taką „nieprzydatność” uznać, nie może być ze swojej natury zamknięty. Nie jest to równoznaczne z przyjęciem, że samego warunku w postaci „uzyskania negatywnej opinii patrona”

<sup>11</sup> Tak: I. Misiejuk, *op. cit.*, s. 29.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

za taką „nieprzydatność” nie można uznać. Przeciwnie – po to wskazano tę przesłankę w Regulaminie odbywania aplikacji radcowskiej, by niejako legislacyjnie zaproponować normatywną podstawę, która może uruchomić procedurę skreślenia aplikanta „nieprzydatnego” do wykonywania zawodu. Wykładnia zaproponowana przez NSA prowokuje stan, w którym „uzyskanie negatywnej opinii patrona” jako przykładowa przesłanka stanowiąca o „nieprzydatności do wykonywania zawodu” traci sens normatywny, skoro nie sam ten element z przebiegu aplikacji – a dopiero jej wszystkie elementy – mają być podstawą (bodźcem) do faktycznego wdrożenia przesłanki „uzyskania negatywnej opinii patrona” (notabene w tym przypadku przecież precyzyjnie określonej). Co więcej, wywód NSA wykazuje wewnętrzną niespójność. Z jednej strony podnosi się, że „nieprzydatność” stanowi niejako ogniwo kontekstu, który dopiero w perspektywie globalnej może stanowić podstawę do skreślenia aplikanta z listy aplikantów radcowskich, z drugiej potwierdza, że jest to „uszczegółowiona przesłanka” dla ziszczenia się ustawowego kryterium „nieprzydatności”.

Po drugie narracja przedstawiona przez NSA w uzasadnieniu głosowanego wyroku wykazuje szereg nieścisłości (a wręcz wewnętrznej niespójności). Z jednej strony argumentuje się, że podstawą do wydania decyzji uznaniowej przez radę OIRP nie mogło być uzyskanie samej „negatywnej opinii patrona”, o której stanowią przepisy Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej, z drugiej zaleca dokonanie przez sąd pierwszej instancji „analizy opinii patrona”, która stała się podstawą do rozstrzygnięcia. Dodatkowo proponuje się także rozważenie ocen z odbywanych praktyk i wyników kolokwii cząstkowych, a także ocenę tego, „w jakim stopniu przebieg szkolenia i praktyk wpływał na ocenę przydatności do wykonywania zawodu radcy prawnego”. W tym kontekście nie jest już jasne, czy NSA w uzasadnieniu kieruje się w sposób bezwzględny ku stwierdzeniu, że „negatywna opinia patrona” nie może stanowić samoistnej przesłanki do uruchomienia postępowania w przedmiocie skreślenia z listy aplikantów radcowskich, czy też do tego, że nie zbadano okoliczności towarzyszących jej wydaniu. NSA w uzasadnieniu głosowanego wyroku sugeruje także, że powinno się zbadać, na czym miały polegać „elastyczne zasady odbywania patronatu”, w szczególności jak przebiegał kontakt pomiędzy aplikantem

i patronem. Całość dość szerokiego wywodu NSA wokół relacji pomiędzy aplikantem i patronem, modelu patronatu (a nawet jego atmosfery) wydaje się wręcz przekierowywać punkt ciężkości z badania „nieprzydatności aplikanta do wykonywania zawodu radcy prawnego” na badanie nieistniejącej normatywnie przesłanki „nieprzydatności radcy prawnego do bycia patronem”.

Ponadto NSA prowadzi dość niejasny wywód na temat sformułowania przez samorząd radcowski kryteriów, które w jego ocenie nie powinny mieć charakteru arbitralnego, a „rozstrzygnięcia organów samorządu winny opierać się na obiektywnych kryteriach”. Jednocześnie argumentuje, że „opinia patrona ma natomiast w znacznej mierze charakter subiektywny, gdyż jej elementem jest m.in. ocena postawy etycznej aplikanta”, dlatego też „nie można jej uznać za wyłączną ani tym bardziej obiektywną przesłankę nieprzydatności do wykonywania zawodu radcy prawnego”. W innym miejscu uzasadnienia jednak zgadza się ze stanowiskiem, że aplikacja radcowska ma charakter kompleksowy i dotyczy całokształtu działań podejmowanych przez aplikantów radcowskich, co wykracza poza samą kontrolę poziomu wiedzy aplikantów radcowskich i obejmuje również ocenę kwalifikacji moralnych, które w przyszłości gwarantują dawanie rękami prawidłowego wykonywania zawodu radcy prawnego. Podnosi (notabene słusznie), że ocena przesłanek takich jak „przydatność” do wykonywania zawodu mieści się w istocie konstytucyjnej „pieczy”, jaką przypisano samorządowi radcowskiemu w ramach jego zadań<sup>13</sup> i ze swojej natury ma charakter uznaniowy. Rozważania NSA rozciągają jednak nad analizowanym obszarem „mglisty horyzont”. Jeśli bowiem sama przesłanka „przydatności” ma charakter uznaniowy (*ergo* opinia patrona w tym zakresie również ma charakter uznaniowy), czego NSA nie kwestionuje, to w jaki sposób niejako substancjalna „uznaniowość” ma wykluczać *ipso iure* możliwość uczynienia z niej przesłanki do skreślenia z listy aplikantów radcowskich. W ten sposób zawsze opinia patrona dotycząca przesłanki uznaniowej traktowana byłaby jako zbyt ocenna, oparta na nieobiektywnych kryteriach. Oczywiście taki tok rozumowania nie jest

<sup>13</sup> Tak też wyrok WSA w Warszawie z 17 kwietnia 2019 r., VI SA/Wa 2259/18, LEX nr 3025728.

prawidłowy i naruszałby *ratio* przyjętych regulacji, tak ustawowych, jak i wewnątrzsamorządowych.

Wypada dodać, że tak prezentowana narracja (i wytyczne skierowane do sądu pierwszej instancji) może uchodzić za przekraczającą granice kontroli sądowej samorządowych decyzji uznaniowych. Sąd bowiem bada zgodność z prawem podjętego rozstrzygnięcia, nie wnikając w jego celowość. Z tego względu kontrola sądowa takich decyzji zmierza do ustalenia, czy na podstawie przepisów prawa dopuszczalne było wydanie rozstrzygnięcia, czy organ nie przekroczył granic uznania i czy uzasadnił swoje stanowisko dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami tak, że nie można mu postawić zarzutu dowolności<sup>14</sup>. NSA wskazał, że w jego ocenie sąd pierwszej instancji nie sprostał obowiązkowi na nim ciążącym, powinien bowiem zbadać, czy organy samorządu dokonały „oceny całokształtu okoliczności sprawy oraz ustaliły, czy zachowano wszystkie materialne i proceduralne gwarancje przysługujące osobom wykreślonym z listy aplikantów”. Zaskarżona uchwała oparta była na istniejącej i obowiązującej podstawie prawnej. Zawierała również uzasadnienie w przedmiocie okoliczności, które stanowiły podstawę do zastosowania przesłanki („uzyskania negatywnej opinii patrona”) skreślenia z listy aplikantów radcowskich. W sytuacji gdy organy samorządu, zobowiązane do sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu, posiadają kompetencję do badania „przydatności” do wykonywania zawodu i podejmują decyzje w ramach obowiązującego systemu prawa, kontrola sądowa nie powinna ingerować w ocenę samej zasadności podejmowania tego rodzaju rozstrzygnięć. Prowadziłoby to do sytuacji, w której każda decyzja uznaniowa, dotycząca przesłanek ocennych (a zatem więc zakresowo niedookreślonych), mogłaby być przez sądy uznawana za przedwczesną, niewystarczającą. Dlatego też, wbrew twierdzeniom NSA, korzystanie z przesłanki „uzyskania negatywnej opinii patrona” stanowi nie o „arbitralności”, lecz o „obiektywizmie” i kompleksowości na rzecz oceny występowania okoliczności świadczących o tak płynnym kryterium jak „nieprzydatność do wykonywania zawodu”.

