

RADCA PRAWNY

Zeszyty Naukowe

nr 2 (43)/2025



KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH



RADCA PRAWNY

Zeszyty Naukowe

nr 2 (43)/2025

KOLEGIUM REDAKCYJNE

- » redaktor naczelna, przewodnicząca kolegium redakcyjnego: dr Karolina Rokicka-Murszewska, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, radca prawny
- » zastępca przewodniczącej kolegium redakcyjnego: dr hab. Aneta Giedrewicz-Niewińska, prof. Uniwersytetu w Białymstoku, radca prawny
- » sekretarz kolegium redakcyjnego: dr hab. Cezary Błaszczyk, Uniwersytet Warszawski, radca prawny

CZŁONKOWIE KOLEGIUM

- » dr hab. Małgorzata Dumkiewicz, prof. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, radca prawny
- » dr Jakub Janeta, Uniwersytet Łódzki, radca prawny
- » dr Szymon Krajnik, radca prawny

REDAKTORZY NUMERU

- » Cezary Błaszczyk
- » Karolina Rokicka-Murszewska

REDAKTOR JĘZYKOWY

- » Piotr Brodowski

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

Punkty MEiN: 40

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

RADCA PRAWNY

Zeszyty Naukowe

nr 2 (43)/2025



Kwartalnik naukowy

Warszawa 2025

RADA NAUKOWA

- » dr hab. Arkadiusz Bereza, prof. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej
- » prof. dr hab. Rafał Blicharz, Uniwersytet Śląski
- » dr hab. Ewelina Cała-Wacinkiewicz, prof. Uniwersytetu Szczecińskiego
- » dr hab. Monika Całkiewicz, prof. 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. Uniwersytetu Warszawskiego
- » dr hab. Kinga Flaga-Gieruszyńska, prof. Uniwersytetu Szczecińskiego
- » dr hab. Alicja Jagielska-Burduk, prof. Uniwersytetu Opolskiego
- » prof. dr hab. Eryk Kosiński, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
- » doc. JUDr. Viktor Križan, PhD, University of Trnava, Słowacja
- » prof. dr hab. Grzegorz Łaszczyca, Uniwersytet Śląski w Katowicach
- » prof. dr hab. Piotr Machnikowski, Uniwersytet Wrocławski
- » prof. Solomon Menabdishvili, PhD, Batumi Shota Rustaveli State University, Gruzja
- » dr hab. Barbara Mielnik, prof. Uniwersytetu Wrocławskiego
- » 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. 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
- » dr hab. Bogusław Sołtys, prof. Uniwersytetu Wrocławskiego
- » prof. dr hab. Stanisław Sołtysiński, Polska Akademia Umiejętności
- » prof. dr hab. Rafał Stankiewicz, Uniwersytet Warszawski
- » dr hab. Piotr Stec, prof. nadzw. 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

SPIS TREŚCI

Od Redakcji	7
-------------	---

ARTYKUŁY

Piotr Świerczyński Niezależne samorządy i niezależność w samorządach – refleksje na temat zachowania idei niezależności w funkcjonowaniu samorządów zawodowych zrzeszających przedstawicieli prawniczych zawodów zaufania publicznego w Polsce	11
Kamil Stępnia O dopuszczalności wykorzystywania przez radcę prawnego (adwokata) do korespondencji związanej z wykonywaniem zawodu skrzynek e-mail w domenach publicznych	27
Małgorzata Mędrala Prawne aspekty sztucznej inteligencji na etapie rekrutacji – wybrane uwagi	43
Michał Czubała Przesłanki zwolnienia od kosztów sądowych osoby fizycznej w świetle nowelizacji ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych ustawą z dnia 4 lipca 2019 r.	59
Kamil Ciupak Zakres i przedmiot postępowania dowodowego w procesie cywilnym dotyczącym projektu dofinansowanego z funduszy UE	71

Tomasz Łodziana

Problematyka zeznań przed komisją śledczą w przedmiocie czynności operacyjno-rozpoznawczych. Uwagi na tle ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym

89

Joanna Róg-Dyrda

Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym przed Komisją Nadzoru Finansowego

105

Adam Bojarski

Opłata od reklamowania napojów alkoholowych

119

GŁOSY**Izabela Walkiewicz**

Charakter prawny i konsekwencje zawarcia umowy adopcyjnej zwierzęcia. Głosa aprobująca do wyroku Sądu Rejonowego dla miasta stołecznego Warszawy w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2019 r., I C 3359/17

135

INNE**Aleksandra Sikorska-Lewandowska, Anna Moszyńska, Mariusz T. Kłoda, Wiktor Żochowski**

Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Toruńskie Spotkania z Prawem Handlowym. Spotkanie piąte” (Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń, 14 marca 2025 r.)

145

ORZECZNICTWO**Kacper Milkowski**

Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego (marzec–maj 2025)

151

OD REDAKCJI

Szanowne Czytelniczki, Szanowni Czytelnicy, Szanowne Osoby Czytelnicze,

połowa roku i okres wakacyjny przynoszą kolejny numer „Radcy Prawnego. Zeszytów Naukowych”. Zawiera on osiem artykułów naukowych, głosę, przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego (za okres wiosenny marzec–maj 2025 r.) i sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Toruńskie Spotkania z Prawem Handlowym”, cyklicznie odbywającej się na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu (była to już piąta edycja).

Prezentowany numer w różnych aspektach podejmuje zagadnienie wykonywania zawodu radcy prawnego. W swoim artykule Piotr Świerczyński (OIRP w Opolu, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach) ponownie przyjrzał się problemowi niezależności samorządów zawodowych zrzeszających przedstawicieli prawniczych zawodów zaufania publicznego w Polsce. Jak wiadomo, prawniczym samorządom zawodowym powierzono różnorodne funkcje administracji publicznej, w ramach których mogą one wykonywać władztwo publiczne. Niezależność członków samorządu jest przy tym gwarantem prawidłowego wykonywania poszczególnych zawodów zaufania publicznego, do których z pewnością należą zawody prawnicze. Tym niemniej dyskrecjonalność władzy może rodzić problemy, zwłaszcza gdy odnosi się ona do kompetencji ze sfery zadań o charakterze reglamentacyjno-porządkowym. W artykule ukazano ryzyko wystąpienia zagrożenia dla niezależności samych samorządów, które wykonując powierzone im przez państwo funkcje w sposób niewłaściwy, mogą być poddane procesowi ograniczania, a nawet pozbawiania niezależności przez państwo.

Z kolei Kamil Stępnia (Wyższa Szkoła Kształcenia Zawodowego) przygotował tekst naukowy dotyczący bardzo praktycznej kwestii dopuszczalności wykorzystywania przez radcę prawnego (odpowiednio adwokata) do korespondencji związanej z wykonywaniem

zawodu skrzynek e-mail w domenach publicznych. Pytaniem badawczym, które stawia autor, jest: czy takie działanie może prowadzić do odpowiedzialności dyscyplinarnej z tytułu naruszenia obowiązków zawodowych, w szczególności obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej? W opracowaniu autor analizuje różnice między skrzynkami w domenach publicznych i prywatnych z perspektywy bezpieczeństwa danych, a także wskazuje na ryzyka związane z brakiem kontroli nad serwerami i możliwością dostępu osób trzecich do poufnych informacji.

Małgorzata Mędrala (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie) jest zaś autorką artykułu istotnego dla wszystkich radców prawnych wykonujących zawód w ramach umowy o pracę bądź wspierających prawnie działą kadr. Mianowicie podejmuje w nim prawne aspekty wykorzystywania sztucznej inteligencji w rekrutacji, w tym odpowiedzialność pracodawców i zagrożenia dla osób fizycznych ubiegających się o pracę.

Następnie Michał Czubala (Sąd Rejonowy Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu) zajął się problemem zwolnienia od kosztów sądowych osoby fizycznej w świetle nowelizacji ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. Doszedł do wniosku, że nowelizacja spowodowała w znacznym stopniu przestarzałość orzecznictwa sądowego w tej kwestii. W obecnym stanie prawnym w sytuacji, gdy strona ma długoterminowe zobowiązanie prywatne lub publicznoprawne, którego nie może uregulować łącznie z obowiązkiem pokrycia kosztów sądowych, a brak zapłaty raty będzie skutkowało postawieniem w stan wymagalności całego długu, strona powinna zostać zwolniona z kosztów sądowych. W przeciwnym razie strona będzie „narażona na szkodę niezbędnego utrzymania” siebie lub rodziny, jak to ujmuje zmieniony artykuł 102 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Nie mniej przydatne w praktyce mogą okazać się też naukowe rozważania Kamila Ciupaka (OIRP w Gdańsku) nad zakresem i przedmiotem postępowania dowodowego w procesie cywilnym dotyczącym projektu dofinansowanego z funduszy UE. Zdaniem autora wnioski dowodowe składane przez instytucję zarządzającą pozwaną przez beneficjenta w celu udowodnienia faktów mających świadczyć o naruszeniach prawa, które nie zostały wskazane w oświadczeniu o nałożeniu korekty finansowej, nie są faktami istotnymi dla rozstrzygnięcia sprawy w rozumieniu art. 227 Kodeksu postępowania cywilnego. Jako zaś takie tak naprawdę zmierzają jedynie do przedłużenia postępowania. Zgłaszanie wniosków dowodowych mających na celu swoistą legalizację nadużycia prawa podmiotowego może zaś zostać uznane za naruszenie prawa procesowego i prowadzić do zastosowania konsekwencji przewidzianych dla naruszenia prawa procesowego.

Wybór artykułów z tego numeru „Radcy Prawnego” wieńczą teksty Tomasza Łodziany (OIRP w Warszawie; *Problematyka zeznań przed komisją śledczą w przedmiocie czynności operacyjno-rozpoznawczych. Uwagi na tle ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*), Joanny Róg-Dyrdy (Uniwersytet Warszawski, OIRP w Warszawie; *Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym przed Komisją Nadzoru Finansowego*) i Adama Bojarskiego (OIRP w Poznaniu, Wielkopolski Oddział Krajowej Izby Doradców Podatkowych w Poznaniu; *Opłata od reklamowania napojów alkoholowych*).

Tomasz Łodziana omawia zagadnienie uprawnień sejmowych komisji śledczych do uzyskiwania informacji niejawnych dotyczących czynności operacyjno-rozpoznawczych w toku przesłuchania osoby wezwanej. Analiza tytułowego zagadnienia pozwala na

określenie statusu komisji śledczych w zakresie uprawnień do uzyskiwania określonych kategorii informacji oraz jest podstawą formułowania wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Według Joanny Róg-Dyrdy problematyka udziału organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez Komisję Nadzoru Finansowego nabiera szczególnego znaczenia z uwagi na rosnącą liczbę postępowań. Co do zasady organizacja społeczna pod pewnymi warunkami może wziąć udział w postępowaniu administracyjnym dotyczącym innego podmiotu. W praktyce problematyczne okazuje się dowiedzenie, że dana organizacja spełnia podstawowe wymogi przewidziane w procedurze administracyjnej, w tym wymóg dotyczący zgodności celów statutowych z przedmiotem postępowania administracyjnego.

Zdaniem Adama Bojarskiego prawidłowo kwalifikowana reklama napojów alkoholowych musi być zgodna z definicją zawartą w art. 2¹ ust. 1 pkt 3 u.w.t.p.a., dotyczyć alkoholu, który można reklamować (jedynym napojem alkoholowym, który można reklamować, jest piwo), musi być ukierunkowana na zakup konkretnego trunku. Czynności reklamy piwa muszą być dokonane odpłatnie i muszą być wystawione faktury. Opłatę od reklamowania napojów alkoholowych uiszczają podmioty, które wykonują czynności zmierzające do upublicznienia materiałów reklamowych i które za przedmiot będą miały znaki towarowe napojów alkoholowych oraz symbole graficzne z nimi związane, a nie producenci czy dystrybutorzy, którzy są zwolnieni z uiszczenia tejże opłaty.

Glosa autorstwa Izabeli Walkiewicz (Uniwersytet Warszawski), odnosząca się do wyroku Sądu Rejonowego dla miasta stołecznego Warszawy w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2019 r. (I C 3359/17), dotyczy charakteru oraz konsekwencji prawnych zawarcia umowy adopcyjnej zwierzęcia (w tym wypadku kota). Jest to glosa aprobująca. Autorka dowodzi, że sąd słusznie uznał, że umowa adopcyjna kreuje stosunek zbliżony do opieki bądź władzy rodzicielskiej. Jednocześnie nie wyklucza to posiadania (w sensie prawnym) zwierzęcia oraz stosowania *per analogiam* do relacji ludzie–zwierzęta przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących rzeczy (zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt).

Na koniec pragniemy przypomnieć o naszym konkursie na najlepszą pracę naukową poświęconą samorządowi radców prawnych oraz deontologii zawodowej. Na Państwa zgłoszenia czekamy do 30 września 2025 r. Szczegóły i warunki zgłoszenia są dostępne na stronie internetowej kwartalnika: <https://kwartalnikradcaprawny.kirp.pl/>.

Życzymy owocnej lektury!

W imieniu redakcji

Cezary Błaszczuk

Karolina Rokicka-Murszewska

Piotr Świerczyński

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Opolu
ORCID: 0000-0001-5260-9625

NIEZALEŻNE SAMORZĄDY I NIEZALEŻNOŚĆ W SAMORZĄDACH – REFLEKSJE NA TEMAT ZACHOWANIA IDEI NIEZALEŻNOŚCI W FUNKCJONOWANIU SAMORZĄDÓW ZAWODOWYCH ZRZESZAJĄCYCH PRZEDSTAWICIELI PRAWNICZYCH ZAWODÓW ZAUFANIA PUBLICZNEGO W POLSCE

ABSTRACT

Independent professional self-governments and independence within self-governments – reflections on safeguarding the idea of independence in the functioning of legal professional associations of public trust in Poland

The article addresses the challenges to the independence of legal professional associations and the implications for their members. Legal professional self-governments in Poland are entrusted with the performance of certain public administration tasks, including the exercise of public authority and discretionary powers. If misapplied, these powers may constrain the ability of individual members to fulfil the professional missions for which they were appointed. The independence of members of these self-governments serves as a fundamental guarantee for the proper functioning of public trust professions, including legal professions. Delegating certain powers to the governing bodies of these associations reflects both the decentralization of public authority and the state's trust in

these professions – hence their designation as professions of public trust. However, the exercise of discretionary powers – particularly in the sphere of regulatory and disciplinary functions – may give rise to concern. This article analyzes selected discretionary competencies of various legal professional associations that may threaten the independence of their members. Ultimately, it highlights the risk that the improper performance of public functions by these associations could lead to the restriction – or even the revocation – of their institutional independence by the state.

Keywords: legal professional self-government, profession of public trust, independence, public law corporation

Słowa kluczowe: prawniczy samorząd zawodowy, zawód zaufania publicznego, niezależność, korporacja prawa publicznego

Wprowadzenie

Przedstawiciele prawniczych zawodów zaufania publicznego i samorządy zawodowe zrzeszające tych przedstawicieli powinni mieć zapewnioną szeroko rozumianą niezależność w realizowaniu misji, do jakiej zostali powołani. Tak postawiona teza, choć może wydawać się truizmem w aktualnej rzeczywistości społecznej, wcale nie jest już kojarzona z czymś oczywistym czy nawet koniecznym. Coraz częściej kwestionuje się jakże wielce istotną rolę, jaką niezależność odgrywa w prawidłowym realizowaniu zadań stawianych prawnikom zrzeszonym w samorządach zawodowych oraz samym samorządom. Nie dostrzega się jednocześnie zagrożeń, jakie pojawiają się w ślad za owym ograniczaniem idei niezależności. I nie chodzi tu bynajmniej o obejmowanie przedstawicieli prawniczych zawodów coraz szerzej zakrojonym nadzorem, zwłaszcza w zakresie egzekwowania norm etycznych, gdyż to zjawisko należy jako takie ocenić pozytywnie. Skoro bowiem społeczeństwo ma ufać prawnikom wykonującym zawody zaufania publicznego, to zaufanie to musi znajdować pokrycie w postawach owych prawników, których działalność powinna być na bieżąco weryfikowana¹. Problem nie leży jednak w koncepcji weryfikowania postaw, lecz w realizacji tej koncepcji. Owa realizacja w sytuacji rzeczywistego ograniczania niezależności zrzeszonych w nich przedstawicieli zawodów prawniczych może prowadzić do ograniczenia zaufania do samorządu jako takiego, a to z kolei rodzi zagrożenie pozbawienia niezależności samego samorządu. Tymczasem dla właściwej realizacji idei decentralizacji władzy publicznej niezbędne jest zapewnienie samorządom zawodowym odpowiedniej niezależności od struktur państwa. Tylko niezależne od polityki i władzy państwowej samorządy prawnicze są w stanie bronić rudymetów demokratycznego państwa prawa, chroniąc obywateli przed przemocą, dążeniami odwetowymi, rewanżyzmem czy też zwykłym zawłaszczaniem państwa przez konkretne grupy polityków.