<sup>14</sup> Tak wyrok WSA w Warszawie z 29 kwietnia 2015 r., VI SA/Wa 2380/14, LEX nr 1819811.

\* \* \*

NSA w glosowanym wyroku z 16 października 2018 r. (II GSK 2949/16) wydaje się w sposób niepokojący rozszerzać zakres sądowej kontroli w obszarze uchwał (decyzji) uznaniowych wydawanych przez organy samorządu radcowskiego. Przy zaaprobowaniu toku narracji zaprezentowanej przez NSA wszystkie decyzje samorządowe odnoszące się do przesłanek ocennych (takich jak „nieprzydatność do wykonywania zawodu”) mogłyby być uznawane przez sądy za zbyt arbitralne, przedwczesne, zbyt fragmentarycznie uargumentowane. W konsekwencji przepisy stanowiące o sprawowaniu przez samorządy zawodowe pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego stałyby się *de facto* martwe.

Wydaje się, że kierunek argumentacji NSA został ukształtowany na założeniu, że aby mogło dojść do skreślenia aplikanta radcowskiego z listy aplikantów radcowskich, nie jest wystarczające ziszczenie się przesłanki „uzyskania negatywnej opinii patrona”. Możliwe byłoby to dopiero na skutek oceny (bliżej niesprecyzowanego) całokształtu elementów współtworzących przebieg aplikacji. W ten sposób przepis Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej, który stwarza taką możliwość, miałby stanowić jedynie bodziec do podjęcia szerszej oceny w tym zakresie. Taki kierunek argumentacji wydaje się jednak pozostawać w sprzeczności z brzmieniem normy zakodowanej w przepisach regulacji samorządowych i *ratio* wprowadzenia niejako przykładowego „doszczegółowienia” w stosunku do przepisów u.r.p.<sup>15</sup>

Wypada również dodać, że argumentacja przedstawiona przez NSA wykazuje szereg wewnętrznych niespójności, które nie sprzyjają utrzymaniu logicznej i spójnej konstrukcji prowadzonego wyводу. Z jednej strony argumentuje się „niewystarczalność” spełnienia przesłanki „negatywnej opinii patrona”, z drugiej nakazuje pogłębienie postępowania i przeprowadzenie niejako analizy jej treści, a nawet okoliczności (w tym atmosfery) odbywanej aplikacji. W innym miejscu wskazuje się, że oparcie się na opinii patrona jest zbyt subiektywne dla oceny „przydatności” aplikanta radcowskiego do wykonywania zawodu radcy

<sup>15</sup> Wyrok NSA z 19 lutego 2021 r., II GSK 960/20, LEX nr 3147135.



prawnego, podczas gdy dalej dowodzi się, że jest to kryterium ocenne (dotyczy kwalifikacji moralnych), a te zawsze przecież w istocie mają charakter uznaniowy. Jeśli więc pozostawia się ocenę „przydatności” aplikanta radcowskiego do wykonywania zawodu samorządowi zawodowemu w ramach sprawowanej przez niego pieczy, to sądy nie powinny kwestionować zasadności normatywnego posłużenia się przesłankami nieostrymi. Inaczej może to nagminnie prowadzić do sytuacji, kiedy sądy, w ramach sprawowania kontroli sądowej, będą decydować o tym, czy w sposób wystarczający oceniono przesłankę ze swojej natury oceną (?).

## Bibliografia

### Literatura

- Klatka Z., *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Misiejuk I., *Za co można „wylecieć” z aplikacji?*, „Radca Prawny” 2015, nr 161.
- Świstak M., *Charakter prawny uchwał organów samorządu zawodowego radców prawnych w Polsce*, Lublin 2018.

### Akty prawne

- Ustawa z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 75).
- Regulamin odbywania aplikacji radcowskiej, załącznik do uchwały nr 90/VII/2009 Krajowej Rady Radców Prawnych z 17 października 2009 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej [online], [https://kirp.pl/wp-content/uploads/2021/04/uchwała-prezydium\\_krrp\\_119\\_xi\\_2021-w-sprawie-ogloszenia-tekstu-jednolitego-regulaminu-odbywania-aplikacji-radcowskiej.pdf](https://kirp.pl/wp-content/uploads/2021/04/uchwała-prezydium_krrp_119_xi_2021-w-sprawie-ogloszenia-tekstu-jednolitego-regulaminu-odbywania-aplikacji-radcowskiej.pdf).
- Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325).
- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735).
- Ustawa z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 137).
- Ustawa z 7 listopada 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r. poz. 1778).

### Orzecznictwo

- Wyrok NSA z 19 lutego 2021 r., II GSK 960/20, LEX nr 3147135.
- Wyrok NSA z 16 października 2018 r., II GSK 2949/16, LEX nr 2591196.
- Wyrok WSA w Warszawie z 17 kwietnia 2019 r., VI SA/Wa 2259/18, LEX nr 3025728.

Wyrok WSA w Warszawie z 19 listopada 2015 r., VI SA/Wa 1933/15,  
LEX nr 2030995.

Wyrok WSA w Warszawie z 11 marca 2015 r., VI SA/Wa 2242/14, LEX  
nr 2166748.

Wyrok WSA w Warszawie z 29 kwietnia 2015 r., VI SA/Wa 2380/14,  
LEX nr 1819811.

**Kacper Milkowski<sup>1</sup>**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID ID: 0000-0003-4367-0365

# PRZEGLĄD ORZECZNICTWA SĄDU NAJWYŻSZEGO

## ABSTRACT

### Overview of the decisions of the Polish Supreme Court

The resolution of the panel of seven judges of the Polish Supreme Court of November 9, 2021 (case file no. I KZP 5/21) is of utmost importance for legal practice. In the resolution, the Polish Supreme Court assumed that a witness who gives false testimony out of fear of criminal liability shall not be subject to the offense under Article 233 § 1a of the Polish Penal Code if, in exercising their right to defense, they testify untruthfully or conceal the truth without at the same time exhausting the qualities of the offense defined in another provision of the aforementioned act. The Polish Supreme Court decided to make the resolution a legal principle. Another important resolution of the Polish Supreme Court is the resolution of the panel of seven judges of January 14, 2022 (case file no. III CZP 7/22). As indicated by the Supreme Court, the liability of

<sup>1</sup> Doktorant w Katedrze Prawa Międzynarodowego Publicznego i Prawa Unii Europejskiej na Wydziale Prawa i Administracji na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie.

the insurance company resulting from the contract of a compulsory third party liability insurance of motor vehicle owners covers damages caused as a result of the operation of the device installed in the vehicle, even if the vehicle did not fulfill the communication function at the time of the damage. However, in accordance with the resolution of the panel of seven judges of the Polish Supreme Court of December 8, 2021 (case file no. III CZP 83/20) – a correction of a press material may be signed by the attorney of the person interested in its publication (Article 31a (1) and (4) of the Polish Press Law Act).

**Keywords:** Supreme Court, judiciary, criminal proceedings, civil proceedings, witness, compensation for damage, statute of limitations, press law

**Słowa kluczowe:** Sąd Najwyższy, orzecznictwo, postępowanie karne, postępowanie cywilne, świadek, naprawienie szkody, przedawnienie, prawo prasowe

## Sprawy z zakresu prawa cywilnego i gospodarczego

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 14 stycznia 2022 r., III CZP 7/22

Odpowiedzialność zakładu ubezpieczeń wynikająca z umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych obejmuje szkody wyrządzone w wyniku pracy urządzenia zamontowanego w pojeździe także wtedy, gdy w chwili wyrządzenia szkody pojazd nie pełnił funkcji komunikacyjnej (art. 34 ustawy z 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych – t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 854 w związku z art. 436 k.c.).

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 grudnia 2021 r., III CZP 99/20

Sąd apelacyjny lub sąd okręgowy jako sąd odwoławczy, stwierdzając przy rozpoznaniu sprawy oczywistą obrazę przepisów, poucza sędziego, asesora sądowego, wchodzących w skład sądu orzekającego, o możliwości złożenia na piśmie wyjaśnień (art. 40 § 1 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych; t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2072 ze zm.) w dniu wydania orzeczenia. Postanowienie zawierające wytknięcie

uchybień powinno być wydane niezwłocznie po złożeniu wyjaśnień lub upływie terminu do ich złożenia.

### **Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 grudnia 2021 r., III CZP 98/20**

Sąd apelacyjny lub sąd okręgowy jako sąd odwoławczy wytyka uchybienie właściwemu sądowi na podstawie art. 40 § 1 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2072 ze zm.) w tym samym składzie, w którym rozpoznał sprawę.

### **Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 8 grudnia 2021 r., III CZP 83/20**

Sprostowanie materiału prasowego może być podpisane przez pełnomocnika osoby zainteresowanej jego opublikowaniem (art. 31a ust. 1 i 4 ustawy z 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1914).

### **Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 22 października 2021 r., III CZP 78/20**

Przewidziany w art. 119 k.c. zakaz zmiany terminu przedawnienia roszczenia przez czynność prawną nie stoi na przeszkodzie odroczeniu przez strony terminu spełnienia świadczenia, choćby roszczenie stało się już wymagalne; w takim przypadku przedawnienie biegnie na nowo z upływem odroczonego terminu.

### **Uchwała Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2022 r., III CZP 38/22**

Od powoda będącego konsumentem, dochodzącego w jednym pozwie kilku roszczeń wynikających z czynności bankowych, pobiera się na podstawie art. 13a ustawy z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 755 ze zm.) jedną opłatę stałą, jeżeli wartość przedmiotu sporu dla tych roszczeń, ustalona na podstawie art. 21 k.p.c., przewyższa kwotę 20 tys. zł.

### **Uchwała Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2022 r., III CZP 35/22**

Nabywca wierzytelności w drodze przelewu, na którego rzecz zasądzono koszty procesu, nie jest w tym zakresie wierzycielem pierwotnym

w rozumieniu art. 29 ust. 5 pkt 3 lit. b z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 210 ze zm.).

### **Uchwała Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2022 r., III CZP 34/22**

Artykuł 29 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 210 ze zm.) nie znajduje zastosowania, jeżeli sześciomiesięczny okres bezczynności wierzyciela, który nie zażądał podjęcia zawieszzonego postępowania egzekucyjnego, upłynął przed dniem wejścia w życie tej ustawy, komornik zaś umorzył postępowanie z tej przyczyny na podstawie art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c. po dniu 1 stycznia 2019 r.

### **Uchwała Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2022 r., III CZP 21/22**

Artykuł 30 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 210 ze zm.) nie stanowi podstawy pobrania przez komornika sądowego opłaty egzekucyjnej od wierzyciela w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 824 § 1 pkt 2 k.p.c. ze względu na złożenie przez wierzyciela wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego po ogłoszeniu upadłości dłużnika.

### **Uchwała Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2022 r., III CZP 19/22**

Nieruchomość, której właścicielowi przysługuje wynikające z art. 4 ust. 4 oraz 241 ust. 6 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1208) uprawnienie do korzystania z dróg wewnętrznych łączących się z drogą publiczną, ma odpowiedni dostęp do drogi publicznej w rozumieniu art. 145 § 1 k.c.

### **Uchwała Sądu Najwyższego z 27 stycznia 2022 r., III CZP 36/22**

Złożenie przez wierzyciela wniosku egzekucyjnego przeciwko zmarłemu dłużnikowi stanowi oczywiście niecelowe wszczęcie postępowania egzekucyjnego w rozumieniu art. 30 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych.

### **Uchwała Sądu Najwyższego z 25 stycznia 2022 r., III CZP 51/22**

Na postanowienie sądu pierwszej instancji co do składu grupy wydane w postępowaniu grupowym przysługuje zażalenie do sądu drugiej instancji (art. 394 k.p.c. w zw. z art. 24 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2009 r.

o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 446 ze zm.).

### Uchwała Sądu Najwyższego z 25 stycznia 2022 r., III CZP 4/22

Postępowanie wywołane zażaleniem na postanowienie sądu pierwszej instancji w przedmiocie zabezpieczenia umarza sąd, który wydał zaskarżone postanowienie, w składzie trzech sędziów (art. 741 § 2 k.p.c.).

### Uchwała Sądu Najwyższego z 21 stycznia 2022 r., III CZP 58/22

Sąd opiekuńczy, orzekając o zleceniu kuratorowi sądowemu przymusowego odebrania osoby podlegającej władzy rodzicielskiej (art. 598<sup>6</sup> k.p.c.), nie bada zasadności orzeczenia podlegającego wykonaniu.

### Uchwała Sądu Najwyższego z 21 stycznia 2022 r., III CZP 37/22

Na postanowienie sądu pierwszej instancji w przedmiocie wynagrodzenia kuratora strony, której miejsce pobytu nie jest znane, przysługuje zażalenie do innego składu tego sądu (art. 394<sup>1a</sup> § 1 pkt 9 k.p.c. *per analogiam*). Jeżeli kuratorem takim jest adwokat, jego wynagrodzenie podlega podwyższeniu o należny podatek od towarów i usług.

### Uchwała Sądu Najwyższego z 20 stycznia 2022 r., III CZP 30/22

W sprawie z wniosku gminy o złożenie do depozytu sądowego należności podatkowej podlegającej zwrotowi, wskazującego na wątpliwości co do następstwa prawnego podmiotu, na którego rzecz ma nastąpić zwrot, droga sądowa jest dopuszczalna.

### Uchwała Sądu Najwyższego z 20 stycznia 2022 r., III CZP 23/22

W sprawie o stwierdzenie zasiedzenia służebności przesyłu sąd nie jest związany ustaleniami i oceną prawną, które zadecydowały o prawomocnym oddaleniu wniosku o ustanowienie tej służebności w sprawie między tymi samymi uczestnikami z uwagą na uwzględnienie zarzutu jej zasiedzenia.

### Uchwała Sądu Najwyższego z 20 stycznia 2022 r., III CZP 17/22

Nie jest dopuszczalne ustalenie na podstawie art. 189 k.p.c., że na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy spółki akcyjnej została podjęta określona uchwała, jeżeli w protokole walnego zgromadzenia stwierdzono, że uchwała nie została podjęta.



### Uchwała Sądu Najwyższego z 20 stycznia 2022 r., III CZP 9/22

Sprawca wypadku komunikacyjnego i zakład ubezpieczeń, z którym sprawca wypadku jest związany umową ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody związane z ruchem tych pojazdów, odpowiadają wobec zarządcy drogi za szkodę spowodowaną zanieczyszczeniami drogi płynami silnikowymi.

### Uchwała Sądu Najwyższego z 20 stycznia 2022 r., III CZP 8/22

Nieważne jest postanowienie umowy o ustanowieniu użytkownika wieczystego określające obowiązek zapłaty przez użytkownika wieczystego kary umownej w wypadku niezagospodarowania nieruchomości w terminie wskazanym w umowie.

### Uchwała Sądu Najwyższego z 13 stycznia 2022 r., III CZP 65/22

Na podstawie art. 754<sup>1</sup> § 2 k.p.c. w zw. z art. 754<sup>1</sup> § 1 k.p.c. dopuszczalna jest zmiana terminu upadku zabezpieczenia przez zajęcie wierzytelności z rachunku bankowego (art. 747 pkt 1 k.p.c.) postanowieniem wydanym przez sąd po upływie miesięcznego terminu od uprawomocnienia się orzeczenia uwzględniającego roszczenie, jeśli uprawniony złożył wniosek o zmianę terminu przed jego upływem.