¹ Zdaniem Z. Klatki, S. Ciupa i K. Stogi „zaufanie to przekonanie klienta, że może on liczyć na radcę prawnego, który ma obowiązek lojalnego i profesjonalnego działania w interesie klienta przy przestrzeganiu właściwych wartości i motywacji, dobrej woli, należytej staranności i zasad etyki zawodowej” – Z. Klatka, S. Ciupa, K. Stoga, *Zasady etyki zawodowej*, [w:] *Zawód radcy prawnego. Historia zawodu i zasady jego wykonywania*, red. A. Bereza, Warszawa 2015, s. 428–429.

W ramach niniejszej publikacji zostanie podjęta próba ukazania realnych zagrożeń w omawianym zakresie. Analizie poddani zostaną przedstawiciele zawodów prawniczych uznawanych jednolicie za zawody zaufania publicznego, to jest za zawody, do których wykonywania niezbędne jest zaufanie państwa i społeczeństwa². Do zawodów tych autor publikacji zalicza: adwokata, radcę prawnego, notariusza, komornika sądowego, rzecznika patentowego, doradcę podatkowego³. Każdy z tych zawodów zrzeszony jest w samorządzie wyposażonym w funkcje władcze w ramach powierzenia funkcji administracji publicznej zawodowym korporacjom prawa publicznego. Do wykonywania każdego z tych zawodów niezbędne jest zaufanie państwa i społeczeństwa. Wreszcie wszystkie te zawody dotyczą wykonywania usług prawniczych. Te trzy kryteria posłużyły do wyłonienia sześciu wyżej wymienionych prawniczych zawodów zaufania publicznego, będących przedmiotem dalszych rozważań.

Samorządy prawnicze jako wykonawcy idei decentralizacji władzy publicznej

W tak zwanych dojrzałych demokracjach państwo sprawuje władzę nie tylko przez swoje organy, ale dzieli się tą władzą również z obywatelami, pozwalając im niejako partycypować w sprawowaniu tejże władzy. Owa partycypacja realizowana jest między innymi przez

- ² Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 2024 r., II ZK 29/24, Legalis nr 3104502, w którym traktując o zawodach zaufania publicznego, wskazano: „Wspomniane uprzednio zaufanie określić natomiast należy jako szczególny rodzaj oczekiwania oparty na założeniu, że innych członków danej społeczności cechuje uczciwe i kooperatywne zachowanie oparte na wyznawanych normach”. Podobnie wypowiedział się K. Dąbrowski: „Prawodawca zabezpiecza nie tylko interesy korporacji, która dzięki przestrzeganiu tej przesłanki zmniejsza ryzyko dopuszczenia do zawodu osób mogących szkodzić jej funkcjonowaniu oraz reputacji, lecz nadaje też ochronę dobra powierzonego takim zawodom zaufania publicznego, gdyż w przypadku zawodów zaufania publicznego nieetyczne zachowanie wywierałoby bowiem znacznie głębsze negatywne skutki niż w innych zawodach. Naruszałoby one nie tylko interesy konkretnej jednostki, lecz – ograniczając zaufanie do danej profesji – zagrażałoby ochronie również innych dóbr i wartości. W konsekwencji takiego uzasadnienia regulacja tej przesłanki nie powinna nawiązywać do określonych postaw światopoglądowych, lecz powinna odnosić się tylko do powszechnie akceptowanych standardów etyczno-moralnych. Osoby wykonujące zawody zaufania publicznego winny zatem charakteryzować się odpowiednio „mocnym kręgosłupem moralnym”, który utożsamia się przede wszystkim z posiadaniem pewnych postaw perfekcjonistycznych” – K. Dąbrowski, *Zawody zaufania publicznego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2022, s. 134.
- ³ Autor nie zalicza do omawianej kategorii prawniczych zawodów zaufania publicznego sędziów i prokuratorów, mimo iż do wykonywania obu tych zawodów z przyczyn oczywistych niezbędne jest zaufanie państwa i społeczeństwa. Tym niemniej samorządy, w których zrzeszeni są przedstawiciele tych zawodów, nie zostały wyposażone w samodzielne funkcje władcze, lecz samorządy te zostały usytuowane w strukturach instytucji państwowych (władzy sądowniczej). Niewydzielenie samorządów z tych struktur powoduje, że nie są one podmiotami zdecentralizowanymi, a w konsekwencji również korporacjami prawa publicznego. Nie można zatem w odniesieniu do nich mówić o wykonywaniu funkcji z zakresu administracji publicznej, jakie leżą w gestii samorządu zawodowego powołanego na gruncie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, jak np. reglamentacja działalności zawodowej, sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego czy ustalanie zasad etyki zawodowej. W odniesieniu do tych dwóch zawodów nie sposób również mówić o świadczeniu usług prawniczych, których nie można mylić z wykonywaniem kompetencji w ramach władzy sądowniczej (sędziowie) czy wykonawczej (prokuratorzy).

powierzanie funkcji z zakresu administracji publicznej korporacjom prawa publicznego, w tym między innymi korporacjom zawodowym, realizując w ten sposób ideę decentralizacji władzy publicznej. Prawnicy zrzeszeni w samorządach zawodowych również uczestniczą *de facto* i *de iure* w realizowaniu tej idei⁴. Rola tych samorządów jest bowiem nie-
rozzerwalnie „związana ze społeczeństwem obywatelskim i stanowi wyraz partycypacji społecznej”⁵. Już Stanisław Kasznica w okresie okupacji (1943 r.) wskazywał, że w samorządach zawodowych i gospodarczych „może schronić się i utrzymać wolność obywatelska”⁶.

W ten sposób państwo urzeczywistniające wolę narodu wyraża swoje zaufanie do określonych grup zawodowych, przyjmując za właściwą ideę, zgodnie z którą różnorodne interesy: publiczny, społeczny, jak i partykularne interesy indywidualnych jednostek będą zaspokajane na znacznie wyższym poziomie, jeśli funkcja administracji publicznej w zakresie reglamentacji dostępu do zawodu czy też realizacji postaw etycznych wśród członków danego samorządu pozostawiona zostanie ocenie pozostałych członków tejże grupy zawodowej. Idea ta nie jest wolna od różnorodnych ryzyk. Jednym z nich jest zagrożenie kumoterstwem zawodowym, w ramach którego dostęp do zawodu mógłby być otwierany nie według klucza merytorycznego, ale innego, nawiązującego bardziej do więzów krwi lub koleżeńskich znajomości. Innym zagrożeniem jest brak bezstronności w wypełnianiu roli wizytatorów, rzeczników czy sędziów dyscyplinarnych w określonym samorządzie prawniczym. Jednakże remedium dla wyeliminowania tych zagrożeń nie może być pozbawienie danego samorządu prawniczego niezależności i całkowite podporządkowanie go strukturom państwa, w tym zwłaszcza resortowi sprawiedliwości⁷.

Niezależne samorządy prawnicze dysponujące funkcją administracji publicznej oraz niezależni członkowie tych samorządów zabezpieczają bowiem wskazaną już powyżej

4 Zdaniem A. Pakuły „korporacje prawa publicznego w literaturze przedmiotu uznawane są za formę decentralizacji administracji publicznej, której podstawową postać stanowi samorząd, tj. zrzeszenie osób powstałe na bazie zamieszkiwania określonego terytorium lub wykonywania określonego zawodu” – A. Pakuła, *Korporacje prawa publicznego*, [w:] *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Katowice 2018, s. 23.

5 M. Karcz-Kaczmarek, *Wykonywanie funkcji administracji publicznej przez samorząd radców prawnych*, Warszawa 2017, s. 6. T. Bigo pisał natomiast, że istnienie samorządów zawodowych i gospodarczych jest urzeczywistnieniem nie tylko decentralizacji władzy, ale również wyrazem demokratyzacji ustroju państwa oraz sposobem na jego odciążenie – T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 219.

6 S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Warszawa 1943, s. 78.

7 Zwraca na to uwagę M. Cherka, wskazując: „Z jednej strony, stanowi on [samorząd zawodowy – przypis odautorski] gwarancję efektywnego administrowania, z drugiej zaś musi być ukształtowany w sposób zapewniający niezbędną dla decentralizacji niezależność. [...] Ważne jest zatem, by w obliczu braku konstytucyjnych gwarancji dla strukturalnej niezależności samorządów zawodowych ustawodawca nie tworzył rozwiązań ograniczających ich samodzielność ustrojową” – M. Cherka, *Organizacja wewnętrzna samorządów zawodowych*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. drowi hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 55. M. Tabernacka również wskazuje, że immanentną cechą samorządu zawodowego niezbędną dla jego prawidłowego funkcjonowania jest jego samodzielność – M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007, s. 23. Podobnie M. Stahl podkreśla, że „samodzielność w zakresie organizacji wykonywania zawodu jest uznawana za istotę samorządu zawodowego” – M. Stahl, *Samorządy zawodowe i gospodarcze*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 509.

ideę demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego sprawiedliwość społeczną także w inny sposób. Niezależne samorządy prawnicze cieszące się zaufaniem państwa oraz zaufaniem społecznym to także dodatkowy bezpiecznik przed autorytarnymi dążeniami polityków ukierunkowanymi na zawłaszczenie jak najszerszego zakresu władzy. Owe dążenia przybierają nieraz postać formułowania fałszywych oskarżeń, następnie szeroko rozpowszechnianych w środkach masowego przekazu. Niezależni politycznie członkowie niezależnego samorządu adwokackiego czy radcowskiego w demokratycznym państwie prawa gotowi są podjąć obronę pomawianej jednostki, niezależni prokuratorzy czy rzecznicy dyscyplinarni nawet pomimo odgórných nacisków są zaś w stanie bezstronnie ocenić, czy dane zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa lub deliktu dyscyplinarnego jest rzeczowe i oparte na faktach, czy też jest pomówieniem i nie może stać się podstawą do sformułowania aktu oskarżenia tudzież wniosku o ukaranie. Podobnie niezależni, niezawisli i postępujący zgodnie z własnym sumieniem⁸ sędziowie dysponują swobodą niezbędną dla wydawania bezstronnych orzeczeń w tego rodzaju sprawach. Niezależny politycznie i biznesowo notariusz czy komornik funkcjonujący w niezależnym od polityki samorządzie notarialnym czy komorniczym jest gwarancją prawidłowości podejmowanych czynności notarialnych i komorniczych. Z kolei można zadać pytanie, czy notariusz działający w ramach stałego zlecenia danego powiatu czy województwa reprezentowanych przecież przez określonych polityków danej opcji politycznej tudzież na stałe zlecenie danego dewelopera daje gwarancje bezstronności i tym samym czy zabezpiecza w odpowiednim stopniu nie tylko interesy tego województwa, powiatu czy dewelopera, lecz także ich kontrahentów? Takie samo pytanie dotyczy komornika otrzymującego systematyczne wnioski o wszczęcie egzekucji od określonego podmiotu gospodarczego – czy taki komornik pozostający w stałych relacjach gospodarczych z wierzycielem będzie dawał gwarancje zachowania praw procesowych dłużnika?

Wprowadzenie zależności, czy to o charakterze politycznym czy biznesowym do któregośkolwiek z omawianych samorządów tudzież wchodzenie w tego rodzaju zależności przez członków tych samorządów, jest poważnym zagrożeniem dla realizacji idei sprawiedliwości społecznej w demokratycznym państwie prawa, przy czym w każdym z tych zawodów w innym stopniu. Podczas gdy w przypadku sędziów czy prokuratorów wchodzenie w jakiejkolwiek zależności polityczne czy biznesowe jest ewidentnie wykluczone, w przypadku notariuszy czy komorników negatywnie można ocenić jedynie pozostawanie w stałych tego rodzaju zależnościach. Z kolei w odniesieniu do adwokatów, radców prawnych, rzeczników patentowych czy doradców podatkowych nie jest zabronione wchodzenie w stałe relacje polityczne czy biznesowe, wykluczone jest natomiast wchodzenie w sytuacje tak zwanych konfliktów interesów.

Podchodząc natomiast do tej kwestii z perspektywy prawniczych samorządów zawodowych, istotne zagrożenie rodzi nie tylko zależność tych samorządów jako takich od egzekutywy, w tym zwłaszcza od resortu sprawiedliwości, ale również zależność członków organów władz prawniczych samorządów zawodowych od różnego rodzaju wpływów,

⁸ Co ciekawe i warte zaznaczenia, sędziowie, komornicy sądowi i notariusze w swoich rotach ślubowania odwołują się właśnie m.in. do sumienia. Jednakże w przypadku prokuratorów, adwokatów i radców prawnych takiego odwołania brak.

w tym w szczególności wpływów politycznych. Biorąc bowiem pod uwagę powierzana tym samorządom funkcję administracji publicznej z zakresu reglamentacji dostępu do zawodu realizowaną przez wpisywanie na listy prawników mogących wykonywać określony zawód, jak również przez wydalanie z zawodu oraz wymierzanie innych kar dyscyplinarnych, pozostawanie w stosunkach zależności politycznej przez osobę wykonującą funkcję dziekana, rzecznika dyscyplinarnego czy sędziego dyscyplinarnego należy ocenić jako istotne zagrożenie dla pozostałych członków samorządu tudzież kandydatów na takich członków, którzy nie podzielają poglądów politycznych takiego dziekana czy sędziego dyscyplinarnego. Jako jeszcze większe zagrożenie należy ocenić sytuację, gdy na przykład przewodniczący sądu dyscyplinarnego w samorządzie radcowskim jest jednocześnie zatrudniony w danej instytucji na stanowisku przełożonego radców prawnych zrzeszonych w tymże samorządzie. W takiej sytuacji ewentualne konflikty z tytułu zatrudnienia tychże radców mogą automatycznie przełożyć się na ich sytuację dyscyplinarną, która nie będzie mogła w tych okolicznościach zostać oceniona z poszanowaniem reguł bezstronności. Co prawda zgodnie z art. 41 § 1 k.p.k. w związku z art. 70¹ ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych⁹ sędzia dyscyplinarny ulega wyłączeniu, jeżeli istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie, tym niemniej obwiniony radca prawny musiałby taką okoliczność podnieść, żądając wyłączenia de facto wszystkich sędziów z danej okręgowej izby radców prawnych z przewodniczącym na czele, czym tym bardziej naraziłby się swojemu przełożonemu.

Samorządy zawodowe zrzeszające prawników należą do kręgu tak zwanych zawodów zaufania publicznego. Państwo dzielące się władzą z podmiotami niezależnymi od niego to bowiem państwo dające kredyt zaufania w przekonaniu, że władza ta będzie przez owe podmioty sprawowana lepiej niż w sytuacji, gdyby była wykonywana przez sam aparat państwowy. Zakres owego zaufania bywa niejednolity i podlega gradacji, stąd też jednym samorządom zrzeszającym przedstawicieli danego zawodu zaufania publicznego powierzana jest szersza władza, innym zaś węższa¹⁰. Samorządom prawniczym powierzona została władza o jednym z najszerzych zakresów, zestawiając je z innymi, nieprawniczymi samorządami zawodowymi. Bywa jednak i tak, że państwo cofa wcześniej udzielony kredyt zaufania i pozbawia dany samorząd zawodowy statusu zawodu zaufania publicznego. Przykładowo można tu wskazać na samorząd kuratorów sądowych¹¹.

⁹ Tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 499, dalej: u.r.p.

¹⁰ Zob. M. Stahl, *Samorządy zawodowe i gospodarcze*, s. 511.

¹¹ Można tu również przywołać przykłady nieprawniczych zawodów zaufania publicznego, jak np. samorząd maklerów utworzony na mocy ustawy z dnia 22 marca 1991 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych (Dz.U. Nr 35 poz. 155) jako Związek Maklerów Papierów Wartościowych i Doradców w Zakresie Publicznego Obrotu Papierami Wartościowymi, który następnie po sześciu latach został na mocy art. 188 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (Dz.U. z 1997 r. Nr 118, poz. 754) przekształcony w stowarzyszenie, przynależność do niego przestała być zaś obowiązkowa. Podobnie zniesiony został samorząd zawodowy urbanistów na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz.U. z 2014 r. poz. 768) utworzony wcześniej na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz.U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42).

Państwo decyduje w tym zakresie za pośrednictwem władzy ustawodawczej. To zatem ustawodawca przesądza o tym, jaki zakres władzy zostanie powierzony danemu samorządowi zawodowemu, a nie sam samorząd, co zapobiega arbitralności władzy skupionej w samorządzie zawodowym. Władza arbitralna jest bowiem władzą bezprawną. O ile bowiem dyskrejonalność nie wchodzi w kolizję z zasadą praworządności i roztropnie stopniowana pozostaje w zgodzie z ideą demokratycznego państwa prawa, o tyle arbitralność władzy jest zawsze „działaniem pozaprawnym charakteryzującym się nadmierną bądź wręcz całkowitą swobodą organu rozstrzygającego sprawę”¹². Władza realizowana przez organy prawniczych samorządów zawodowych bywa czasem z woli prawodawcy dyskrejonalna, co jednak nie sprawia, aby mogła polegać na sympatiach, kaprysach, humorach czy indywidualnych zależnościach piastuna danej funkcji w organie prawniczego samorządu zawodowego. Władza wykonywana w samorządach zrzeszających przedstawicieli prawniczych zawodów zaufania publicznego powinna być odpowiedzialna, zawsze bezstronna, niezależna, lecz jednocześnie związana celem, dla którego jest sprawowana, to jest ochroną interesu publicznego, społecznego oraz ewentualnie ochroną interesów reprezentowanych klientów, których nie można mylić z interesem grupy sprawującej władzę tudzież z interesem poszczególnych przedstawicieli tych władz¹³.