### Uchwała Sądu Najwyższego z 13 stycznia 2022 r., III CZP 61/22

Początek biegu terminu przedawnienia roszczenia konsumenta będącego ubezpieczonym lub ubezpieczającym z tytułu zwrotu świadczenia nienależnego, związanego z pobraniem przez ubezpieczyciela w trakcie trwania umowy ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym opłat niestanowiących kosztów udzielonej ochrony ubezpieczeniowej, na podstawie niedozwolonych postanowień umownych (art. 385<sup>1</sup> k.c.), nie może rozpocząć się, zanim konsument dowiedział się lub, rozsądnie rzecz ujmując, powinien dowiedzieć się o niedozwolonym charakterze postanowienia.

### Uchwała Sądu Najwyższego z 13 stycznia 2022 r., III CZP 14/22

Po podziale nieruchomości władnącej, a następnie scaleniu wydzielonej w ten sposób części z inną nieruchomością, niemającą statusu nieruchomości władnącej, służebność gruntowa rozciąga się na całą powstałą w ten sposób nieruchomość.

### Uchwała Sądu Najwyższego z 12 stycznia 2022 r., III CZP 78/22

Jeżeli naruszenie zakazu konkurencji, o którym mowa w art. 56 § 2 k.s.h., polega na podjęciu dających się zindywidualizować, powtarzających się zachowań, roszczenia wspólnika przewidziane w art. 57 § 1 k.s.h. przedawniają się z upływem sześciu miesięcy od dnia, gdy wszyscy pozostali wspólnicy dowiedzieli się o naruszeniu zakazu, nie później jednak niż z upływem trzech lat (art. 57 § 2 k.s.h.), liczonych odrębnie w stosunku do każdego zachowania.

### Uchwała Sądu Najwyższego z 12 stycznia 2022 r., III CZP 67/22

Zawarcie przez spółkę akcyjną umowy poręczenia za dług małżonka, pozostającego z członkiem zarządu tej spółki w ustroju wspólności ustawowej, wymaga zgody walnego zgromadzenia (art. 15 § 1 k.s.h.).

### Uchwała Sądu Najwyższego z 12 stycznia 2022 r., III CZP 60/22

W sprawie o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego strona pozwana, która na jego podstawie jest uprawniona do egzekwowania należnych jej świadczeń alimentacyjnych, jest ustawowo zwolniona od kosztów sądowych na podstawie art. 96 ust. 1 pkt 2 ustawy z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

### Uchwała Sądu Najwyższego z 12 stycznia 2022 r., III CZP 24/22

Do umowy przelewu wierzytelności zawartej między dwiema spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością, przy której zawarciu jedną z nich reprezentuje pełnomocnik ustanowiony przez członka jednoosobowego zarządu, który to członek zarządu jest jednocześnie prokurentem samodzielnym drugiej spółki, ma zastosowanie art. 108 k.c. w zw. z art. 2 k.s.h.

### Uchwała Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2021 r., III CZP 112/20

Upływ czasu od spełnienia świadczenia nie ma znaczenia dla możliwości żądania jego zwrotu przez osobę uchylającą się od skutków oświadczenia woli (art. 88 § 1 k.c.), w którym świadczenie to znajdowało podstawę.

### Uchwała Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2021 r., III CZP 103/20

Artykuł 68 ust. 6 ustawy z 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się

wirusa SARS-CoV-2, przewidujący rozpoczęcie biegu terminów po upływie siedmiu dni od dnia wejścia w życie tej ustawy, odnosi się do terminów, które nie rozpoczęły biegu na podstawie art. 15zszs ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, a nie do terminów, które zgodnie z zasadami ogólnymi rozpoczynają bieg po uchyleniu tego przepisu.

### Uchwała Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2021 r., III CZP 96/20

Dla wyczerpania trybu, o którym mowa w art. 145 ust. 1 ustawy z 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze, konieczne jest zaskarżenie odmowy uznania wiarygodności przeciwnie do sędziego-komisarza, a w razie nieuwzględnienia sprzeciwu wniesienie zażalenia do sądu upadłościowego.

### Uchwała Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2021 r., III CZP 85/20

Roszczenie odszkodowawcze uzupełniające (art. 18 ust. 2 zdanie drugie ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 611 ze zm.), obejmujące opłaty niezależne od właściciela, dochodzone przez gminę przeciwko osobie zajmującej lokal bez tytułu prawnego za okres po ustaniu tego tytułu, nie jest związane z prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu art. 118 k.c.

### Uchwała Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2021 r., III CZP 49/21

W przypadku zaskarżenia postanowień sądu pierwszej instancji o odrzuceniu pozwu (art. 394 § 1 *in principio* k.p.c.) i w przedmiocie zabezpieczenia (art. 741 § 1 k.p.c.) zażalenie na pierwsze z tych postanowień podlega rozpoznaniu przez sąd drugiej instancji, a drugie – przez sąd, który wydał zaskarżone postanowienie. Dotyczy to również przypadku, w którym zaskarżone postanowienia zostały objęte jednym dokumentem, a zażalenia zawarto w jednym piśmie procesowym.

### Uchwała Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2021 r., III CZP 26/21

1. Dopuszczalne jest zastrzeżenie kary umownej na wypadek niewykonania albo nienależytego wykonania przez wierzyciela czynności,

bez której świadczenie dłużnika w umowie o roboty budowlane nie może być spełnione.

2. Maksymalna wysokość kary umownej nie musi być wyrażona w kwocie pieniężnej; wystarczy, że można ją oznaczyć na podstawie umowy i w świetle okoliczności sprawy.

### **Uchwała Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2021 r., III CZP 21/21**

Na żądanie dłużnika sąd postanowił o zwrocie depozytu sądowego (art. 469 § 1 k.c.), chyba że przed lub równocześnie ze złożeniem wniosku przez dłużnika zostało złożone do sądu żądanie wierzyciela wydania mu depozytu (art. 693<sup>11</sup> § 1–2 k.p.c.).

### **Uchwała Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2021 r., III CZP 16/21**

Dopuszczalne jest zastrzeżenie kary umownej za zwłokę w wykonaniu zobowiązania w postaci określonego procentu ustalonego wynagrodzenia umownego za każdy dzień zwłoki, nawet jeżeli nie określono końcowego terminu naliczania kary umownej ani jej kwoty maksymalnej.

### **Uchwała Sądu Najwyższego z 7 grudnia 2021 r., III CZP 87/20**

Zażalenie na postanowienie sądu pierwszej instancji w postępowaniu egzekucyjnym odrzuca sąd, który wydał zaskarżone postanowienie, w składzie trzech sędziów (art. 767<sup>4</sup> § 1<sup>1</sup> k.p.c.).

### **Uchwała Sądu Najwyższego z 7 grudnia 2021 r., III CZP 67/20**

Sąd opiekuńczy może – na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy z 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 709) – postanowić o sporządzeniu nowego aktu urodzenia po prawomocnym zaprzeczeniu ojcostwa męża matki. Zainteresowanym w takiej sprawie jest także mężczyzna, którego ojcostwo zostało zaprzeczone (art. 510 § 1 k.p.c.). Jeżeli okaże się, że nie jest on uczestnikiem postępowania, sąd wezwie go do udziału w sprawie (art. 510 § 2 k.p.c.).

### **Uchwała Sądu Najwyższego z 3 grudnia 2021 r., III CZP 90/20**

Zgodnie z art. 376 ust. 1 ustawy z 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1228) zarządca przymusowy ustanowiony na podstawie art. 1064<sup>10</sup> k.p.c. nie jest uprawniony do złożenia wniosku

o orzeczenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, o którym mowa w art. 373 ustawy – Prawo upadłościowe.

#### **Uchwała Sądu Najwyższego z 3 grudnia 2021 r., III CZP 84/20**

Prawomocny wyrok zasądający z urzędu w postępowaniu karnym zadośćuczynienie na rzecz pokrzywdzonego (art. 46 § 1 k.k.) nie stwarza powagi rzeczy osądzonej w części, w której zadośćuczynienie nie zostało zasądzone (art. 46 § 3 k.k. i art. 415 § 2 k.p.k.).

#### **Uchwała Sądu Najwyższego z 24 listopada 2021 r., III CZP 80/20**

Na postanowienie referendarza sądowego o odmowie zwolnienia od opłaty od apelacji, wydane w sądzie drugiej instancji, przysługuje skarga.

#### **Uchwała Sądu Najwyższego z 18 listopada 2021 r., III CZP 77/20**

Uprawomocnienie się postanowienia o ogłoszeniu upadłości dłużnika (art. 146 ust. 1 zdanie drugie ustawy z 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1228 ze zm.) nie jest przeszkodą do przysądzenia własności nieruchomości na rzecz nabywcy licytacyjnego, któremu prawomocnie udzielono przybicia przed ogłoszeniem upadłości dłużnika i który wykonał warunki licytacyjne (art. 998 § 1 k.p.c.).

#### **Postanowienie Sądu Najwyższego z 18 listopada 2021 r., V CO 209/21**

Stosownie do art. 45 § 1 k.p.c., jeżeli na podstawie przepisów kodeksu nie można w świetle okoliczności sprawy ustalić właściwości miejscowej, Sąd Najwyższy oznaczy sąd, przed który należy wytoczyć powództwo. Oznaczenie przez Sąd Najwyższy sądu właściwego do rozpoznania sprawy o rozwód jest więc uzasadnione dopiero w razie stwierdzenia, że żadna ze stron nie ma miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i nie jest możliwe ustalenie właściwości miejscowej sądu na podstawie art. 41 k.p.c.

#### **Uchwała Sądu Najwyższego z 16 listopada 2021 r., III CZP 76/20**

W stanie prawnym wprowadzonym od 7 listopada 2019 r. ustawą z 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1496 ze zm.) sąd drugiej instancji rozpoznaje zażalenie na orzeczenie wydane przez sąd pierwszej instancji w sprawie toczącej się w postępowaniu uproszczonym w składzie jednego sędziego.

### Uchwała Sądu Najwyższego z 9 listopada 2021 r., III CZP 70/20

Dopuszczalna jest apelacja powoda od wyroku w części, w której oddalono jego żądanie główne w sytuacji, w której wyrok ten nie został zażarżony w części uwzględniającej żądanie ewentualne.

### Uchwała Sądu Najwyższego z 9 listopada 2021 r., III CZP 69/20

Do rozpoznania zażalenia na zarządzenie przewodniczącego o zwrocie wniosku o udzielenie zabezpieczenia w sądzie pierwszej instancji, wniesionego po 7 listopada 2019 r., właściwy jest sąd, w którym wydano zażarżone zarządzenie (art. 741 § 2 k.p.c.).

### Uchwała Sądu Najwyższego z 5 listopada 2021 r., III CZP 68/20

1. Zażalenie na postanowienie sądu pierwszej instancji, wniesione po 6 listopada 2019 r., którego przedmiotem jest wynagrodzenie kuratora, rozpoznaje inny skład sądu pierwszej instancji (art. 394<sup>1a</sup> § 1 pkt 9 k.p.c. *per analogiam*), także w sprawach, w których przed dniem wejścia w życie ustawy z 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1469 ze zm.) wydano nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym.
2. Wynagrodzenie kuratora procesowego ustanowionego na podstawie art. 69 § 1 k.p.c., obowiązane do rozliczenia podatku od towarów i usług, sąd podwyższa o kwotę tego podatku.

### Uchwała Sądu Najwyższego z 29 października 2021 r., III CZP 60/20

Zarządzenie o zwrocie pozwu wniesionego przez adwokata, radcę prawnego, rzecznika patentowego lub Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, wydane na podstawie art. 130<sup>1a</sup> § 1 i 2 k.p.c., doręcza się tym podmiotom; termin do wniesienia zażalenia na to zarządzenie biegnie od dnia jego doręczenia z uzasadnieniem sporządzonym na żądanie, o którym mowa w art. 357 § 21 w związku z art. 362 k.p.c.

### Uchwała Sądu Najwyższego z 27 października 2021 r., III CZP 56/20

W stanie prawnym obowiązującym przed zmianą art. 95 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, dokonaną ustawą z 17 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 326) ujawnienie w księdze wieczyste

przeniesienia hipoteki w związku ze zbyciem wierzytelności bankowej wymagało zgody właściciela nieruchomości tylko wtedy, gdy przewidziano ją w oświadczeniu o ustanowieniu hipoteki.

### Uchwała Sądu Najwyższego z 27 października 2021 r., III CZP 54/20

Powołanie osoby fizycznej na funkcję kuratora wbrew jej woli może stanowić ważny powód do zwolnienia jej z tej funkcji (art. 169 § 1 w związku z art. 178 § 2 k.r.o.).

### Uchwała Sądu Najwyższego z 27 października 2021 r., III CZP 43/20

1. Wynagrodzenie prowizyjne (prowizja), stanowiące wynagrodzenie z tytułu udzielenia pożyczki, przewidziane w umowie pożyczki, do której mają zastosowanie przepisy ustawy z 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1083 ze zm.), nie jest świadczeniem głównym w rozumieniu art. 385<sup>1</sup> § 1 k.c.
2. Okoliczność, że pozaodsetkowe koszty kredytu konsumenckiego nie przekraczają wysokości określonej w art. 36a ust. 1 i 2 ustawy z 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim, nie wyłącza oceny, czy postanowienia określające te koszty są niedozwolone (art. 385<sup>1</sup> § 1 k.c.).

### Uchwała Sądu Najwyższego z 27 października 2021 r., III CZP 109/20

Wykładnia prawa, która legła u podstaw rozstrzygnięcia w zakończonyj sprawie, w której powód dochodził części świadczenia, nie jest objęta mocą wiążącą wyroku – w rozumieniu art. 365 § 1 k.p.c. – w innej sprawie o dalszą część tego świadczenia, pomiędzy tymi samymi stronami, w tym samym stanie faktycznym i prawnym, jeśli jest rażąco sprzeczna z prawem.

### Uchwała Sądu Najwyższego z 26 października 2021 r., III CZP 55/20

Nie podlega odrzuceniu zażalenie wniesione przez uczestnika postępowania przed doręczeniem mu odpisu postanowienia z uzasadnieniem, o którego sporządzenie ten uczestnik wnosił.

### Uchwała Sądu Najwyższego z 26 października 2021 r., III CZP 42/20

Okoliczność, że pozaodsetkowe koszty kredytu konsumenckiego nie przekraczają wysokości określonej w art. 36a ust. 1 i 2 ustawy z 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (obecnie t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1083

ze zm.), nie wyłącza oceny, czy postanowienia określające te koszty są niedozwolone (art. 385<sup>1</sup> § 1 k.c.).

### Uchwała Sądu Najwyższego z 7 października 2021 r., III CZP 53/20

Na postanowienie sądu drugiej instancji odrzucające skargę o wznowienie postępowania nie przysługuje zażalenie.

### Uchwała Sądu Najwyższego z 7 października 2021 r., III CZP 52/20

Do rozstrzygnięcia o kosztach postępowania egzekucyjnego zawieszono na skutek wniosku wierzyciela przed dniem 31 grudnia 2018 r., którego umorzenie z mocy prawa zostało stwierdzone przez komornika sądowego postanowieniem wydanym po dniu 31 grudnia 2018 r., ma zastosowanie art. 49 ust. 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1309).