Powierzenie funkcji administracji publicznej prawniczym samorządom zawodowym i decentralizacja władzy publicznej za ich pośrednictwem zostały już przewidziane w art. 15 i 17 Konstytucji RP. Prawnicze zawody zaufania publicznego cechuje obligatoryjna przynależność do samorządu zawodowego, któremu powierzona została funkcja administracji w zakresie reglamentowania dostępu do zawodu. Najpełniej wyrażają one ideę decentralizacji administracji publicznej w zakresie koncesjonowania dostępu do określonego zawodu, który w ramach ustawowo wykreowanego samorządu zrzeszają, wyjmując owo koncesjonowanie spod bezpośredniej władzy egzekutywy. Należy jednak pamiętać, że istnieją również samorządy zrzeszające zawody, których państwo nie obdarzyło takim zaufaniem. One również mogą tworzyć samorządy, ich sytuacja zaś może również zostać uregulowana w ustawie. Zgodnie bowiem z art. 17 ust. 2 Konstytucji RP w drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Jednakże nie powierza im się roli polegającej na sprawowaniu pieczy nad należytym wykonywaniem tych zawodów. Nie jest im również powierzana żadna inna władza, lecz jedynie możliwość zrzeszania się. Warto tu wymienić chociażby samorząd detektywów, urbanistów, geodetów, psychologów czy rzeczoznawców majątkowych. Wszystkie te samorządy charakteryzują się fakultatywną przynależnością ich członków, przez co osoba wykonująca taki zawód nie musi przynależać do danego samorządu, aby dalej móc ten zawód wykonywać. Samorządom tym nie została bowiem powierzona funkcja administracji w zakresie reglamentowania dostępu do zawodu, lecz ustawodawca pozostawił ją przy państwowej władzy wykonawczej, dając

12 K. Ziemiński, *Władza dyskrejonalna czy arbitralna?*, [w:] *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, red. Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa-Łódź 2020, s. 162 i przywołany tam pogląd prezentowany na początku XX w. przez przedstawiciela francuskiej nauki prawa administracyjnego L. Michoud, *Étude sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration*, „Extrait des Annales de l'Université de Grenoble” 1913, nr 25 (3), s. 443.

13 R. Frey, *Samorząd specjalny*, [w:] *Ustrojowe prawo administracyjne*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011, s. 329.

w ten sposób wyraz centralizacji władzy publicznej w tym zakresie. Niezależność prawniczych samorządów zawodowych nie jest zatem tak oczywista, jak się niejednokrotnie przyjmuje, i jest w pełni zależna od politycznej woli legislatora. Wystarczy bowiem wskazać, że jeszcze w końcówce ubiegłego stulecia spośród wszystkich prawniczych samorządów zawodowych jedynie samorząd adwokacki dysponował atrybutami przynależnymi do zawodu zaufania publicznego.

Zagrożenia dla niezależności członków prawniczych samorządów zawodowych

W sferze działań realizowanych przez prawnicze samorządy zawodowe mieszczą się nie tylko zadania wykonywane przez samorząd zawodowy w ramach powierzonej mu funkcji administracji publicznej zazwyczaj w sferze zewnętrznej w ramach władztwa publicznego¹⁴, ale również zadania realizowane na rzecz własnych członków w sferze wewnętrznej¹⁵ w ramach tak zwanego władztwa organizacyjnego¹⁶. O ile w przypadku tych pierwszych możliwe jest, a czasem nawet nakazane prawem, użycie instrumentów władztwa publicznego, w tym w szczególności wydawanie aktów administracyjnych indywidualnych i generalnych¹⁷, o tyle w przypadku tych drugich, w których chodzi wyłącznie o sprawy ze „sfery wnętrza organizacyjnego korporacji”¹⁸, takie instrumenty użyte być nie mogą. Większe ryzyko wystąpienia zagrożeń dla niezależności członków prawniczych samorządów zawodowych występuje zatem w sferze zewnętrznej. W tym kontekście warto wspomnieć o takich obszarach sfery zewnętrznej, jak: 1) dopuszczanie do wykonywania zawodu; 2) doskonalenie zawodowe / kształcenie ustawiczne; 3) etyka zawodowa; 4) postępowania dyscyplinarne; 5) usuwanie z zawodu¹⁹.

Nie można jednak wykluczyć ryzyka dla niezależności członków samorządów prawniczych, jakie mogą zagrażać również w sferze wewnętrznej, w takich obszarach, jak: administracja świadcząca (wypłata zapomóg, dofinansowania do organizacji samorządowych

14 Zasadniczo zadania te nie są tylko uprawnieniami samorządu, lecz stają się one kompetencjami, w ramach których mieści się już nie tylko uprawnienie, ale i obowiązek określonego działania samorządu zawodowego, i które podlegają nadzorowi i kontroli państwa, w tym kontroli instancyjnej w ramach struktury organizacyjnej danego samorządu zawodowego oraz kontroli sądownoadministracyjnej (zob. wyrok SN z dnia 13 maja 1999 r., III SZ 1/99, Legalis nr 48167).

15 O podziale zadań samorządów zawodowych na wykonywane w sferze wewnętrznej i zewnętrznej zwrócił uwagę M. Granat, *Uwagi o statusie samorządów zawodowych – reprezentantów osób wykonujących zawody zaufania publicznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII, s. 99.

16 O podziale zadań samorządu zawodowego na zadania wykonywane w ramach władztwa publicznego i władztwa organizacyjnego zob. H. Izdebski, *Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 37.

17 Zob. M. Zdyb, *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Zakamycze 2001, s. 135.

18 Sformułowanie użyte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 listopada 1991 r., II SA 773/91, Legalis nr 37022.

19 W literaturze przedmiotu obszary te są różnie egzemplifikowane. Przykładowo R. Frey, *Samorząd specjalny...*, s. 329; M. Karcz-Kaczmarek, *Wykonywanie funkcji administracji...*, s. 82.

spotkań integracyjnych, wsparcie finansowe dla klubu seniora itp.) czy w ogóle wydatkowanie środków samorządowych na cele korporacyjne.

Sygnalizowane w środowisku prawniczym zagrożenia związane z wykonywaniem kompetencji z wyżej wymienionych obszarów zadań to m.in.: 1) niezadowalający poziom merytoryczny i brak bezstronności rzeczników dyscyplinarnych i sędziów sądów dyscyplinarnych; 2) kierowanie się przez władze niemerytorycznymi przesłankami przy ocenie wykonującego zawód (wizytacje, postępowania sprawdzające, postępowania dyscyplinarne); 3) wywieranie nacisków politycznych czy ekonomicznych na członków samorządu w sferze realizowanych przez nich czynności zawodowych; 4) niezadowalający poziom szkoleń zawodowych organizowanych przez dany samorząd; 5) niewystarczający poziom przygotowania aplikantów do wykonywania zawodów prawniczych; 6) nieprzejrzyste zasady wyłaniania osób do pełnienia dodatkowych funkcji (patronat, opieka nad praktykami, nieodpłatna pomoc prawna, sądowa pomoc prawna – tak zwane urzędówki, prowadzenie zajęć na aplikacji i korporacyjnych szkoleń dla wykonujących zawód); 7) brak pełnej przejrzystości w dostępie do zawodów prawniczych (dotyczy osób nieodbywających aplikacji); 8) brak obiektywnych uzasadnień dla obranych kierunków administracji świadczącej; 9) brak transparentności w wydatkowaniu środków samorządowych.

Przechodząc do analizy wyżej wymienionych zagrożeń, warto podkreślić, że rzecznicy dyscyplinarni czy sędziowie sądów dyscyplinarnych wykonują powierzoną im władzę na podobnym poziomie dyskrecjonalności jak prokuratorzy czy sędziowie w sądach karnych. Poziom ich przygotowania merytorycznego do pełnienia tego rodzaju ról, jak i ich postawa etyczna, zwłaszcza w zakresie podejścia do kwestii bezstronności, przekłada się zatem bezpośrednio na sytuację prawną obwinianych członków danego samorządu prawniczego. To samo dotyczy wizytacji, które jeśli są przeprowadzane przez niedoświadczonych członków samorządu względem tych sędziowych tudzież przez wrogo nastawionych do wizytowanego, będą ograniczały jego niezależność w stopniu nieakceptowalnym w demokratycznym państwie prawa. O ocenie wizytowanego będą bowiem przesądzać nie merytoryczne przesłanki, lecz osobiste animozje. Tym samym niezadowalający poziom merytoryczny, nieumiejętność obrony przed różnymi wpływami (może dotyczyć zwłaszcza młodszych, mniej doświadczonych i często mniej niezależnych finansowo członków organów władz samorządu) tudzież brak bezstronności wizytatorów, rzeczników dyscyplinarnych i sędziów sądów dyscyplinarnych może zaowocować w zależności od okoliczności bądź to niesprawiedliwą pobłażliwością²⁰ dla zachowań patologicznych, bądź niesprawiedliwym obwinieniem, a nawet skazaniem. W przedmiotowej kwestii członkowie samorządów z jednej strony zwracają uwagę na niepokojące zjawiska, takie jak na przykład „utrzymywanie stanu obwinienia bez rozstrzygnięcia”²¹ czy tzw. sterowane dyscyplinarki, kierowane przeciwko członkom samorządowej opozycji. Z drugiej

20 Między innymi z tego powodu sądy dyscyplinarne bywają nazywane sądami braci (zob. np. postanowienie SN z dnia 8 stycznia 2025, II ZO 107/24, Legalis nr 3201666) – to bowiem pobratymcy z samorządu zawodowego dokonują oceny postawy zawodowej jednego z jego członków. Tym bardziej zatem powinny być przestrzegane standardy w zakresie bezstronności.

21 Zob. np. K. Kurosz, *Bezbronni radcy wobec rzeczników dyscyplinarnych*, <https://www.rp.pl/zawody-prawnicze/art38915881-krzysztof-kurosz-bezbronni-radcy-wobec-rzecznikow-dyscyplinarnych> [dostęp: 31 grudnia 2024 r.] oraz S. Cydzik, N. Senkowska, *Radcowie prawni bez gwarancji w postępowaniach dyscyplinarnych*,

strony osoby spoza danego samorządu zawodowego formułują zarzuty dotyczące kunktatorstwa czy opieszałości w rozstrzyganiu tego rodzaju spraw. Warto tu wspomnieć o obowiązującej często w samorządach prawniczych regule, iż sąd dyscyplinarny może odstąpić od wymierzenia kary dyscyplinarnej, jeżeli przewinienie jest mniejszej wagi²². U radców prawnych można z kolei w takich sytuacjach poprzestać na udzieleniu ostrzeżenia dziekańskiego²³. Od interpretacji pojęcia niedookreślonego „przewinienie mniejszej wagi” zależy zatem los i dobre imię obwinionego członka samorządu. Wykładnia musi być zatem przeprowadzana przez niezależnych, kompetentnych, bezstronnych i doświadczonych członków samorządu prawniczego. Podobnie należy odnieść się do prerogatywy określonej w art. 72 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze²⁴, zgodnie z którym okręgowa rada adwokacka może odmówić skreślenia z listy adwokatów z powodu wystąpienia z advokatury lub przeniesienia siedziby zawodowej do innej izby adwokackiej, jeżeli przeciwko adwokatowi toczy się postępowanie dyscyplinarne. Prerogatywa ta została stworzona z myślą o sytuacjach, w których obwiniony adwokat mógłby próbować uciec przed odpowiedzialnością dyscyplinarną, skreślając się z listy adwokatów i przechodząc do samorządu radców prawnych. Obwiniony adwokat mógłby również próbować przenieść swoją siedzibę do obszaru innej okręgowej rady adwokackiej po to, aby spowolnić tok danego postępowania dyscyplinarnego i doprowadzić w ten sposób do przedawnienia karalności czynu objętego tym postępowaniem. Tym niemniej prerogatywa ta została pozostawiona dyskrecjonalnej władzy okręgowej rady adwokackiej, przez co w odniesieniu do jednych adwokatów zostanie zastosowana, w odniesieniu do innych już zaś nie, a dobór argumentów za jednym bądź drugim rozwiązaniem pozostawiono właśnie niedookreślonej dyskrecjonalności owej władzy.

Wywieranie nacisków politycznych czy ekonomicznych na członków samorządu w sferze realizowanych przez nich czynności zawodowych jawi się jako zjawisko realne i coraz częściej sygnalizowane. Należy założyć, że tylko niezależny pełnomocnik / obrońca daje rękojmię prawidłowej reprezentacji. Prawidłowa reprezentacja to natomiast reprezentacja merytoryczna, odważna i autonomiczna od jakichkolwiek wpływów²⁵. Uzależnianie się od pracodawcy tudzież zleceniodawcy wyłącznością zatrudnienia (na przykład prawnicy *in-house* tudzież radcowie prawni zatrudnieni na pełny etat w danym urzędzie) stymuluje presję ekonomiczną i tym samym ogranicza niezależność. Prawnik *in-house* każde inne zlecenie będzie zatem traktował jako mniej ważne od tego, od którego zależy

<https://www.rp.pl/zawody-prawnicze/art38915951-radcowie-prawni-bez-gwarancji-w-postepowaniach-dyscyplinarnych> [dostęp: 31 grudnia 2024 r.].

22 Tak np. u rzeczników patentowych w art. 62 ust. 3 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 749 – dalej: u.rz.p.).

23 Zob. art. 66 ust. 1 u.r.p.

24 T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1564.

25 Jak wskazuje T. Pietrzykowski, „przedstawiciele zawodów zaufania publicznego odpowiadają za najbardziej żywotne interesy ich klientów, którzy w tym celu powierzają im najbardziej niewrażliwe i poufne informacje na swój temat, nie będąc przy tym często w stanie samodzielnie ocenić, czy otrzymali usługę należytej jakości” – T. Pietrzykowski, *Etyka i deontologia zawodowa*, [w:] *Zawód radcy prawnego. Historia zawodu i zasady jego wykonywania*, red. A. Bereza, Warszawa 2015, s. 268. Ogranicza to w dużym stopniu formułowanie ocen, czy dana reprezentacja była reprezentacją prawidłową, w tym niezależną.

de facto jego sytuacja bytowa. Radca prawny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy w urzędzie, otrzymawszy polecenie wydania opinii prawnej, będzie obawiał się zaopiniować dane zagadnienie niezgodnie z oczekiwaniami pracodawcy²⁶. Z kolei prawnicy wykonujący swe profesje na styku z polityką będą podatni na wpływy osób z konkretnej opcji politycznej.

Innym zagrożeniem jest niezadowolający poziom szkoleń zawodowych organizowanych przez dany samorząd i to zarówno na etapie przygotowania aplikantów do wykonywania zawodu, jak i na etapie szkoleń skierowanych do członków prawniczych samorządów zawodowych. Niewystarczający poziom przygotowania aplikantów do wykonywania zawodów prawniczych jest potwierdzany wysokim zainteresowaniem aplikantów kursami przygotowującymi do egzaminów zawodowych, które to kursy są organizowane nie przez samorządy zawodowe, lecz przez zewnętrzne podmioty gospodarcze. Zasadne jest zatem pytanie o sensowność odbywania aplikacji prawniczych, które to pytanie coraz częściej wybrzmiewa z ust polityków, a które rodzi zagrożenie pozbawienia samorządów prawniczych tej prerogatywy. Należy się jednak zastanowić nad ideą szkolenia aplikantów w obrębie izb zawodowych, której przyświecało przecież dążenie nie tylko do fachowego ich przygotowania do egzaminów zawodowych, ale również kształtowanie pewnych postaw etycznych, jakie mogą być czerpane jedynie od doświadczonych i niezależnych członków samorządu o nieposzlakowanej opinii. Tymczasem nieprzejrzyste zasady wyłaniania osób do pełnienia dodatkowych funkcji, takich jak patronat, opieka nad praktykami czy wreszcie prowadzenie zajęć na aplikacji i korporacyjnych szkoleń dla wykonujących zawód, nie sprzyjają podnoszeniu poziomu kształcenia w ramach aplikacji zawodowych, jak i w ramach kształcenia ustawicznego. W rezultacie nowo wpisani na listę adeptów mogą nie być w odpowiednim stopniu przygotowani do strzeżenia własnej niezależności w podejmowanych czynnościach prawnych.