### Uchwała Sądu Najwyższego z 7 października 2021 r., III CZP 51/20

Wniosek pełnomocnika z urzędu o zasądzenie na jego rzecz od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej nie zawiera *implicitie* żądania zasądzenia kosztów procesu na rzecz reprezentowanej przez niego strony – jako wygrywającej (art. 98 § 1 i 3 k.p.c.) – od strony przeciwnej.

## Sprawy z zakresu prawa karnego

### Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 9 listopada 2021 r., I KZP 6/21

Przepis art. 632 pkt 2 k.p.k., stosowany *per analogiam* do orzeczenia o prawnej niedopuszczalności wydania osoby ściganej, może stanowić podstawę do zasądzenia zwrotu wydatków poniesionych przez tę osobę w związku z ustanowieniem obrońcy.

### Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 9 listopada 2021 r., I KZP 5/21

Nie popełnia przestępstwa z art. 233 § 1a k.k. świadek składający fałszywe zeznanie z obawy przed grożącą mu odpowiedzialnością karną,



jeśli – realizując prawo do obrony – zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, nie wyczerpując jednocześnie swoim zachowaniem znamion czynu zabronionego określonego w innym przepisie ustawy.

Sąd Najwyższy postanowił nadać uchwale moc zasady prawnej.

### Uchwała Sądu Najwyższego z 9 listopada 2021 r., I KZP 3/21

Zgromadzone na rachunku bankowym środki nie są dowodem rzeczowym, o którym mowa w art. 106a ust. 8 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1896 ze zm.).

### Wyrok Sądu Najwyższego z 27 października 2021 r., III KK 344/21

W drodze rozporządzenia wykonawczego do art. 46 ust. 2 i 4 ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi Minister Zdrowia nie mógł skutecznie i w sposób prawnie wiążący ustanowić obowiązku poddania się 14-dniowej kwarantannie. Zgodnie z art. 92 ust. 1 konstytucji kompetencje dla organu, jakim jest Minister Zdrowia, do wydawania rozporządzeń obejmują wyłącznie zakres szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Skoro w świetle obowiązującego w dniu wydania rozporządzenia przepisu ustawy określającego zakres dopuszczalnej delegacji brak było upoważnienia do ustanawiania wobec osób przekraczających granicę państwową obowiązku odbycia 14-dniowej kwarantanny, stanowiącej ze swej istoty formę ograniczenia konstytucyjnej wolności osobistej i wolności poruszania się, to takie wykroczenie poza przyznane upoważnienie stanowiło naruszenie art. 92 ust. 1 konstytucji. Tym samym wprowadzony bez upoważnienia ustawowego nakaz, jako wprost sprzeczny z zagwarantowanymi konstytucyjnie prawami do wolności oraz swobodnego poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 52 ust. i art. 31 ust. 1 i 3 konstytucji), nie może w sposób oczywisty tworzyć podstawy prawnej do wypełnienia blankietu normy sankcjonowanej z art. 116 § 1 pkt 3 k.w. i prowadzić do ukarania na podstawie tego przepisu.

### Wyrok Sądu Najwyższego z 22 października 2021 r., IV KK 247/21

Wykroczenia określonego w art. 51 § 1 k.w. – polegającego na wywołaniu w miejscu publicznym zgorszenia wybrykiem innym niż krzyk, hałas czy

alarm – dopuszcza się ten, kto nagannym zachowaniem wywołuje u osób postronnych trudną do zniesienia uciążliwość, a nadto wywiera na nie zły, demoralizujący wpływ. W tym stanie rzeczy zachowanie polegające na umieszczeniu w miejscu publicznym wielkoformatowego billboardu przedstawiającego rozczłonkowany, zakrwawiony płód ludzki w celu zdyskredytowania praktyk aborcyjnych nie wypełniało znamion czynu zabronionego, o którym mowa w art. 51 § 1 k.w. (art. 5 § 1 pkt 2 k.p.w.).

Uchwała Sądu Najwyższego z 13 października 2021 r., I KZP 1/21

1. Przepis art. 86 ust. 13 ustawy z 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2020 r. poz. 971) musi być interpretowany w sposób ścisły i uwzględniający gwarancyjną funkcję tego przepisu;
2. Środki zgromadzone na rachunku bankowym nie mają cech dowodu rzeczowego w rozumieniu art. 86 ust. 13 cytowanej wyżej ustawy, gdyż nie istnieją jako rzeczy, a są wyłącznie zapisami w systemie informatycznym.

## Sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 20 stycznia 2022 r., III UZP 8/21

W sprawie z odwołania od decyzji organu rentowego o niepodleganiu dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu (art. 11 ust. 2 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 423) wartość przedmiotu zaskarżenia jest ustalana jako suma świadczeń z ubezpieczenia chorobowego za sporny okres, nie więcej niż za rok (art. 22 k.p.c.).

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 15 grudnia 2021 r., III UZP 7/21

Ubezpieczonemu, który pozostawał w zawodowej służbie wojskowej przed 2 stycznia 1999 r. i pobiera emeryturę wojskową wynoszącą 75% podstawy jej wymiaru obliczoną bez uwzględnienia okresów

składkowych i nieskładkowych, z których tytułu jest uprawniony również do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wypłaca się jedno z tych świadczeń – wyższe lub wybrane przez niego (art. 95 ust. 1 i 2 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 291 ze zm. w związku z art. 7 ustawy z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 586 ze zm.).

### Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 27 października 2021 r., III PZP 1/21

Porozumienie zawarte między investorem zamierzającym nabyć akcje spółki, której akcjonariuszami są pracownicy, a zakładowymi organizacjami związkowymi działającymi w tej spółce nie stanowi źródła prawa pracy jako nieoparte na ustawie (art. 9 § 1 k.p.).

### Postanowienie Sądu Najwyższego z 20 października 2021 r., III USK 218/21

Nie może być mowy o rozbieżności w orzecznictwie wtedy, gdy wprowadzie w pewnej fazie stosowania jakiegoś przepisu przez sądy, a zwłaszcza przez Sąd Najwyższy, doszło do rozchwiania wykładni albo wyraźnych różnic jurysdykcyjnych poświadczonych odmiennymi rozstrzygnięciami, jednak następnie – po wyjaśnieniu występujących kontrowersji i uzgodnieniu stanowisk – ugruntowany został pogląd, który uzyskał przewagę i ukształtował wykładnię oraz oparte na niej orzecznictwo, niewykazujące już później odchyień. Inaczej mówiąc, powoływanie się na rozbieżność w orzecznictwie sądów jako przyczynę kasacyjną określoną w art. 398<sup>o</sup> § 1 pkt 2 k.p.c. nie może dotyczyć rozbieżności, która została już usunięta przez ukształtowanie się wyraźnej, umocnionej i stabilnej linii orzeczniczej.

## Bibliografia

- Postanowienie Sądu Najwyższego z 18 listopada 2021 r., V CO 209/21.  
Postanowienie Sądu Najwyższego z 20 października 2021 r., III USK 218/21.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2022 r., III CZP 38/22.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2022 r., III CZP 35/22.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2022 r., III CZP 34/22.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2022 r., III CZP 21/22.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2022 r., III CZP 19/22.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 27 stycznia 2022 r., III CZP 36/22.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 25 stycznia 2022 r., III CZP 51/22.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 25 stycznia 2022 r., III CZP 4/22.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 21 stycznia 2022 r., III CZP 58/22.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 21 stycznia 2022 r., III CZP 37/22.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 20 stycznia 2022 r., III CZP 30/22.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 20 stycznia 2022 r., III CZP 23/22.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 20 stycznia 2022 r., III CZP 17/22.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 20 stycznia 2022 r., III CZP 9/22.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 20 stycznia 2022 r., III CZP 8/22.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 13 stycznia 2022 r., III CZP 65/22.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 13 stycznia 2022 r., III CZP 61/22.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 13 stycznia 2022 r., III CZP 14/22.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 12 stycznia 2022 r., III CZP 78/22.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 12 stycznia 2022 r., III CZP 67/22.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 12 stycznia 2022 r., III CZP 60/22.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 12 stycznia 2022 r., III CZP 24/22.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2021 r., III CZP 112/20  
Uchwała Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2021 r., III CZP 103/20.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2021 r., III CZP 96/20.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2021 r., III CZP 85/20.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2021 r., III CZP 49/21.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2021 r., III CZP 26/21.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2021 r., III CZP 21/21.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2021 r., III CZP 16/21.

- Uchwała Sądu Najwyższego z 7 grudnia 2021 r., III CZP 87/20.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 7 grudnia 2021 r., III CZP 67/20.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 3 grudnia 2021 r., III CZP 90/20.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 3 grudnia 2021 r., III CZP 84/20.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 24 listopada 2021 r., III CZP 80/20.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 18 listopada 2021 r., III CZP 77/20.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 16 listopada 2021 r., III CZP 76/20.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 9 listopada 2021 r., III CZP 70/20.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 9 listopada 2021 r., III CZP 69/20.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 9 listopada 2021 r., I KZP 3/21.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 5 listopada 2021 r., III CZP 68/20.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 29 października 2021 r., III CZP 60/20.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 27 października 2021 r., III CZP 109/20.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 27 października 2021 r., III CZP 56/20.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 27 października 2021 r., III CZP 54/20.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 27 października 2021 r., III CZP 43/20.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 26 października 2021 r., III CZP 55/20.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 26 października 2021 r., III CZP 42/20.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 13 października 2021 r., I KZP 1/21.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 7 października 2021 r., III CZP 53/20.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 7 października 2021 r., III CZP 52/20.  
Uchwała Sądu Najwyższego z 7 października 2021 r., III CZP 51/20.  
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 20 stycznia 2022 r.,  
III UZP 8/21.  
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 14 stycznia 2022 r.,  
III CZP 7/22.  
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 grudnia 2021 r.,  
III CZP 99/20.  
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 grudnia 2021 r.,  
III CZP 98/20.  
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 15 grudnia 2021 r.,  
III UZP 7/21.  
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 8 grudnia 2021 r.,  
III CZP 83/20.  
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 9 listopada 2021 r.,  
I KZP 6/21.

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 9 listopada 2021 r., I KZP 5/21.

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 27 października 2021 r., III PZP 1/21.

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 22 października 2021 r., III CZP 78/20.

Wyrok Sądu Najwyższego z 27 października 2021 r., III KK 344/21.

Wyrok Sądu Najwyższego z 22 października 2021 r., IV KK 247/21.

## LISTA RECENZENTÓW (w porządku alfabetycznym)

- » dr Michał Araszkiewicz r. pr., Uniwersytet Jagielloński;
- » dr hab. Małgorzata Balwicka-Szczyrba r. pr., Uniwersytet Gdański;
- » prof. dr hab. Krzysztof Baran, Uniwersytet Jagielloński;
- » dr hab. Jacek Barcik, prof. Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach;
- » dr hab. Mateusz Błachucki, Polska Akademia Nauk;
- » prof. dr hab. Łukasz Błaszczak r. pr., Uniwersytet Wrocławski;
- » dr hab. Joanna Bodio r. pr., Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie;
- » dr hab. Monika Bogucka-Felczak, prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- » dr Teodor Bulenda, Uniwersytet Warszawski;
- » dr hab. Piotr Chlebowicz, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie;
- » prof. dr hab. Marek Chmaj r. pr., SWPS Uniwersytet Humanistyczno-społeczny w Warszawie, Polska Akademia Nauk;
- » prof. dr hab. Janina Ciechanowicz-McLean, Uniwersytet Gdański;
- » dr Ziemowit Cieślak 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. 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 Grzegorzczyk, prof. nadzw. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie;
- » prof. dr hab. Stanisław Hoc, Uniwersytet Opolski;
- » dr hab. prof. UŁ Jacek Izydorczyk, prof. Uniwersytetu Łódzkiego;

- » dr hab. Marlena Jankowska-Augustyn, prof. Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach;
- » dr Tomasz Jaroszyński r. pr., Politechnika Warszawska;
- » dr Dariusz Kała, Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie;
- » dr hab. Dorota Karkowska, Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego;
- » dr hab. Przemysław Kledzik r. pr., Uniwersytet Szczeciński;
- » dr Michał Kobylarz r. pr., Uniwersytet Jagielloński;
- » prof. dr hab. Radosław Koper, Uniwersytet Śląski w Katowicach;
- » dr Patrycja Kozłowska-Kalisz r. pr., Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie;
- » dr Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel r. pr., Polska Akademia Nauk;
- » dr hab. Monika A. Król, prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- » dr hab. Ewa Kruk, prof. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie;
- » dr Michał Krzykowski r. pr., Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie;
- » dr hab. Agnieszka Laskowska-Hulisz, prof. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu;
- » prof. dr hab. Zbigniew Lasocik, Uniwersytet Warszawski;
- » dr hab. Jerzy Leszczyński r. pr., prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- » dr hab. Wojciech Lis, prof. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie;
- » dr Piotr Lissoń, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
- » dr hab. Anna Machnikowska, prof. Uniwersytetu Gdańskiego;
- » 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 Beata Pachuca-Smulska r. pr., Politechnika Warszawska;
- » dr hab. Bogumił Pahl, prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie;



- » prof. Ferdinando Parente, Ph.D., Università degli Studi di Bari „Aldo Moro”, Włochy;
- » dr hab. Piotr Pinior, prof. Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach;
- » dr hab. Ryszard Piotrowski, prof. Uniwersytetu Warszawskiego;
- » prof. dr hab. Andrzej 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 Humanistyczno-społecznego we Wrocławiu;
- » prof. dr hab. Bronisław Sitek, SWPS Uniwersytet Humanistyczno-społeczny w Warszawie
- » dr hab. Paweł Sitek, prof. Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie;
- » dr hab. Jędrzej Skrzypczak r. pr., prof. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
- » prof. dr hab. Jacek Sobczak, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
- » dr Justyna Stadniczeńko, Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie;
- » prof. dr hab. Kazimierz Strzyczkowski, Uniwersytet Łódzki;
- » dr hab. Robert Suwaj, prof. Politechniki Warszawskiej;
- » dr Dariusz Szafrąński, Uniwersytet Warszawski;
- » dr hab. Helena Szewczyk, Uniwersytet Śląski w Katowicach;
- » dr hab. Renata Świrgoń-Skok, prof. Uniwersytetu Rzeszowskiego;
- » prof. dr hab. Elżbieta Ura, Uniwersytet Rzeszowski;
- » dr hab. Michał Wojewoda r. pr., prof. Uniwersytetu Łódzkiego;
- » dr Magdalena Wróbel r. pr., Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie;
- » dr Krzysztof Wygoda, Uniwersytet Wrocławski;
- » dr hab. Piotr Zacharczuk, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie;
- » prof. dr hab. Robert Zawłocki, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
- » dr Krystyna Ziółkowska, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie;
- » dr hab. Łukasz Żarnowiec, prof. Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

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.