Zbyt daleko określona dyskrecjonalność czy nawet dowolność jest dostrzegalna także na poziomie oceny podnoszenia kwalifikacji przez członka danego samorządu zawodowego w danym okresie ewaluacji, jak i na poziomie określania programów kształcenia i doksztalcania w danym zawodzie. To ostatnie sprowadza się do określenia reguł przyznawania punktów i ich wysokości za odbyte szkolenia, kursy, uzyskane certyfikaty, wygłoszone referaty czy wydane publikacje. Z kolei dyskrecjonalność na poziomie formułowania oceny podnoszenia kwalifikacji dotyczy zarówno kwestii uwzględnienia danej formy uzupełnienia wiedzy lub zdobycia nowych umiejętności i przyznania za nie określonej liczby punktów, jak i w pewnym zakresie dyscyplinarnego ustalenia konsekwencji nieuzyskania minimalnego poziomu punktów. To samorząd zawodowy decyduje, które szkolenia i publikacje są punktowane. W niektórych prawniczych samorządach zawodowych zdarzają się sytuacje, że pracownicy naukowcy danej uczelni publikujący z afiliacją

²⁶ W ślad za T. Pietrzykowskim należy wskazać, że „radca prawny powinien zachować zdolność do pełnienia roli autentycznego doradcy klienta, a nie tylko powołnego jego wszelkim oczekiwaniom tzw. cyngla (*hired gun*)” – T. Pietrzykowski, *Etyka i deontologia zawodowa...*, s. 283. Z kolei M. Skowrońska wskazuje, że „rolą radcy prawnego nie może być przytakiwanie każdemu pomysłowi klienta, czy jedynie spisywanie jego koncepcji bez jakiegokolwiek refleksji (radca prawny nie jest protokolantem czy sekretarzem klienta)” – M. Skowrońska, *Wykonywanie zawodu radcy prawnego w urzędzie państwowym*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2016, nr 4 (9), s. 51.

tej uczelni, a nie danego samorządu zawodowego, do którego też przynależą, nie mają przyznawanych punktów za te publikacje z uwagi bądź to na regułę zakazu podwójnej afiliacji, bądź braku wskazania w przypisie, że autor publikacji jest również członkiem danego samorządu zawodowego. Wydaje się, że przyczyną rozwiązania, w ramach którego samorząd zawodowy dysponuje swobodą w kształtowaniu wymogów w zakresie kształcenia ustawicznego jego członków oraz w zakresie klasyfikowania ich osiągnięć poprzez przyznawanie za nie określonej liczby punktów, jest założenie ustawodawcy, iż to samorząd zawodowy ma najlepszą wiedzę na temat tego, jakie kompetencje merytoryczne powinien mieć przedstawiciel danego zawodu zrzeszonego w tym samorządzie. Problem może jednak polegać na tym, że często w organach samorządów zawodowych zasiadają członkowie o znacznie niższych kompetencjach, stopniach i tytułach naukowych oraz doświadczeniu niż ci, którzy są przez nich szkoleni, co wzbudza pewien wewnętrzny sprzeciw zwłaszcza w sytuacjach, gdy prezentowana przez szkolącego wiedza jest przekazywana w sposób nieznoszący sprzeciwu. Ponadto wątpliwości mogą wzbudzać również reguły oceniania i klasyfikacja przyznawanych punktów określona w regulaminach doskonalenia zawodowego, gdzie premiowane jest na przykład odbycie ośmiodzinnego szkolenia prowadzonego przez osobę o nieudokumentowanych kompetencjach, zdobycie zaś wyższego stopnia lub tytułu naukowego albo opublikowanie artykułu w wysoko punktowanym czasopiśmie w ogóle nie jest ujęte w klasyfikacji bądź jest oceniane nieproporcjonalnie niżej niż udział w owym szkoleniu.

Należy również zwrócić uwagę na zagrożenie braku pełnej przejrzystości w dostępie do zawodów prawniczych, co odnosić się może głównie do osób nieodbywających aplikacji i niepodchodzących do egzaminów zawodowych, które chcą się wpisać na odpowiednią listę. Reglamentacja dostępu do zawodu powinna być w pełni transparentna, gdyż już sama w sobie kształtuje postawy nowo przyjętych do danego samorządu osób²⁷. Można w tym aspekcie odwołać się do przykładu samorządu zrzeszającego radców prawnych. Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 5 u.r.p. na listę radców prawnych może być wpisany ten, kto jest nieskazitelного charakteru i swym dotychczasowym zachowaniem daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu radcy prawnego. Użycie owych pojęć nieostrych przysparza problemów radom okręgowych izb radców prawnych w ich interpretacji, co implikuje postępowania przed sądami administracyjnymi w tym zakresie²⁸. Jeszcze mocniej przedmiotowa kwestia jest widoczna w odniesieniu do notariuszy. Zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie²⁹ Minister Sprawiedliwości może odmówić powołania na stanowisko notariusza osoby, o której mowa w § 1, tylko wtedy, gdy kandydat nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 11–13, a także jeżeli dotychczasowe postępowanie kandydata budzi wątpliwości co do jego rzetelności, uczciwości lub przestrzegania wartości demokratycznego państwa prawnego. Z kolei zgodnie z art. 11 pkt 2 u.p.n. notariuszem może być powołany ten, kto [...] jest nieskazitelного charakteru i daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu notariusza. Użycie w wyżej

27 Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 listopada 1991 r., II SA 773/91, Legalis nr 37022.

28 Zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 lutego 2007 r., VI SA/Wa 2089/06, Legalis nr 841092.

29 T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1001, dalej: u.p.n.

wymienionym przepisie zwrotów niedookreślonych posługujących się tego typu aksjomatami, jak: rzetelność czy uczciwość, wyposaża w tym wypadku naczelny organ administracji rządowej (a nie organ samorządu zawodowego czy też niezawisły sąd) we władzę o sporej dozie trudnej do zmierzenia dyskrecjonalności ograniczającej w ten sposób niezależność zarówno samego adepta, jak i samorządu notarialnego. Z jednej strony nie sposób odnaleźć jednolitych definicji takich niedookreślonych pojęć, zaś z drugiej strony ostatni kryzys praworządności doprowadził do anomii podstawowych aksjomatów, do których odwoływał i nadal odwołuje się prawodawca, licząc na ich dookreślanie przez podmioty stosujące prawo, zgodnie z duchem prawa. Wypada zatem postawić pytanie: czy tak daleko idąca niedookreśloność pojęć nie prowadzi aktualnie do arbitralności władzy w tym zakresie? Oczywiście zamysł ustawodawcy był zapewne taki, aby osobom o szemranej reputacji, osobom nieterminowym, nierzetelnym, głoszącym skrajnie niepopularne poglądy lub utożsamiającym się z określoną, wzbudzającą podejrzenia grupą społeczną zamknąć dostęp do prawniczych zawodów zaufania publicznego. Tego rodzaju okoliczności mogłyby bowiem spowodować, że dany notariusz, adwokat lub radca prawny mógłby nie wzbudzać zaufania społecznego, niezbędnego do wykonywania tych zawodów, obciążając swoim zszarganym wizerunkiem cały samorząd prawniczy. Należy jednak zastanowić się i odróżnić zaufanie społeczne od zaufania publicznego. Notariusz, adwokat czy radca prawny to zawód zaufania publicznego, a nie społecznego. Rozwiązanie zastosowane w wyżej wymienionych przepisach stwarza z kolei pole do nadużyć i blokowania dostępu do zawodu notariusza czy radcy prawnego choćby tym, których dobre imię zostało bezprawnie zszargane, albo tym, którzy sympatyzują z poglądami lub grupami społecznymi antagonizującymi z poglądami danego piastuna funkcji Ministra Sprawiedliwości, co w dużym stopniu wpływa na niezależność adepta już na etapie dopuszczania go do zawodu.

Skutki niewłaściwej postawy władz prawniczych samorządów zawodowych wobec ich członków

Sygnalizowane zagrożenia nie pozostają bez echa. Przenikają one bowiem do społeczeństwa, a także do struktur politycznego aparatu władzy państwowej, co powoduje określone reakcje, czasami ukierunkowane na ograniczenie, a czasem nawet na pozbawienie prawniczych samorządów zawodowych niezależności w sprawowaniu powierzonej funkcji z zakresu administracji publicznej. Widocznym tego przejawem jest na przykład poddanie nadzorowi Sądu Najwyższego orzeczeń sądów dyscyplinarnych w większości samorządów prawniczych czy też nawet podporządkowanie sądów dyscyplinarnych w samorządach kuratorów sądowych sądownictwu powszechnemu (sądom okręgowym). Efekty owych niewłaściwych postaw widać również w reakcjach samych członków tychże samorządów. Coraz częściej są spotykane na rynku tak zwane kancelarie prawne prowadzone w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, których właścicielami i członkami zarządu nie są prawnicy profesjonalnie wykonujący zawód, lecz osoby niebędące prawnikami. Spółki te zatrudniają jednak profesjonalnych prawników

i wykonują działalność prawniczą na znacznie luźniejszych zasadach, niż powinni to robić owi profesjonalści zrzeszeni w samorządach, co rodzi często sytuacje wątpliwe w kontekście ich oceny z perspektywy zachowania reguł deontologii zawodowej. Można również dostrzec zjawisko, w ramach którego prawnicy ze szkoleń korzystają tylko dla uzyskania niezbędnych punktów, nie uczestnicząc w nich aktywnie, ograniczywszy często swój udział do wpisania się na listę uczestników. Widoczna jest również tak zwana turystryka przynależności do określonej korporacji, w ramach której członkowie samorządu poszukują spokojniejszej, wolnej od negatywnego stosunku władz samorządowych przystani dla realizacji swojej aktywności zawodowej bądź też próbują uciec przed odpowiedzialnością dyscyplinarną. Rezultaty zauważyć można również wśród aplikantów przygotowujących się do egzaminów zawodowych, którzy zmuszeni są opłacić kosztowne kursy przygotowujące do egzaminów prowadzone przez prywatne przedsiębiorstwa. Wszystko to może zmierzać w niepokojącym kierunku ograniczania lub pozbawiania samorządów prawniczych atrybutów zawodu zaufania publicznego przez państwo, w tym zwłaszcza ich niezależności.

Podsumowanie

Podsumowując, niezależność samorządów prawniczych może stać się zagrożeniem dla niezależności ich członków zwłaszcza w sytuacji nadużywania przez te samorządy władzy dyskrecyjnej. W rezultacie na skutek postępujących nieprawidłowych zjawisk powstać może zagrożenie dla niezależności samych samorządów prawniczych, których kompetencje mogą być przejmowane przez państwo. Ryzyko to jest tym większe, że już dziś można zaobserwować w niektórych samorządach zrzeszających przedstawicieli zawodów zaufania publicznego skutki ograniczenia niezależności tegoż samorządu przez jego upolitycznienie, w tym przez przejęcie władzy w danym samorządzie przez grupę jego członków ewidentnie związanych z daną opcją polityczną. Ograniczenie niezależności samorządu zawodowego prowadzi do erozji zasady państwa prawa, osłabienia etosu zawodu zaufania publicznego oraz do podporządkowania mechanizmów samokontroli interesom politycznym.

Niezależność powinna być zatem ograniczona transparentnością działań władz samorządowych, przejrzystością norm regulujących wykonywanie władzy samorządowej, a także apolitycznością osób wyłonionych do wykonywania władzy w danym samorządzie. Niezależność samorządów prawniczych daje bowiem możliwość utrzymania wysokiej jakości usług prawniczych i wpływania na zachowanie idei demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego sprawiedliwość społeczną. Pytanie, czy samorządy prawnicze tę możliwość właściwie wykorzystują.

Niezależne samorządy zrzeszające przedstawicieli prawniczych zawodów zaufania publicznego otrzymały od państwa różnorodne funkcje z zakresu administracji publicznej, które samorządy te realizują na etapie dopuszczania do wykonywania zawodów prawniczych, kształcenia ustawicznego, oceniania wizytacyjnego, dyscyplinarnego, wreszcie na etapie pozbawiania prawa do wykonywania tegoż zawodu.

Dyskrecjonalność w wykonywaniu funkcji administracji publicznej przez organy prawniczych samorządów zawodowych bywa niezbędna, ale może też być nadużywana. Istotne jest, aby dyskrecjonalność w prawniczych samorządach zawodowych nie przestaczała się w arbitralność. Jak wskazuje Krystian Ziemiński: „Skuteczna ochrona sytuacji prawnej obywatela przed nadmierną ingerencją władzy publicznej jest wyznacznikiem prawidłowej realizacji standardów demokratycznego państwa prawnego. [...] Dyskrecjonalność umożliwia bowiem organom administracji publicznej szeroki zakres ingerencji w sytuację prawną jednostki, co pogłębia akcentowaną w doktrynie nierównorzędnosć stron stosunku administracyjnoprawnego. [...] Władza dyskrecjonalna nie może zatem cechować się arbitralnością, a jej dysponent czyniąc z niej użytek powinien dążyć do realizacji interesu publicznego bądź innego prawem wskazanego niejednokrotnie nakazując ich ważenie z uwzględnieniem podstawowych, wyrażonych w formie zasad, wartości. W odróżnieniu od władzy dyskrecjonalnej, władza arbitralna jest działaniem pozaprawnym charakteryzującym się nadmierną bądź wręcz całkowitą swobodą organu rozstrzygającego sprawę”³⁰.

Dyskrecjonalność w samorządach zawodowych nie powinna w żadnym wypadku godzić w niezależność członków tych samorządów. Dyskrecjonalność, choć jest wyrazem niezależności prawniczych samorządów zawodowych, to jednak nie może prowadzić do środowiskowego „sobiepaństwa” ograniczającego niezależność ich członków. Systematycznie powinny być eliminowane zagrożenia, w których jedni, współpracujący z władzą samorządową, mogliby cieszyć się arbitralnie przyznawanymi przywilejami, inni karani byłiby zaś za niesympatyzowanie z tą władzą arbitralnie orzekanymi reperkusjami.

Dlatego *de lege ferenda* zakres dyskrecjonalności w prawniczych samorządach zawodowych w odniesieniu do obszarów ze sfery administracji reglamentacyjno-porządkowej powinien być maksymalnie zminimalizowany. Mimo że samorządy zawodowe są formą decentralizacji władzy publicznej, a ich celem jest samodzielne czuwanie nad jakością wykonywania zawodu, ograniczenie dyskrecjonalności w zewnętrznej sferze reglamentacyjno-porządkowej nie doprowadzi do podważenia roli samorządu jako samokształtującego podmiotu administracji zdecentralizowanej. Pozwoliłoby to znacząco wyeliminować sytuacje, w których członkowie prawniczych samorządów zawodowych mogliby zostać potraktowani przez organy tych samorządów już nie dyskrecjonalnie, lecz arbitralnie ze szkodą dla poczucia ich niezależności, tak ważnego w realizowaniu misji, dla której członkowie ci zostali powołani. Samorządom tym powinien zostać natomiast pozostawiony szeroki zakres dyskrecjonalności w wewnętrznej sferze organizacyjnej³¹ tak zwanej administracji świadczącej (na przykład integracja zawodowa, wsparcie finansowe dla członków samorządu w trudnej sytuacji losowej, projekty aktywizacyjne w ramach samorządowych klubów seniora, akcje promocyjne danego samorządu, projekty edukacyjne skierowane do podmiotów spoza danego samorządu).

30 K. Ziemiński, *Władza dyskrecjonalna czy arbitralna?*, s. 159.

31 M. Granat, *Uwagi o statusie...*, s. 99; H. Izdebski, *Sprawowanie pieczy...*, s. 37.

Bibliografia

- Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Cherka M., *Organizacja wewnętrzna samorządów zawodowych*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. drowi hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009.
- Dąbrowski K., *Zawody zaufania publicznego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2022.
- Frey R., *Samorząd specjalny*, [w:] *Ustrojowe prawo administracyjne*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011.
- Granat M., *Uwagi o statusie samorządów zawodowych – reprezentantów osób wykonujących zawody zaufania publicznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII.
- Izdebski H., *Sprawowanie pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002.
- Karcz-Kaczmarek M., *Wykonywanie funkcji administracji publicznej przez samorząd radców prawnych*, Warszawa 2017.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Warszawa 1943.
- Klatka Z., Ciupa S., Stoga K., *Zasady etyki zawodowej*, [w:] *Zawód radcy prawnego. Historia zawodu i zasady jego wykonywania*, red. A. Bereza, Warszawa 2015.
- Michoud L., *Étude sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration*, „Extrait des Annales de l'Université de Grenoble” 1913, nr 25 (3).
- Pakuła A., *Korporacje prawa publicznego*, [w:] *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Katowice 2018.
- Pietrzykowski T., *Etyka i deontologia zawodowa*, [w:] *Zawód radcy prawnego. Historia zawodu i zasady jego wykonywania*, red. A. Bereza, Warszawa 2015.
- Skowrońska M., *Wykonywanie zawodu radcy prawnego w urzędzie państwowym*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2016, nr 4 (9).
- Stahl M., *Samorządy zawodowe i gospodarcze*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Tabernacka M., *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007.
- Zdyb M., *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Zakamycze 2001.
- Ziemski K., *Władza dyskrecyjna czy arbitralna?*, [w:] *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, red. Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa-Łódź 2020.