## ZASADY ETYCZNE KWARTALNIKA „RADCA PRAWNY. ZESZYTY NAUKOWE”

- » Redakcja kwartalnika „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” stosuje zasady etyki publikacyjnej, mające na celu przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom publikacyjnym, w szczególności zgodne z wytycznymi Komitetu do spraw Etyki Publikacyjnej (COPE – Committee on Publication Ethics), <https://publicationethics.org>.
- » Kolegium redakcyjne kwartalnika „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” w swojej pracy stale czuwa nad przestrzeganiem przyjętych zasad etycznych i metod pracy naukowej oraz przeciwdziałania praktykom, które nie są zgodne z tymi zasadami.
- » Do druku przyjmowane są wyłącznie prace twórcze i oryginalne. Prace zgłaszane do kwartalnika (opracowania dotyczące tego samego lub zbliżonego zagadnienia i tego samego autora) nie mogą być zgłoszone do publikacji w innym czasopiśmie lub publikacji, pod rygorem odmowy publikacji opracowań danego autora na łamach kwartalnika. W czasopiśmie nie publikuje się prac już wcześniej opublikowanych; wyjątki od tej zasady może dopuścić redaktor naczelny.
- » Kolegium redakcyjne wykrywa i dokumentuje wszelkie przejawy naruszenia zasad etycznych w nauce, w tym przypadki nierzetelności badawczej i naukowej.
- » Publikacji podlegają tylko prace własne autorów. *Ghostwriting* i *guest/honorary authorship* są na łamach kwartalnika „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” niedopuszczalne. Plagiat czy inne naruszenia praw autorskich lub etyki bądź rzetelności badawczej skutkują odmową publikacji opracowań danego autora na łamach kwartalnika oraz zawiadomieniem właściwych podmiotów i organów, w tym przypadku radców prawnych, i odpowiedzialnością dyscyplinarną. W przypadku stwierdzenia wskazanych naruszeń względem tekstu opublikowanego kolegium redakcyjne wycofuje wersję elektroniczną opracowania z otwartego dostępu, jak również publikuje informację o stwierdzonym naruszeniu w najbliższym wydaniu drukowanym.
- » W przypadku finansowania danej publikacji ze źródeł zewnętrznych (np. grantu) autor obowiązany jest podać to źródło.

- » Kwartalnik nie publikuje glos do orzeczeń autorów, którzy brali udział w postępowaniach, w których glosowane orzeczenie zapadło.
- » Prace współautorskie powinny zostać opatrzone wskazaniem procentowym wkładu każdego autora w publikację.
- » Autorzy są obowiązani zachować najwyższe standardy obiektywności, rzetelności i staranności badawczej i metodologicznej, w szczególności biorą odpowiedzialność za treść opracowania swojego autorstwa, w tym aktualność i prawidłowość przywołanych regulacji prawnych, danych statystycznych, orzecznictwa i poglądów doktryny.
- » Fragmenty inspirowane innymi materiałami, w tym artykułami, opracowaniami i orzeczeniami, muszą być opatrzone przez autora odpowiednim przypisem. Przypisy powinny umożliwiać ustalenie źródła i dotarcie do niego. Cytaty powinny być wyraźnie zaznaczone. Wyniki przeprowadzonych badań muszą być weryfikowalne. Źródła internetowe powinny być opatrzone datą dostępu.
- » Powielanie lub parafrazowanie własnych treści wcześniej przez autora opublikowanych jest niedopuszczalne, chyba że na zasadach cytatu opatrzonego przypisem. Nadmierna skala autocytowań może uzasadniać odmowę przyjęcia publikacji.
- » Autor, przekazując opracowanie, zapewnia, że przekazane prawa autorskie do utworu w dacie jego przyjęcia przez redakcję nie będą ograniczone jakimikolwiek prawami osób trzecich, korzystanie z utworu i rozporządzanie nim przez wydawcę nie będzie naruszać dóbr osobistych ani praw osób trzecich.
- » Autorzy zobowiązani są wymienić w bibliografii załącznikowej źródła (publikacje, orzeczenia), które zostały przez nich wykorzystane przy tworzeniu opracowania.
- » Z autorami zawierane są umowy wydawnicze.
- » Do publikacji może zostać skierowane opracowanie naukowe, w szczególności artykuł naukowy lub glosa, wyłącznie w przypadku uzyskania recenzji pozytywnej, jak też pozytywnej oceny ze strony kolegium redakcyjnego, a w przypadku jego ustanowienia – także redaktora tematycznego.
- » Kolegium redakcyjne zastrzega sobie prawo odmowy skierowania do recenzji i przyjęcia do publikacji opracowania, które narusza niniejsze zasady lub nie odpowiada profilowi tematycznemu czasopisma

lub jego celom i misji bądź gdy staranność i poziom opracowania (jakość naukowa), w tym rzetelność jego przygotowania, nie odpowiadają poziomowi naukowemu wymaganemu dla publikacji na łamach kwartalnika.

- » Decyzja o przyjęciu do druku i publikacji opracowania zależy od jego wartości naukowej, oryginalności ujęcia problemu, przejrzystości i rzetelności wywodu, zgodności z profilem tematycznym czasopisma oraz od znaczenia prawnego, społecznego, naukowego lub zawodowego danego zagadnienia.
- » Kwestie niemerytoryczne, w tym cechy osobiste autora, nie mają wpływu na decyzję o publikacji lub odmowie publikacji opracowania na łamach kwartalnika (zasada fair play).
- » Na łamach kwartalnika są publikowane uzasadnione sprostowania, erraty, wyjaśnienia lub przeprosiny.
- » Autor powinien niezwłocznie powiadomić kolegium redakcyjne o zauważonych istotnych błędach w swojej publikacji.
- » Informacja o tym, kto recenzował dane opracowanie, nie jest upubliczniana ani udostępniana, w tym autorom.
- » Lista recenzentów współpracujących z czasopismem w danym okresie publikowana jest zarówno na stronie internetowej czasopisma, jak i w jego wersji drukowanej.
- » Informacje o złożonym opracowaniu są udostępniane wyłącznie członkom kolegium redakcyjnego, osobom obsługującym czasopismo, recenzentom i kandydatom na recenzenta oraz wydawcy.
- » 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.

## PROCEDURA RECENZOWANIA I KWALIFIKOWANIA TEKSTÓW DO DRUKU

Redakcja kwartalnika „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” przyjmuje odpowiadające misji i celom czasopisma prace drogą elektroniczną, zapisane w plikach programu Microsoft Word z rozszerzeniami .doc lub .docx, przy czym teksty powinny być złożone czcionką Times New Roman 12 punktów (przypisy – tą samą czcionką wielkości 10 punktów) i zawierać abstrakt i słowa kluczowe w języku polskim, bibliografię oraz notkę o autorze (autorach). Nadsyłane prace powinny mieć objętość do 0,5 arkusza wydawniczego, przy czym w wyjątkowych przypadkach redakcja może przyjąć pracę dłuższą, jeśli uzasadnia to jej poziom merytoryczny i nowatorstwo (wymogi dotyczące objętości nie odnoszą się do artykułów recenzyjnych, głos i sprawozdań). Autorzy prac zakwalifikowanych do wydania muszą ponadto nadesłać podpisane oświadczenia o nienaruszaniu praw osób trzecich, a także – w przypadku współautorstwa – wskazać wkład w powstanie publikacji każdego ze współautorów.

**Kartę zgłoszenia** publikacji zawierającą stosowne oświadczenie i informację można pobrać ze strony: <https://kirp.pl/wydawnictwa-krajowej-rady-radcow-prawnych>.

Teksty w wersji elektronicznej, wraz z kartą zgłoszenia publikacji, prosimy kierować na adres e-mail: **radca.prawny@kirp.pl** lub zgłaszać poprzez panel redakcyjny dostępny pod adresem: **<https://ojs.ejournals.eu/Radca-Prawny>**.





**Radca Prawny. Zeszyty Naukowe**  
Kwartalnik naukowy

<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](mailto:radca.prawny@kirp.pl)

**Redaktor koordynator**

Klára Szcześnowicz

**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 2021

ISSN 2392–1943



ISSN 2392-1943



KRAJOWA IZBA  
RADCÓW PRAWNYCH