Kamil Stępnia

Wyższa Szkoła Kształcenia Zawodowego

ORCID: 0000-0002-6844-0817

O DOPUSZCZALNOŚCI WYKORZYSTYWANIA PRZEZ RADCĘ PRAWNEGO (ADWOKATA) DO KORESPONDENCJI ZWIĄZANEJ Z WYKONYWANIEM ZAWODU SKRZYNEK E-MAIL W DOMENACH PUBLICZNYCH

ABSTRACT

On the admissibility of using public-domain email accounts by attorneys-at-law and advocates for professional correspondence

The article examines the admissibility of attorneys-at-law and advocates using public-domain email accounts for correspondence related to the practice of law. It explores whether such conduct may give rise to disciplinary liability due to a breach of professional obligations, particularly the duty of professional secrecy. The paper discusses the distinctions between public- and private-domain email accounts from a data security perspective and highlights the risks associated with the lack of server control and potential third-party access to confidential information. The analysis draws on ethical standards, professional conduct regulations, and recognized cybersecurity best practices.

Keywords: professional secrecy, disciplinary liability, data security, email accounts, professional ethics

Słowa kluczowe: tajemnica zawodowa, odpowiedzialność dyscyplinarna, bezpieczeństwo danych, skrzynka e-mail, etyka zawodowa

Wprowadzenie

Wymiana korespondencji e-mail między profesjonalnym pełnomocnikiem a klientem na stałe wpisała się w praktykę wykonywania zawodu radcy prawnego (lub adwokata). W procesie komunikacji wymieniane są nie tylko istotne dla danej sprawy fakty, ale także dokumenty, dowody czy inne załączniki, które mogą mieć kluczowe znaczenie dla przygotowania pism procesowych, sformułowania stanowiska prawnego lub strategii procesowej, a także są elementem dokumentacji potwierdzającej przebieg i zakres udzielanej pomocy prawnej¹.

Mimo licznych informacji oraz raportów dotyczących niedopuszczalności przetwarzania przez podmioty publiczne lub osoby wykonujące zawód zaufania publicznego danych w skrzynkach e-mail dostępnych w tak zwanej domenie publicznej czy szerzej w ofertach komercyjnych poszczególnych dostawców nadal szerokie grono użytkowników decyduje się na używanie takich skrzynek do prowadzenia korespondencji o charakterze profesjonalnym².

Wciąż znaczna liczba prawników korzysta z usług pocztowych opartych na zewnętrznych domenach, takich jak gmail.com, onet.pl czy wp.pl, co oznacza, że ich skrzynki e-mail są zależne od podmiotów trzecich. Przedmiotem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie badawcze: czy korzystanie do celów związanych z wykonywaniem zawodu przez radcę prawnego (adwokata) skrzynki e-mail dostępnej w domenie publicznej może aktualizować ze strony profesjonalnego pełnomocnika odpowiedzialność zawodową?

W celu udzielenia odpowiedzi na główne pytanie badawcze stawiam szereg pytań szczegółowych: (1) czym jest skrzynka pocztowa w domenie publicznej?; (2) jakie są różnice między skrzynką pocztową w domenie publicznej a skrzynkami pocztowymi w domenie prywatnej – pod kątem bezpieczeństwa danych?; (3) jakie zagrożenia mogą płynąć z wykorzystywania skrzynki pocztowej w domenie publicznej przez radcę prawnego (adwokata)?; (4) jakie przepisy o charakterze deontologicznym mogą być naruszane przez wykorzystywanie skrzynek pocztowych w domenie publicznej przez radców prawnych (adwokatów)?

1 Warto wskazać chociażby na artykuł *Przeszukanie skrzynek e-mail adwokata*, <https://www.adwokatura.pl/z-zycia-nra/przeszukanie-skrzynek-e-mail-adwokata> [dostęp: 11 kwietnia 2025 r.]. Został on opublikowany w ramach serii Cyfrowe Piątki Instytutu LegalTech NRA i dotyczy przeszukiwania skrzynek e-mail adwokatów i związanych z tym zagrożeń dla tajemnicy adwokackiej, w szczególności tajemnicy obrończej. Podkreślono, że dane klientów są przechowywane w wielu formatach i lokalizacjach (m.in. komputerach, telefonach, chmurze, e-mailach) i dlatego wymagają szczególnej ochrony. Zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania karnego organy ścigania mogą przeszukiwać urządzenia i konta e-mail w celu zabezpieczenia dowodów, jednak jeśli adwokat złoży oświadczenie, że dane objęte są tajemnicą obrończą, to nie mogą być one przeglądane ani zatrzymywane – oświadczenie to ma charakter bezwzględny i nieweryfikowalny. Jak wskazują autorzy, w praktyce ochrona ta bywa jednak niespójnie stosowana – czasem urządzenia są mimo wszystko zatrzymywane. Słabym punktem ochrony jest też sytuacja, gdy dane są przechowywane u zewnętrznych usługodawców (np. operatorów poczty czy firm IT), którzy nie składają stosownych oświadczeń – wtedy służby mogą uzyskać dostęp do treści e-maili. W konkluzji autorzy zalecają szyfrowanie wiadomości i dokumentów jako podstawowy środek zabezpieczający tajemnicę zawodową w komunikacji elektronicznej.

2 Por. np. raport NIK, *W samorządach ochrona danych osobowych bez ochrony*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bezpieczenstwo/bezpieczenstwo-ochrony-danych-osobowych-w-jst.html> [dostęp: 4 kwietnia 2025 r.].

Jednocześnie ze względu na uniwersalność przedmiotowego zjawiska rozważania odnoszę przede wszystkim do zawodu radcy prawnego, ale także – nieco ubocznie – do zawodu adwokata ze względu na fakt podobieństw w zakresie zarówno wykonywania zawodów, jak i prawnego ich uregulowania. W przypadku pojawiających się różnic zostały one wyraźnie zaznaczone w tekście.

Metody badawcze zastosowane w niniejszym artykule to: metoda dogmatycznoprawna, metoda analizy literatury, a na potrzeby pogłębienia rozważań – w szczególności w zakresie funkcjonowania poszczególnych rozwiązań związanych z funkcjonowaniem skrzynek e-mail – metoda analizy danych.

W tekście stawiam wstępną hipotezę badawczą, że wykorzystywanie przez radcę prawnego (adwokata) skrzynki pocztowej dostępnej w domenie publicznej do prowadzenia korespondencji związanej z wykonywaniem zawodu może być deliktem dyscyplinarnym. Na gruncie przedmiotowego artykułu dążę do confirmacji niniejszego stanowiska.

Z precyzji naukowej dodam, że niniejszą kwestię rozważam wyłącznie w zakresie potencjalnej odpowiedzialności zawodowej radcy prawnego (adwokata). Jednocześnie nie analizuję problematyki potencjalnego naruszenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)³ czy możliwej odpowiedzialności cywilnoprawnej. Jednocześnie sygnalizuję, że niniejsze aspekty powinny być zauważone w dalszych analizach.

1. Skrzynka pocztowa w domenie publicznej – próba charakterystyki

Jako skrzynkę pocztową w domenie publicznej należy rozumieć konto e-mail, które jest udostępniane do rejestracji dla nieokreślonej grupy podmiotów przez dostawcę usług poczty elektronicznej. Skrzynki takie są rejestrowane w domenie należącej do ogólnodostępnego dostawcy poczty elektronicznej, na przykład Gmail, Yahoo Mail, Outlook, ale także Onet, WP, Interia czy inne. W takich usługach adresy e-mail mają format: nazwa_użytkownika@dostawca.com (lub inne rozszerzenie, np. .pl), gdzie po znaku „@” reprezentowana jest de facto domena dostawcy⁴.

Korzystanie z takich skrzynek może odbywać się na zróżnicowanych zasadach. Najczęściej są one udostępniane bezpłatnie lub ewentualnie płatnie – przy rozszerzonym planie abonamentowym (dzięki temu na przykład na skrzynkę nie są dostarczane wiadomości reklamowe lub ograniczany jest tak zwany spam, zwiększona jest pojemność skrzynki lub udostępniane są dodatkowe funkcje, kalendarz czy ponadstandardowe filtry)⁵.

³ Dalej: RODO.

⁴ *Public Domain Email Address definition*, <https://www.lawinsider.com/dictionary/public-domain-email-address> [dostęp: 9 kwietnia 2025 r.].

⁵ J. Krawczyński, *Najlepsza darmowa poczta email – ranking TOP 10. Gdzie założyć maila?*, <https://nano.komputronik.pl/n/darmowa-poczta-email-top-10> [dostęp: 9 kwietnia 2025 r.].

Po rejestracji u danego dostawcy użytkownik uzyskuje dostęp do interfejsu webowego, a także opcjonalnie do protokołów IMAP lub POP3, które umożliwiają zarządzanie pocztą za pomocą tak zwanych klientów e-mail⁶.

Skrzynki pocztowe w domenach publicznych hostowane są na serwerach dostawców usług e-mail. Oznacza to, że użytkownik mający skrzynkę e-mail w takiej usłudze polega na politykach bezpieczeństwa i prywatności tych dostawców, co może wiązać się z określonymi ograniczeniami w zakresie kontroli nad danymi bądź potencjalnymi zagrożeniami związanymi z prywatnością i bezpieczeństwem informacji.

Należy zauważyć, że w polskim prawie nie istnieje definicja legalna terminu „dostawca usług poczty elektronicznej”. Jednakże zgodnie z art. 2 pkt 77 ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. – Prawo komunikacji elektronicznej⁷ usługa umożliwiająca bezpośrednią interpersonalną i interaktywną wymianę informacji za pośrednictwem sieci telekomunikacyjnej między skończoną liczbą osób, gdzie osoby inicjujące połączenie lub uczestniczące w nim decydują o jego odbiorcy lub odbiorcach, z wyłączeniem usług, w których interpersonalna i interaktywna komunikacja ma wyłącznie funkcję podrzędną względem innej usługi podstawowej [...], nazywamy usługą komunikacji interpersonalnej. Dostawcą usługi komunikacji elektronicznej jest natomiast ten dostawca publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych (bądź podmiot, który świadczy publicznie dostępne usługi komunikacji interpersonalnej, które nie wykorzystują numerów)⁸. Zatem dostawca poczty elektronicznej umieszczonej w tak zwanej domenie publicznej będzie podmiotem podlegającym przepisom ustawy – Prawo o komunikacji elektronicznej. Lecz jednocześnie nie oznacza to bezpieczeństwa danych objętych tajemnicą zawodową, które udostępniane są w procesie korzystania z takiej skrzynki pocztowej. Jest to związane ze złożonością kwestii technicznego funkcjonowania takich skrzynek, które opisuję w dalszej części artykułu.

2. Różnice między skrzynką pocztową w domenie publicznej a skrzynkami pocztowymi w domenie prywatnej – perspektywa bezpieczeństwa danych i informacji

Skrzynki pocztowe w tak zwanej domenie prywatnej to konta e-mail, które wykorzystują własną domenę (której właścicielem jest określony podmiot – osoba fizyczna lub prawna

⁶ Są to programy lub aplikacje, które umożliwiają użytkownikowi wysyłanie, odbieranie oraz zarządzanie wiadomościami e-mail na urządzeniu (zarówno komputerach, jak i tabletach czy smartfonach). Komunikują się one z serwerami za pomocą protokołów, co pozwala na zarządzanie korespondencją. Przykładami klientów e-mail są np. Microsoft Outlook, Mozilla Thunderbird czy eM Client. Wcześniej wspomniane protokoły różnią się od siebie określonym działaniem. *Post Office Protocol version 3 (POP3)* po połączeniu z serwerem pobiera wszystkie nowe wiadomości, a następnie usuwa je z serwera (czyli wiadomości są przechowywane lokalnie). *Internet Message Access Protocol (IMAP)* pobiera przede wszystkim nagłówki wiadomości, a sama treść i załączniki pobierane są na żądanie użytkownika i nie są automatycznie usuwane z serwera. Oznacza to możliwość dostępu do tej samej skrzynki wielu urządzeń. Należy jeszcze wyróżnić protokół *Simple Mail Transfer Protocol (SMTP)*, który jest używany do wysyłania wiadomości e-mail za pomocą klienta poczty.

⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 1221, dalej: p.k.e.

⁸ Por. art. 2 pkt 6 p.k.e.

bezpośrednio powiązana z osobą korzystającą ze skrzynki e-mail), na przykład kontakt@nazwafirmy.pl czy kontakt@imienazwisko.pl, czy też imię@nazwisko.pl lub inne konfiguracje. Dla umożliwienia funkcjonowania takiego rozwiązania niezbędne jest powiązanie domeny z serwerem pocztowym.

Integracja wykupionej domeny z serwerem pocztowym obejmuje zarówno rejestrację samej domeny u wybranego rejestratora, jak i konfigurację rekordów DNS (*Domain Name System*). Dla funkcjonowania skrzynki e-mailowej kluczowe są rekordy MX (*Mail Exchange*), określone przez serwer, który obsługuje pocztę określonej domeny, oraz rekord SPF (*Sender Policy Framework*), odpowiadający za definiowanie serwerów, które są uprawnione do wysyłania wiadomości e-mail w imieniu domeny, co wyklucza wysyłanie fałszywych wiadomości, a także rekord DKIM (*DomainKeys Identified Mail*), co umożliwia cyfrowe podpisywanie wiadomości e-mail, zwiększając ich wiarygodność. Konieczne jest również posiadanie serwera pocztowego niezbędnego do przechowywania wiadomości i obsługi skrzynki e-mail, a także skonfigurowanie samego konta e-mail⁹.

Podkreślić należy dla naukowej rzetelności wywodu, że samo korzystanie z poczty w tak zwanej domenie prywatnej nie oznacza automatycznej i pełnej kontroli nad systemem pocztowym. W praktyce można bowiem spotkać się z rozwiązaniem, w którym podmioty decydują się na wykupienie domeny oraz powierzenie obsługi poczty elektronicznej podmiotom trzecim świadczącym usługi hostingowe. W takich rozwiązaniach – w zależności od wybranego dostawcy – dane e-mail również mogą być przechowywane na serwerach zewnętrznych znajdujących się w różnych jurysdykcjach. W takiej sytuacji dla prywatności korespondencji elektronicznej mogą występować zagrożenia podobne, choć często dużo mniejsze, jak w przypadku korzystania ze skrzynek w domenie publicznej. Zatem różnice dotyczą przede wszystkim poziomu kontroli nad infrastrukturą oraz możliwością wdrażania polityk bezpieczeństwa. Co nie musi być związane z całkowitym wyeliminowaniem ryzyka, ale z ich znacznym ograniczeniem.

Korzystanie ze skrzynki e-mail w tak zwanych domenach publicznych, o których pisałem wcześniej, wiąże się z powierzeniem przechowywania danych podmiotom zewnętrznym, co może rodzić obawy dotyczące prywatności i bezpieczeństwa informacji. Jest to związane między innymi z umiejscowieniem serwerów dostawców takich usług lub ryzykiem nieautoryzowanego dostępu lub nadzoru¹⁰. Co więcej, dostawcy, którzy posiadają serwery w różnych miejscach świata, mogą unikać konieczności zapewnienia zgodności z lokalnymi regulacjami prawnymi (w tym także z RODO) oraz utrudniać egzekwowanie praw związanych z prywatnością¹¹. W odniesieniu do niektórych dostawców publicznych usług e-mail istnieje ryzyko, że treści wiadomości mogą być wykorzystywane w celach analitycznych, marketingowych lub reklamowych. Poziom tego ryzyka jest uzależniony od polityki prywatności danego usługodawcy, treści zawartej z nim

⁹ Jak korzystać z domeny przy poczcie e-mail?, <https://domenomania.pl/centrum-wiedzy/jak-korzystac-z-adresu-domeny-przy-poczcie-e-mail> [dostęp: 10 kwietnia 2025 r.].

¹⁰ E. Altulaihan et al., *Email Security Issues, Tools, and Techniques Used in Investigation*, „Sustainability” 2023, nr 15, s. 2–28.

¹¹ P. Jurcys, M. Corrales Compagnucci, M. Fenwick, *The Future of International Data Transfers: Managing Legal Risk with a ‘User-Held’ Data Model*, „Computer Science. Computers and Society” 2024, s. 4–6.

umowy, a także od jurysdykcji, której podlega dany usługodawca. Niewątpliwie usługi bezpłatne powiązane są często z większym zakresem przetwarzania danych dla celów komercyjnych, co rodzi istotne wątpliwości z punktu widzenia ochrony prywatności, a co za tym idzie również tajemnicy korespondencji, w tym tej objętej tajemnicą zawodową¹².

Należy również wskazać, że niezależnie od treści wiadomości ujawnieniu mogą podlegać także inne metadane, takie jak: informacje o nadawcy, odbiorcy, czasie wysyłania wiadomości, temacie wiadomości. To zaś również może powodować narażenie na ujawnienie informacji wrażliwych. W przypadku skrzynek e-mail założonych w domenach publicznych dostęp do niniejszych danych mają zewnętrznii dostawcy usług, co może prowadzić do niepożądanego analizy danych czy profilowania użytkowników¹³.

Dodatkowo należy mieć na uwadze fakt, że mimo wdrażanych przez dostawców usług zabezpieczeń skrzynek w domenach publicznych ze względu na ich masowość wzrasta zdecydowanie ryzyko cyberataku na taką usługę. To zaś również wpływa bezpośrednio na poziom bezpieczeństwa prowadzonej korespondencji¹⁴.

Korzystanie ze skrzynki pocztowej w domenie prywatnej (to jest posiadanie skrzynki pocztowej i powiązanej z nią domeny oraz serwera) daje możliwość kontroli nad danymi. To zaś umożliwia wdrożenie spersonalizowanych polityk bezpieczeństwa oraz pozwala na zapewnienie zgodności z lokalnymi przepisami dotyczącymi ochrony danych. To minimalizuje ryzyko nieautoryzowanego dostępu do nich¹⁵.

Skrzynki pocztowe umieszczone na własnym serwerze pozwalają na implementację dedykowanych rozwiązań bezpieczeństwa, które zostaną dostosowane do specyficznych potrzeb organizacji lub podmiotów z niej korzystających. To również zabezpiecza przed niekontrolowanym brakiem dostępu do skrzynki czy też niepożądanym usunięciem danych. Przy czym należy pamiętać, że poziom tego bezpieczeństwa jest ówczesnie uzależniony od wybranych rozwiązań technologicznych, przeprowadzanych aktualizacji, wybranego szyfrowania czy monitorowania anomalii w ruchu sieciowym. Jednakże bezsprzecznie takie rozwiązanie pozwala na znaczne zwiększenie kontroli nad korespondencją e-mail oraz sposobem dostępu do niej, a także przechowywania danych¹⁶.

Skrzynki e-mail w domenach prywatnych pozwalają również na pełną kontrolę nad miejscem znajdowania się serwera oraz pełną kontrolę nad nim. To zaś ułatwia spełnienie wymogów wynikających z RODO czy zabezpieczeniem dostępu do danych przez podmioty postronne. Nie można również pominąć faktu lepszej kontroli nad spamem, filtrowaniem wiadomości czy chociażby bardziej zaawansowanego poziomu przez atakami typu *phishing*¹⁷.

12 S. Seidenberger et al., *Why You've Got Mail: Evaluating Inbox Privacy Implications of Email Marketing Practices in Online Apps and Services*, „Computer Science. Social and Information Networks” 2024, s. 3–7.

13 M. Hensley, *Is Your Email Metadata Giving Away Too Much?*, <https://guardian.digital.com/resources/blog/email-metadata-security-risks> [dostęp: 10 kwietnia 2025 r.].

14 S. Carvalho et al., *Concerns about Cybersecurity: The Implications of the use of ICT for Citizens and Companies*, „Journal of Information Systems Engineering and Management 2023”, nr 8 (2), s. 5–8.

15 S. Rose et al., *Trustworthy Email*, „Computer Security” 2019, NIST Special Publication 800-177, Revision 1, s. 57–74.

16 N. McCarthy, *Privacy Benefits of Self-Hosted Enterprise Computing Solutions*, <https://www.planetcrust.com/privacy-benefits-self-hosted-enterprise-computing-solutions> [dostęp: 10 kwietnia 2025 r.].

17 Czyli podszywaniem się pod określone podmioty.

Korzystając z własnego serwera, unikamy potencjalnego zagrożenia analizy treści wiadomości dokonywanej przez usługodawcę w celach marketingowych (lub innych), co również zwiększa poziom prywatności i poufności przetwarzania danych oraz zapewnia profesjonalizm w komunikacji z klientem¹⁸.

Wyłącznie marginalnie należy wskazać również na tworzenie profesjonalnego wizerunku w komunikacji przy korzystaniu ze skrzynki pocztowej w dedykowanej domenie, a także elastyczność i skalowalność. Ta ostatnia polega przede wszystkim na możliwości zarządzania kontami e-mail między innymi przez tworzenie spersonalizowanych adresów dla różnych działów czy pracowników, co ułatwia organizację korespondencji wewnętrznej i zewnętrznej. W rezultacie umożliwia skalowanie infrastruktury wraz z rozwojem danej organizacji.

3. Zagrożenia płynące z wykorzystania przez radcę prawnego (adwokata) skrzynki e-mail w tak zwanej domenie publicznej

Mając na uwadze powyższą analizę, należy uznać, że wykorzystywanie w pracy profesjonalnego pełnomocnika skrzynek e-mail zarejestrowanych w tak zwanej domenie publicznej rodzi rozliczne zagrożenia dla prywatności i bezpieczeństwa danych.

Przed wszystkim wydaje się oczywiste, że prowadzenie korespondencji z klientami za pośrednictwem takiej skrzynki pocztowej nie zapewnia podstawowych zasad kontroli nad korespondencją. Poczta elektroniczna obecnie jest jednym z podstawowych narzędzi komunikacji między prawnikiem a klientem, w ramach której przekazywane są informacje objęte tajemnicą zawodową. Korzystanie z publicznych dostawców kont e-mail może zwiększać ryzyko nieuprawnionego dostępu do takich informacji. Należy wskazać, że dostawcy usług często analizują treści wiadomości (zarówno w celach marketingowych, jak i innych), co może prowadzić do potencjalnego naruszenia poufności korespondencji.

Powyższe jest powiązane także z faktem, że radcowie prawni (adwokaci) nie mają kontroli nad lokalizacją przechowywanych w ten sposób danych oraz nad procesem samego ich przetwarzania. Serwery takich usług znajdują się często w różnych jurysdykcjach, co może komplikować zarówno zapewnienie zgodności z przepisami o ochronie danych osobowych, jak i uniemożliwia faktyczną kontrolę bezpieczeństwa danych przechowywanych u dostawcy, co powoduje, że dane klientów mogą być ujawnione podmiotom nieuprawnionym.

Z tego wynika również zasadny wniosek, że prawnicy niemający pełnej kontroli nad domeną mogą narazić się na przejęcie skrzynki pocztowej lub przekierowanie korespondencji przez podmiot atakujący na własne serwery, co prowadzi do utraty poufności i integralności danych¹⁹.

¹⁸ S. Seidenberger et al., *A Framework to Audit Email Address Privacy and Analyze Email Marketing Practices of Online Services and Apps*, DOI:10.48550/arXiv.2410.08302.

¹⁹ A. Sudhodanan, A. Paverd, *Pre-hijacked accounts: An Empirical Study of Security Failures in User Account Creation on the Web*, „Computer Science. Cryptography and Security” 2022, s. 3–10.

Nie bez znaczenia pozostaje również większa podatność na ataki *phishingowe* oraz próby podszywania się pod zaufane adresy e-mail. Brak odpowiednich mechanizmów uwierzytelniania w takich usługach może ułatwiać cyberprzestępcom przechwytywanie lub fałszowanie korespondencji. To zaś może prowadzić do wyłudzenia poufnych informacji lub wprowadzenia złośliwego oprogramowania do systemów kancelarii. Jednak oczywiście sama skuteczność ataków *phishingowych* zależy nie tylko od konfiguracji skrzynki e-mail, ale również od zachowania użytkownika. Przy czym skrzynki e-mail w domenach publicznych, z uwagi na swoją powszechność oraz ograniczone możliwości wdrażania zaawansowanych filtrów bezpieczeństwa, są bardziej podatne na fałszywe wiadomości, które mogą wyglądać na pochodzące z wiarygodnych źródeł.

Te wszystkie aspekty skłaniają do wniosku, że brak odpowiedniej kontroli nad mechanizmami zabezpieczeń w skrzynkach e-mail w domenach publicznych w kontekście działalności profesjonalnych pełnomocników może prowadzić do naruszeń, przed którymi kancelarie prawnicze powinny być zabezpieczone. Należy mieć również na względzie fakt, że działalność profesjonalnych pełnomocników wiąże się ze specyficznymi zagrożeniami dla prywatności i integralności danych, które powinny być eliminowane na najwyższym możliwym poziomie już na etapie projektowania infrastruktury informacyjnej (w tym przypadku związanej z prowadzeniem korespondencji elektronicznej).

Zagrożenia płynące z użytkowania przez radców prawnych (adwokatów) skrzynek e-mail oferowanych przez dostawców publicznych możemy podzielić na: (1) brak odpowiedniego zabezpieczenia danych; (2) brak kontroli nad podmiotami mającymi dostęp do korespondencji; (3) brak kontroli nad serwerami oraz ich umiejscowieniem; (4) niedostateczny poziom ochrony przetwarzania korespondencji; (5) niedostateczny poziom możliwości wpływu na zabezpieczenie korespondencji; (6) ryzyko utraty dostępu do korespondencji; (7) zwiększenie poziomu podatności na ataki i cyberprzestępczość; (8) brak dbania o profesjonalny wizerunek osoby wykonującej zawód zaufania publicznego.

4. Wymogi deontologiczne

Rozważania dotyczące bezpieczeństwa oraz funkcjonowania skrzynek e-mail pozwalają wywieść tezę, zgodnie z którą radca prawny (adwokat), który decyduje się na prowadzenie korespondencji profesjonalnej w związku z wykonywaniem zawodu za pośrednictwem skrzynki e-mail w tak zwanej domenie publicznej, naraża się na odpowiedzialność zawodową. W tym kontekście należy wskazać na obowiązek radcy prawnego do wykonywania zawodu ze starannością w poszanowaniu zasad etyki radcy prawnego oraz obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej²⁰. Podobne regulacje dotyczące konieczności zachowania tajemnicy zawodowej obejmują zawód adwokata²¹.

²⁰ Por. odpowiednio art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 499), dalej: u.r.pr.

²¹ Zob. art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1564), dalej: pr. adw.

Należy wskazać, że obowiązek zachowania tajemnicy radcowskiej (adwokackiej) należy wiązać nie tylko z brakiem intencjonalnego ujawnienia informacji objętych taką tajemnicą, ale także w kontekście działań, które prowadzą do niezachowania odpowiedniej staranności, aby taka tajemnica została ujawniona (straciła swój poufny charakter)²². Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2004 r. podkreślił, że tajemnica zawodowa radcy prawnego lub adwokata ma charakter obowiązku o randze ustawowej. Jej naruszenie może pociągać za sobą nie tylko odpowiedzialność cywilną wobec klienta, lecz również – z inicjatywy osoby pokrzywdzonej – skutkować konsekwencjami karnymi oraz dyscyplinarnymi. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego obowiązek zachowania tajemnicy jest integralnie związany z pełnieniem przez profesjonalnego pełnomocnika roli zaufania publicznego. To właśnie gwarancje prawne, w tym sankcja karna, zapewniają osobom korzystającym z usług prawnych poczucie bezpieczeństwa i poufności w relacji z pełnomocnikiem²³.

W tym kontekście należy odnieść się do art. 17 ust. 1 Konstytucji RP²⁴, który stanowi, że w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytyim wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Sławomir Patyra słusznie wskazuje, że „zasadniczym celem funkcjonowania samorządu jest nie tylko dbałość o niezależność poszczególnych prawników udzielających pomocy prawnej, ale także zagwarantowanie właściwego merytorycznie i etycznie poziomu świadczonej przez nich pomocy. [...] nie budzi wątpliwości fakt, że to właśnie konieczność zapewnienia należytej pieczy nad wykonywaniem zawodu radców prawnych w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony stanowiła podstawową przesłankę powołania do życia samorządu radców prawnych. Analogicznie do pozostałych samorządów zawodów prawniczych działalność samorządu radcowskiego stanowi istotną gwarancję rzetelnego i prawidłowego wykonywania zawodu przez jego członków”²⁵. To zaś, jak wskazuje autor, jest powiązane również z ustaleniem zasad etycznych związanych z wykonywaniem zawodu oraz realizowaniem odpowiedzialności dyscyplinarnej²⁶.

Doprecyzowanie wymogów dotyczących wykonywania zawodu radcy prawnego (adwokata) w kodeksach deontologicznych ma zatem silne umocowanie aksjologiczne i teologiczne w Konstytucji RP. Zmieniające się otoczenie faktyczne związane z pracą profesjonalnego pełnomocnika wymaga odnoszenia przepisów deontologicznych także do nowych zjawisk i form wykonywania zawodu, w tym także w zakresie działań zmierzających do zapewnienia odpowiedniego poziomu tajemnicy zawodowej.

22 S. Trociuk, *Konstytucyjne aspekty ochrony tajemnicy adwokackiej (radcy prawnego)*, [w:] *Ochrona tajemnicy adwokackiej (radcy prawnego) a działania władzy*, red. M. Mrowicki, Warszawa 2019, s. 9; E. Kruk, *Obowiązek zachowania tajemnicy adwokackiej jako okoliczność uzasadniająca odmowę zeznań w trybie art. 180 § 2 k.p.k.*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 4, s. 26; Z. Krzemiński, *Problem tajemnicy zawodowej adwokata w świetle przepisów prawnych*, „Palestra” 1959, nr 3/10, s. 34.

23 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2004 r., SK 64/03, OTK z 2004 r., nr 10/A, poz. 107.

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

25 S. Patyra, *Zadania samorządu radców prawnych w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2022, nr 2 (31), s. 52 oraz literatura tam powołana.

26 *Ibidem*, s. 53.

W analizowanym zjawisku przedmiotowym konieczne wydaje się odwołanie do Kodeksu Etyki Radcy Prawnego, który jest załącznikiem do uchwały nr 884/XI/2023 Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 7 lutego 2023 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Kodeksu Etyki Radcy Prawnego (dalej: KERP) oraz Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeks Etyki Adwokackiej) będących załącznikiem do uchwały nr 403/2023 Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 7 grudnia 2023 r. (dalej: KEA), a także do Regulaminu wykonywania zawodu radcy prawnego, który jest załącznikiem do uchwały nr 917/XI/2023 Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 8 marca 2023 r. (dalej: RWZPR) oraz uchwały nr 140/2023 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 1 grudnia 2023 r. – Regulamin wykonywania zawodu adwokata (dalej: RWZA).

Artykuł 9 KERP oraz § 19 ust. 1 KEA zobowiązują odpowiednio: radcę prawnego i adwokata do zachowania tajemnicy zawodowej. W związku z przyjęciem odmiennej systematyki i redakcji tekstu aktu na gruncie KERP i KEA należy przeanalizować zakres obowiązywania norm prawnych ustanowionych w kodeksach deontologicznych.

Dochowanie tajemnicy zawodowej przez radcę prawnego ustanowionej w art. 9 KERP zostało doprecyzowane w art. 15–24 KERP. Pod kątem doboru środków komunikacji e-mail do wymogów etycznych związanych z wykonywaniem zawodu radcy prawnego należy wskazać na następujące obowiązki wynikające z przepisów: (1) obowiązek zachowania w tajemnicy wszelkich informacji dotyczących klienta i jego spraw (art. 15 ust. 1 KERP); (2) obowiązek zachowania w tajemnicy wszelkich dokumentów oraz korespondencji radcy prawnego z klientem, co w moim przekonaniu należy interpretować rozszerzająco ze względu na przedmiot ochrony. W wyniku czego norma powinna być rozumiana w ten sposób, że dotyczy również korespondencji elektronicznej, co uzasadnia wykładnia celowościowa (art. 15 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 KERP); (3) obowiązek zabezpieczenia przed niepowołanym ujawnieniem wszelkich informacji objętych tajemnicą zawodową.

Adwokat wykonujący zawód przy prowadzeniu komunikacji e-mail jest zobowiązany uwzględnić obowiązki takie, jak: (1) zachowanie w tajemnicy wszystkiego, o czym dowiedział się w związku z wykonywaniem obowiązków zawodowych (§ 19 ust. 1 KEA); (2) zabezpieczenie przed ujawnieniem lub niepożądanym wykorzystaniem wszystkiego, o czym dowiedział się w związku z wykonywaniem obowiązków zawodowych, przy czym przez zabezpieczenie należy rozumieć również takie ustanowienie mechanizmów faktycznych, które będą wpływały na odpowiedni poziom bezpieczeństwa danych oraz ich integralności, o czym przesądza wykładnia celowościowa związana z przedmiotem ochrony (§ 19 ust. 1 KEA); zachowanie w tajemnicy wszystkich wiadomości, notatek i dokumentów dotyczących sprawy uzyskanych od klienta, niezależnie od miejsca, w którym się znajdują, w związku z czym zasadne jest odniesienie tego obowiązku także do informacji przetwarzanych w sposób elektroniczny (§ 19 ust. 3 KEA); obowiązek stosowania oprogramowania i innych środków zabezpieczających dane przed ich niepowołanym ujawnieniem w przypadku posługiwania się w pracy zawodowej komputerem lub innymi środkami elektronicznego utrwalania danych (§ 19 ust. 5 KEA); obowiązek zachowania szczególnej ostrożności i uprzedzenia klienta o ryzyku związanym z zachowaniem poufności względem materiałów objętych tajemnicą zawodową przy wykonywaniu obowiązków za pomocą korespondencji e-mail (§ 19 ust. 6 KEA).

Analiza przytoczonych przepisów pozwala na wskazanie różnic między sposobem sformułowania obowiązków względem radców prawnych oraz adwokatów wykonujących obowiązki służbowe względem komunikacji e-mail. Przy czym wydaje się zasadne stwierdzenie, że pomimo pewnej dysharmonii w sposobie zredagowania przepisów deontologicznych wykładnia systemowa oraz celowościowa obowiązujących norm zdaje się przesądzać o tym, że obowiązki związane z zachowaniem tajemnicy zawodowej względem wykonywania zawodu przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, w tym również komunikacji e-mail, są zbieżne. Zarówno osoby wykonujące zawód radcy prawnego, jak i adwokata są zobowiązane do zabezpieczenia informacji, danych i dokumentów związanych z wykonywaniem zawodu, a obowiązek ten należy interpretować w taki sposób, aby obejmował swoim zakresem również te informacje, dane i dokumenty, które są przetwarzane za pomocą poczty elektronicznej.

Taka wykładnia jest również tożsama z regulacjami przyjętymi w regulaminach wykonywania zawodu. Zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 RWZRP radca prawny musi zapewnić adekwatne warunki przechowywania dokumentów zawierających dokumentację objętą tajemnicą zawodową. Dokumenty przechowywane w formie elektronicznej powinny być objęte odpowiednią kontrolą dostępu oraz zabezpieczeniem systemu przed zakłóceniem działania, uzyskaniem nieuprawnionego dostępu lub utratą danych. Na podstawie § 4 ust. 7 RWZA przy przetwarzaniu danych w postaci elektronicznej adwokat jest zobowiązany do zachowania należytej staranności w zapewnieniu ochrony tych danych przed nieuprawnionym dostępem.

Zasadne jest również wskazanie, że uchwała nr 86/2023 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 14 stycznia 2023 r. ustanowiła „Dobre praktyki dotyczące cyberbezpieczeństwa w działalności kancelarii adwokackich i pracy adwokata”. Wśród wytycznych znajdujemy zalecenia: stosowanie silnych haseł dostępowych; stosowanie oprogramowania antywirusowego z ochroną korespondencji e-mail; szyfrowanie wiadomości e-mail w przypadku braku szyfrowania komunikacji między klientami pocztowymi; szyfrowanie lub hasłowanie załączników do wiadomości e-mail; wykonywanie kopii zapasowych danych przechowywanych na sprzęcie komputerowym i na serwerach, w tym korespondencji e-mail raz dziennie, nie rzadziej niż raz na tydzień; w przypadku skrzynek e-mail w modelu SaaS²⁷ wykorzystywanie usług wyłącznie zaufanych dostawców; w przypadku korzystania z własnego serwera pocztowego blokowanie możliwości (bez autoryzacji) przesyłania przez członków personelu za pośrednictwem korespondencji większych paczek danych oraz wprowadzenie możliwości dokonywania przez personel zgłoszeń podejrzanych wiadomości e-mail obejmowanych automatycznie kwarantanną.

Podobne rozwiązania przewidziano w „Księdze bezpieczeństwa komunikacji elektronicznej w pracy radcy prawnego”²⁸. Wskazano w nich na nierekomendowanie przesyłania

²⁷ SaaS (*Software as a Service*, czyli oprogramowanie jako usługa) to model dostarczania aplikacji, w którym użytkownik korzysta z oprogramowania za pośrednictwem Internetu, bez konieczności jego instalacji na własnym urządzeniu. Aplikacje SaaS są hostowane w chmurze przez dostawcę, który odpowiada za ich utrzymanie, aktualizacje oraz bezpieczeństwo.

²⁸ *Księga bezpieczeństwa komunikacji elektronicznej w pracy radcy prawnego*, <https://kirp.pl/wp-content/uploads/2020/06/ksiega-bezpieczenstwa-1.pdf> [dostęp: 11 kwietnia 2025 r.].

wiadomości e-mail zawierających informacje poufne bez zabezpieczeń, wyjaśniono sposoby szyfrowania załączników, ustanowiono dobrą praktykę polegającą na obowiązku informacyjnym o zagrożeniach związanych z korzystaniem z poczty elektronicznej, wskazano na konieczność stosowania zabezpieczeń informacji, zalecono załączanie informacji do każdego e-maila, że wiadomość jest poufna i chroniona tajemnicą zawodową²⁹.

W zakresie wyboru dostawcy usług e-mail wskazano, że radca prawny powinien przy wyborze dostawcy poczty elektronicznej kierować się koniecznością zachowania tajemnicy zawodowej zgodnie z ustawą o radcach prawnych, Kodeksem Etyki Radcy Prawnego i Regulaminem wykonywania zawodu radcy prawnego oraz przepisami o ochronie danych osobowych. Podkreślono, że w związku z korzystaniem z poczty elektronicznej informacje prawnie chronione będą przekazywane (powierzane) do zewnętrznego dostawcy. W związku z powyższym uzasadnione jest korzystanie wyłącznie z usług takich podmiotów, które zapewnią wystarczające gwarancje wdrożenia odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych, aby chronić dane osób oraz tajemnicę zawodową. Podkreślono również, że przy wyborze dostawcy poczty elektronicznej należy zwrócić uwagę, czy dane osobowe będą przetwarzane na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego czy też poza nim. Jeżeli okazałoby się, że zawartość skrzynki pocztowej radcy prawnego przechowywana jest poza EOG, to należy sprawdzić, czy w danym państwie jest zapewniony odpowiedni poziom ochrony. Co więcej, zalecono „ostrożne korzystanie z »darmowych« skrzynek poczty elektronicznej”³⁰.

Analizowane powyżej regulacje deontologiczne nie funkcjonują w oderwaniu od aksjologii zawodu radcy prawnego oraz adwokata. Jak wskazuje Wojciech Marchwicki, „tajemnica adwokacka służy ochronie interesów klienta”. Jednocześnie podnosi on, że jest ona gwarancją poszanowania relacji zaufania klienta do adwokata (radcy prawnego) i jednocześnie, co z tego wynika, trudno jest wyobrazić sobie prawidłową reprezentację i prawidłowo funkcjonujący wymiar sprawiedliwości właśnie bez tej tajemnicy³¹. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 lutego 2022 r. w sprawie II DK 94/21 podniósł, że tajemnicą zawodową objęte jest wszystko, o czym radca prawny lub adwokat dowiedział się w związku z wykonywaniem obowiązków zawodowych. Udzielanie samej pomocy prawnej jest zaś pojęciem węższym. Marek Gawryluk słusznie podaje, że przepisy gwarantujące zachowanie tajemnicy adwokackiej (radcowskiej) chronią dobro klienta, jakim jest bezpieczeństwo powierzonej tajemnicy, której depozytariuszem jest adwokat lub radca prawny³². Zasadne zatem jest wyeksplikowanie założenia, zgodnie z którym ujawnienie danych wynikłe z niewłaściwego zarządzania korespondencją elektroniczną może być naruszeniem gwarancji związanych z ochroną informacji wobec klienta. Tym samym korzystanie z narzędzi komunikacyjnych nieadekwatnych do charakteru zawodu powinno być analizowane przez pryzmat aksjologii wykonywania zawodu zaufania publicznego.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ W. Marchwicki, art. 6, [w:] *Prawo o adwokaturze. Komentarz*, red. P.F. Piesiewicz, Warszawa 2023, LEX/el.

³² M. Gawryluk, art. 6, [w:] *Prawo o adwokaturze. Komentarz*, Warszawa 2012, LEX/el.

Podsumowanie

Poziom ochrony tajemnicy zawodowej – zarówno w zawodzie radcy prawnego, jak i adwokata – zależy od wyborów dokonywanych przez osoby, które wykonują zadania profesjonalnego pełnomocnika. Zmieniające się otoczenie pełnienia zawodu oraz postęp technologiczny tworzą nie tylko nowe szanse (między innymi w zakresie komunikacji), ale także zagrożenia. Analizując kwestie dotyczące korzystania przez radców prawnych i adwokatów ze skrzynek e-mail dostępnych w tak zwanej domenie publicznej, należy wskazać, że te nie zapewniają odpowiedniego poziomu ochrony danych, ich integralności oraz nie zabezpieczają przed ingerencją podmiotów trzecich. W związku z powyższym zasadne wydaje się przyjęcie założenia korelującego ze wstępnie przyjętą hipotezą badawczą, że używanie przez radcę prawnego (lub adwokata) do korespondencji służbowej skrzynki dostępnej w domenie publicznej może zostać uznane za działanie noszące cechy deliktu dyscyplinarnego. Jednak będzie to zależało od konkretnych okoliczności, takich jak chociażby charakter przesyłanych danych, brak dodatkowych zabezpieczeń czy powtarzalność zachowania. Wymagać to jednak będzie każdorazowej oceny sytuacji przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności i adekwatności środka komunikacji do rodzaju wykonywanych czynności oraz stosowanych zabezpieczeń.

Zarówno przepisy u.r.pr., pr. adw., jak i KERP, KEA, a także regulaminy wykonywania zawodów (odpowiednio: RWZRP i RWZA) zobowiązują prawników do odpowiedniego zabezpieczenia informacji im powierzanych w ramach świadczenia pomocy prawnej. Zasadne wydaje się stanowisko, że nieodpowiednie dobranie narzędzi komunikacyjnych – w tym korzystanie ze skrzynek e-mail w domenach publicznych – może być uznane za naruszenie obowiązku zachowania należytej staranności związanej z koniecznością ochrony tajemnicy zawodowej.

Praktyka ta, choć wciąż powszechna, nie znajduje usprawiedliwienia w świetle współczesnych standardów bezpieczeństwa, a także w rezultacie wymagań deontologicznych. W obliczu rosnącej liczby zagrożeń związanych z cyberbezpieczeństwem radcowie prawni oraz adwokaci powinni podejmować działania adekwatne do ryzyka – w tym inwestować w profesjonalne rozwiązania pocztowe tak, aby realnie chronić informacje poufne i interes klienta, a także zachować zaufanie publiczne, które jest fundamentem wykonywania zawodów prawniczych.

Powyższe zagadnienie nie powinno być traktowane wyłącznie jako kwestia techniczna o charakterze fakultatywnym, ale jako realny problem natury systemowej, który wpływa na bezpieczeństwo informacji, a w rezultacie na zaufanie do całego systemu pomocy prawnej. Klient powierzający radcy prawnemu czy adwokatowi swoje dane ma uzasadnione prawo oczekiwać, że będą one objęte najwyższym poziomem ochrony – zarówno od strony formalnej, jak i technicznej.

Finalnie także brak zabezpieczenia danych może wpływać na realizację konstytucyjnych gwarancji procesowych (na przykład art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) czy zasad ochrony prywatności (art. 47 Konstytucji RP). Dlatego też nieodpowiedzialne podejście do bezpieczeństwa komunikacji prawnika z klientem może prowadzić do naruszenia bardziej fundamentalnych wartości demokratycznego państwa prawnego.

Z tego względu zasadne jest wskazanie, że korzystanie z publicznych skrzynek e-mail skorelowane z działaniem określonych rozwiązań faktycznych i technologicznych, które mogą prowadzić do ujawnienia tajemnicy zawodowej, może prowadzić do powstania potencjalnego deliktu dyscyplinarnego. Ponadto również należałoby postulować podjęcie przez samorządy zawodowe działań edukacyjnych i systemowych, które w sposób jednoznaczny określają standardy narzędzi komunikacyjnych. Być może zasadne byłoby również ustanowienie jasnych regulacji deontologicznych wymagających korzystania z narzędzi o określonym standardzie ochrony. Tylko w ten sposób można skutecznie chronić nie tylko tajemnicę zawodową, lecz także konstytucyjne prawa obywateli korzystających z pomocy prawnej.

Bibliografia

- Altulailhan E., Alismail A., Hafizur Rahman M.M., Ibrahim A.A., *Email Security Issues, Tools, and Techniques Used in Investigation*, „Sustainability” 2023, nr 15.
- Carvalho S., Carvalho J.V., Silva J.C., Santos G., Bandeira G.S.D.M., *Concerns about Cybersecurity: The Implications of the use of ICT for Citizens and Companies*, „Journal of Information Systems Engineering and Management” 2023, nr 8 (2).
- Gawryluk M., art. 6, [w:] *Prawo o adwokaturze. Komentarz*, Warszawa 2012, LEX/el.
- Hensley M., *Is Your Email Metadata Giving Away Too Much?*, <https://guardiandigital.com/resources/blog/email-metadata-security-risks>.
- Jak korzystać z domeny przy poczcie e-mail?*, <https://domenomania.pl/centrum-wiedzy/jak-korzystac-z-adresu-domeny-przy-poczcie-e-mail>.
- Jurcys P., Corrales Compagnucci M., Fenwick M., *The Future of International Data Transfers: Managing Legal Risk with a ‘User-Held’ Data Model*, „Computer Science. Computers and Society” 2024.
- Krawczyński J., *Najlepsza darmowa poczta email – ranking TOP 10. Gdzie założyć maila?*, <https://nano.komputronik.pl/n/darmowa-poczta-email-top-10>.
- Kruk E., *Obowiązek zachowania tajemnicy adwokackiej jako okoliczność uzasadniająca odmowę zeznań w trybie art. 180 § 2 k.p.k.*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 4.
- Krzemiński Z., *Problem tajemnicy zawodowej adwokata w świetle przepisów prawnych*, „Palestra” 1959, nr 3/10.
- Księga bezpieczeństwa komunikacji elektronicznej w pracy radcy prawnego*, <https://kirp.pl/wp-content/uploads/2020/06/ksiega-bezpieczenstwa-1.pdf>.
- Marchwicki W., art. 6, [w:] *Prawo o adwokaturze. Komentarz*, red. P.F. Piesiewicz, Warszawa 2023, LEX/el.
- McCarthy N., *Privacy Benefits of Self-Hosted Enterprise Computing Solutions*, <https://www.planetcrust.com/privacy-benefits-self-hosted-enterprise-computing-solutions>.
- Patyra S., *Zadania samorządu radców prawnych w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2022, nr 2 (31).
- Przeszukanie skrzynek e-mail adwokata*, <https://www.adwokatura.pl/z-zycia-nra/przeszukanie-skrzynek-e-mail-adwokata>.
- Public Domain Email Address definition*, <https://www.lawinsider.com/dictionary/public-domain-email-address>.
- Rose S., Nightingale J.S., Garfinkel S., Chandramouli R., *Trustworthy Email*, „Computer Security” 2019, NIST Special Publication 800-177, Revision 1.
- Seidenberger S., Ajisegiri O., Pursell N., Raja F., Maiti A., *A Framework to Audit Email Address Privacy and Analyze Email Marketing Practices of Online Services and Apps*, DOI:10.48550/arXiv.2410.08302.
- Seidenberger S., Ajisegiri O., Pursell N., Raja F., Maiti A., *Why You’ve Got Mail: Evaluating Inbox Privacy Implications of Email Marketing Practices in Online Apps and Services*, „Computer Science. Social and Information Networks” 2024.
- Sudhodanan A., Paverd A., *Pre-hijacked accounts: An Empirical Study of Security Failures in User Account Creation on the Web*, „Computer Science. Cryptography and Security” 2022.

Trociuk S., *Konstytucyjne aspekty ochrony tajemnicy adwokackiej (radcy prawnego)*, [w:] *Ochrona tajemnicy adwokackiej (radcy prawnego) a działania władzy*, red. M. Mrowicki, Warszawa 2019.

W samorządach ochrona danych osobowych bez ochrony, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bezpieczenstwo/bezpieczenstwo-ochrony-danych-osobowych-w-jst.html>.

Małgorzata Mędrala

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Okręgowa Izba Radców Prawnych w Krakowie
ORCID: 0000-0002-0068-2975

PRAWNE ASPEKTY SZTUCZNEJ INTELIGENCJI NA ETAPIE REKRUTACJI – WYBRANE UWAGI¹

ABSTRACT

Legal aspects of artificial intelligence in recruitment – selected remarks

The article addresses the current legal challenges associated with the use of artificial intelligence systems in employee recruitment in light of applicable EU regulations (including the AI Act and the GDPR) as well as relevant provisions of Polish labour law. Particular attention is given to the protection of fundamental rights from the perspective of job applicants, especially in the context of risks posed by the use of AI tools. The article also examines the issue of employers' liability for recruitment processes involving artificial intelligence systems.

Keywords: artificial intelligence, recruitment, discrimination, job applicant, employer

Słowa kluczowe: sztuczna inteligencja, rekrutacja, dyskryminacja, osoba ubiegająca się o pracę, pracodawca

¹ Publikacja prezentuje wyniki badań naukowych przeprowadzonych w ramach projektu nr PRW/WPOT/2025/0053 finansowanego ze środków subwencji przyznanej Uniwersytetowi Ekonomicznemu w Krakowie.

Wprowadzenie

Aktualnie sztuczna inteligencja (AI) odgrywa coraz większą rolę w różnych sferach życia człowieka, w tym również w zatrudnieniu². Wobec dynamicznego rozwoju nowych technologii jest to zjawisko nieuniknione. Do zwiększenia popularności narzędzi sztucznej inteligencji w zatrudnieniu dodatkowo przyczyniła się pandemia COVID-19 oraz wzrost znaczenia pracy zdalnej w ostatnich latach³. W praktyce sztuczna inteligencja może być wykorzystywana także na etapie rekrutacji. Celem niniejszego artykułu jest analiza aktualnego otoczenia prawnego związanego z zastosowaniem sztucznej inteligencji na etapie rekrutacji, w szczególności z uwzględnieniem zagrożeń w kontekście praw człowieka ubiegającego się o pracę. Niniejszy artykuł ma być przyczynkiem do dyskusji w zakresie aktualnych wyzwań prawnych związanych z rolą sztucznej inteligencji w procesach rekrutacyjnych.

Z praktycznego punktu widzenia można dostrzec liczne zalety wykorzystywania sztucznej inteligencji w procesach rekrutacyjnych, jak choćby znaczne ich przyspieszenie i związane z tym oszczędności, zarówno dla pracodawców, jak i kandydatów do pracy. Z perspektywy prawnej należy jednak zwrócić uwagę na problematykę istotnych zagrożeń związanych ze sferą praw człowieka pracującego w kontekście korzystania z systemów sztucznej inteligencji na etapie rekrutacji. Z tego względu analizy wymagają w szczególności aspekty prawne związane z obszarami praw człowieka jako osoby ubiegającej się o zatrudnienie, jak prawo do ochrony prywatności (w tym danych osobowych), równego traktowania czy niedyskryminacji. Uwzględnienia wymagają także możliwe instrumenty prawne związane z przeciwdziałaniem możliwemu wykluczeniu społecznemu niektórych kandydatów szczególnie narażonych na to zjawisko.

W aktualnych regulacjach prawnych brak jest kompleksowych przepisów odnoszących się do sztucznej inteligencji na etapie rekrutacji pracowników. Ram prawnych odnoszących się do tego zagadnienia należy poszukiwać na kilku płaszczyznach legislacyjnych, które wzajemnie się uzupełniają. Dotyczy to w szczególności obszaru krajowego prawa pracy (w szczególności na gruncie Kodeksu pracy⁴), obszaru ochrony danych osobowych⁵ oraz obszaru regulacji związanych stricte ze sztuczną inteligencją. Ostatni obszar odnosi się zwłaszcza do opublikowanego w dniu 12 lipca 2024 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013,

² Por. A. Gajzlerska, *AI w rekrutacji – jakie granice wyznacza prawo pracy*, „Rzeczpospolita”, e-wydanie, 25.02.2025, <https://pro.rp.pl/biznes/art41841451-ai-w-rekrutacji-jakie-granice-wyznacza-prawo-pracy> [dostęp: 31 maja 2025 r.].

³ M. Barańska, *Pandemia i praca w trybie home office wyzwaniem dla pedagogiki pracy*, „Szkoła – Zawód – Praca” 2022, nr 24, s. 306–307.

⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 277 z późn. zm.), dalej: k.p.

⁵ W szczególności z perspektywy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.U. UE L z 2016 r. Nr 119, s. 1 z późn. zm.; dalej: RODO.

(UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (Akt w sprawie sztucznej inteligencji, AI Act) (Tekst mający znaczenie dla EOG)⁶. Dodatkowo odnotować należy także polski projekt ustawy o systemach sztucznej inteligencji⁷.

Sygnalizowane powyżej obszary na etapie rekrutacji zostaną więc poddane analizie w ramach niniejszego tekstu. Unijne rozporządzenia z zakresu sztucznej inteligencji (AI Act) oraz ochrony danych osobowych (RODO), jak również przepisy prawa pracy są regulacjami niezależnymi, a jednocześnie wzajemnie na siebie oddziałyującymi⁸. Rozporządzenie unijne w sprawie sztucznej inteligencji (AI Act) będzie miało duży wpływ na prawo i rynek pracy, w tym procesy rekrutacyjne, tym bardziej iż niektóre jego regulacje, jak np. w zakresie zakazanych praktyk w zakresie AI, obowiązują już od 2 lutego 2025 r.

1. Odpowiedzialność za używanie i działanie sztucznej inteligencji (AI)

W ramach rozważań nad sztuczną inteligencją w rekrutacji warto na wstępie poruszyć kwestię odpowiedzialności prawnej za jej działanie. Kluczowa w tym zakresie pozostaje sama definicja sztucznej inteligencji. AI Act nie definiuje pojęcia sztucznej inteligencji, wprowadza jedynie definicję systemów sztucznej inteligencji. Definicji sztucznej inteligencji nie można także odnaleźć na gruncie innych aktów prawnych. W obecnym stanie prawnym, w tym na gruncie AI Act, sztuczna inteligencja nie ma także odrębnej podmiotowości prawnej. Stwierdzenie to pozostaje niezwykle istotne w kontekście odpowiedzialności w różnych sferach prawa prywatnego i publicznego. Oznacza to, że odpowiedzialność za działania sztucznej inteligencji na etapie rekrutacji ponosi co do zasady pracodawca w rozumieniu art. 3 k.p. (osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej). W literaturze wskazuje się, że będzie to odpowiedzialność za szkody wyrządzone czynem własnym (art. 415 lub 416 k.c.) lub czynem cudzym (art. 429 lub 430 k.c.), a także ruchem przedsiębiorstwa (art. 435 k.c.)⁹. Do rozważenia pozostają oczywiście w niektórych przypadkach roszczenia zwrotne do dostawców systemów AI, importerów i dystrybutorów systemów AI lub producentów produktu.

⁶ Dz.U. UE L z 2024 r. poz. 1689. Zgodnie z jego art. 113 rozporządzenie wchodzi w życie 20. dnia po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, a stosuje się co do zasady od dnia 2 sierpnia 2026 r. Wyjątkiem są rozdziały I (art. 2, 3, 4 – Zakres zastosowania, definicje, kompetencje w zakresie AI) i II (art. 5 – Zakazane praktyki w zakresie AI), które stosuje się od dnia 2 lutego 2025 r.; rozdział III sekcja 4 (Organy notyfikujące i jednostki notyfikowane), rozdział V (Modele AI ogólnego przeznaczenia), rozdział VII (Zarządzanie), rozdział XII (Kary) oraz art. 78 (Poufność), które stosuje się od dnia 2 sierpnia 2025 r., z wyjątkiem art. 101 (Kary pieniężne dla dostawców modeli AI ogólnego przeznaczenia).

⁷ Projekt ustawy o systemach sztucznej inteligencji z dnia 15 października 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12390551/katalog/13087901> [dostęp: 1 maja 2025 r.].

⁸ Zob. motyw 40 AI Act. Szerzej: X. Konarski, *Aktualności – dane osobowe i prywatność. Wzajemna relacja Aktu w sprawie sztucznej inteligencji oraz RODO*, „Prawo Nowych Technologii” 2024, nr 2, s. 5–6.

⁹ Tak: M. Barzycka-Banaszczyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, [w:] *Prawo pracy wobec nowych technologii*, red. M. Gersdorf, E. Maniewska, Warszawa 2025, s. 74.

W AI Act używa się zwrotu „systemy sztucznej inteligencji”. Z motywu 4 i 138 AI Act wynika, iż AI to szybko rozwijająca się „grupa technologii” [podkreślenie odautorskie], która przyczynia się do wielu różnych korzyści ekonomicznych, środowiskowych i społecznych we wszystkich gałęziach przemysłu i obszarach działalności społecznej. Potwierdza to także definicja „systemu AI”¹⁰ zawarta w art. 3 pkt 1 AI Act. Ponieważ wykorzystywanie AI umożliwia lepsze prognozowanie, optymalizację operacji i przydzielanie zasobów oraz personalizację rozwiązań cyfrowych dostępnych dla osób fizycznych i organizacji, może ono zapewnić przedsiębiorstwom kluczową przewagę konkurencyjną i wzmacniać korzyści społeczne i środowiskowe, na przykład w zakresie opieki zdrowotnej, rolnictwa, bezpieczeństwa żywności, kształcenia i szkolenia, mediów, sportu, kultury, zarządzania infrastrukturą, energetyki, transportu i logistyki, usług publicznych, bezpieczeństwa, wymiaru sprawiedliwości, zasobooszczędności i efektywności energetycznej, monitorowania środowiska, ochrony i odtwarzania różnorodności biologicznej i ekosystemów oraz łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej. Najogólniej z powyższego wyprowadzić można wniosek, że sztuczna inteligencja ma się przyczyniać do rozwoju ludzkości i służyć człowiekowi. Taki powinien być w założeniu jej cel nadrzędny.

W świetle AI Act systemy sztucznej inteligencji nie są więc odrębną grupą podmiotów, ale określonym typem technologii o specyficznych cechach. Na cechy te zwrócono uwagę w motywie 12 AI Act, stwierdzając, iż jedną z kluczowych cech systemów AI jest ich zdolność do wnioskowania. Ta zdolność do wnioskowania odnosi się do procesu uzyskiwania wyników, takich jak predykcje, treści, zalecenia lub decyzje, które mogą wpływać na środowisko fizyczne i wirtualne, oraz do zdolności systemów AI do tworzenia modeli lub algorytmów na podstawie informacji wejściowych lub danych. Techniki, które umożliwiają wnioskowanie podczas tworzenia systemu AI, obejmują mechanizmy uczenia maszynowego. Istotne jest, iż „systemy AI są zaprojektowane tak, aby działały z różnym poziomem autonomii, co oznacza, że są w pewnym stopniu niezależne od zaangażowania ze strony człowieka i zdolne do działania bez interwencji człowieka. Mają zdolność samouczenia się”.

W obecnych regulacjach prawnych ani w realiach technologicznych nie ma w mojej ocenie wystarczających podstaw do upodmiotawiania AI. Rozwijanie dyskusji w odmiennym kierunku na tym etapie uważam za przedwczesne, aczkolwiek nie wykluczam, iż w przyszłości teza ta może podlegać weryfikacji¹¹.

Oprócz licznych korzyści związanych z postępowaniem technologicznym równolegle dostrzega się także zagrożenia związane ze sztuczną inteligencją (motyw 5 AI Act). Ustawodawca unijny wskazuje, iż „jednocześnie AI może stwarzać zagrożenia i wyrządzać szkody dla interesu publicznego i praw podstawowych chronionych przepisami prawa Unii, w zależności od okoliczności jej konkretnego zastosowania, wykorzystania oraz od

¹⁰ Zgodnie z nią „system AI” oznacza system maszynowy, który został zaprojektowany do działania z różnym poziomem autonomii po jego wdrożeniu oraz który może wykazywać zdolność adaptacji po jego wdrożeniu, a także który – na potrzeby wyraźnych lub dorozumianych celów – wnioskuje, jak generować na podstawie otrzymanych danych wejściowych wyniki, takie jak predykcje, treści, zalecenia lub decyzje, które mogą wpływać na środowisko fizyczne lub wirtualne.

¹¹ Szerzej na temat wątpliwości wokół podmiotowości sztucznej inteligencji K. Stefański, *Problem podmiotowości sztucznej inteligencji jako pracodawcy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2024, nr 10, s. 12–18.

poziomu rozwoju technologicznego. Szkody te mogą być materialne lub niematerialne, w tym fizyczne, psychiczne, społeczne lub ekonomiczne”. Ze względu na brak podmiotowości prawnej sztucznej inteligencji odpowiedzialność za takie szkody na gruncie prawa pracy ponosić będzie przede wszystkim pracodawca, który może mieć ewentualne roszczenia zwrotne na przykład do dostawcy nieprawidłowo działającego systemu, co zresztą będzie kwestią nie zawsze łatwą do wykazania ze względu na sposób działania systemów AI, polegający na ciągłym maszynowym uczeniu się w danym środowisku. Korzystanie z systemów sztucznej inteligencji w każdym razie nie zwalnia pracodawcy z odpowiedzialności za prawidłowe przeprowadzenie procesu rekrutacji, w tym stosowanie podstawowych zasad prawa pracy w tym zakresie (art. 10, 11¹, 11², 11³ k.p.).

Kodeks pracy wyraźnie zobowiązuje pracodawcę do przeciwdziałania dyskryminacji na etapie rekrutacji. W art. 94 pkt 2b k.p. wyrażona została wprost norma zakazująca dyskryminacji na etapie nawiązania stosunku pracy. Obowiązki pracodawcy w tym zakresie pozostają nadal aktualne w przypadku korzystania z narzędzi sztucznej inteligencji. Dostęp do pracy można bowiem pojmować w kategoriach prawa podmiotowego, jest on każdorazowo szansą na odpowiednie zarobki, awansowanie i rozwój zawodowy. Odmowa zatrudnienia niejednokrotnie wiązać się może z koniecznością uzasadnienia po stronie pracodawcy, zwłaszcza gdyby doszło do decyzji dyskryminacyjnej.

2. Systemy AI w rekrutacji – szanse i zagrożenia w obszarze praw pracowniczych

Aktualnie najczęściej wykorzystywanymi systemami AI w procesie rekrutacji są boty lub chatboty rekrutacyjne i algorytmy rekrutacyjne AI¹².

Systemy sztucznej inteligencji mogą być wykorzystywane w procesie rekrutacji jako narzędzia do automatycznej weryfikacji przesłanych dokumentów aplikacyjnych na wstępnym etapie, na przykład CV pod kątem spełniania ustalonych kryteriów selekcyjnych (w zakresie wykształcenia, doświadczenia zawodowego, kwalifikacji). Możliwe jest też wykorzystywanie systemów AI do prześwietlenia historii zatrudnienia kandydatów na podstawie danych dostępnych w Internecie, w tym na platformach społecznościowych (tak zwany *background screening*). Na dalszych etapach rekrutacji systemy AI mogą być wykorzystywane do przeprowadzania lub oceny testów kompetencyjnych dla kandydatów czy też jako chatboxy rekrutacyjne prowadzące rozmowy kwalifikacyjne.

Z praktycznego punktu widzenia niewątpliwie można dostrzec szereg korzyści z wykorzystywania AI w procesach rekrutacyjnych, jak na przykład oszczędności czasowe i kosztowe na etapie przebiegu postępowania rekrutacyjnego czy inwestowanie w nowe technologie, co przyczynia się do wzrostu konkurencyjności i rozwoju gospodarczego zakładów pracy, zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym.

¹² Zob. np. W. Turek, *Jak wykorzystuje się sztuczną inteligencję w rekrutacji?*, <https://www.hays.pl/blog/insights/jak-wykorzystuje-sie-sztuczna-inteligencje-w-rekrutacji> [dostęp: 28 grudnia 2024 r.]; M. Kaczmarczyk, *Sztuczna inteligencja w prawie HR*, [w:] *Ochrona danych osobowych w zatrudnieniu*, red. D. Dörre-Kolasa, Warszawa 2020, s. 130.

Z drugiej strony dostrzeżenia wymagają także aspekty negatywne rekrutacji przy pomocy systemów AI z perspektywy praw podstawowych. Wśród zagrożeń wskazać można występujące uprzedzenia algorytmiczne¹³, schematyzm, maszynowość działania, niedostrzeganie indywidualnych cech danego kandydata, dokonywanie wyborów w oderwaniu od osoby ludzkiej. Powyższe na etapie rekrutacji rodzi dodatkowo zagrożenia w kontekście przetwarzania danych osobowych, co dostrzeżone zostało przez ustawodawcę unijnego w szczególności na gruncie regulacji art. 22 RODO. W badaniach wskazuje się, iż „dyskryminacja algorytmiczna, ze względu na złożoną, a przez to nieprzejrzystą konstrukcję algorytmów jest bardziej abstrakcyjna i nieintuicyjna, a przez to trudna do wykrycia i udowodnienia¹⁴. W przypadku rekrutacji na przykład cudzoziemców przy wykorzystywaniu narzędzi AI wskazuje się na zagrożenie w kontekście nierówności i dyskryminacji¹⁵.

Jednym z podkreślanych w rozporządzeniu AI kierunków rozwoju sztucznej inteligencji jest zorientowanie na człowieka. W motywie 6 AI Act wskazuje się, iż AI i jej ramy regulacyjne należy rozwijać zgodnie z wartościami Unii zapisanymi w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), podstawowymi prawami i wolnościami zapisanymi w traktatach oraz, zgodnie z art. 6 TUE – w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej¹⁶. Warunkiem wstępnym jest to, by AI była technologią zorientowaną na człowieka. Powinna ona służyć jako narzędzie dla ludzi, którego ostatecznym celem jest zwiększenie dobrostanu człowieka.

W motywie 27 AI Act wskazuje się na *Wytyczne w zakresie etyki dotyczące godnej zaufania sztucznej inteligencji z 2019 r. opracowane przez niezależną grupę ekspertów wysokiego szczebla ds. AI powołaną przez Komisję*. Wśród siedmiu zasad etycznych wymienia się: przewodnią i nadzorczą rolę człowieka; solidność techniczną i bezpieczeństwo; ochronę prywatności i zarządzanie danymi; przejrzystość; różnorodność, niedyskryminację i sprawiedliwość; dobrostan społeczny i środowiskowy oraz odpowiedzialność.

Tymczasem same systemy sztucznej inteligencji pozbawione są wrażliwości na sferę społeczną człowieka. W obszarze praw osób ubiegających się o pracę zagrożenia powstają w zakresie prawa do niedyskryminacji, równego traktowania w zatrudnieniu, prawa do wolności pracy czy prawa do prywatności. A jak zostało wskazane, ze względu na fakt, że brak jest podstaw do humanistycznego upodmiotowienia AI, nadal aktualne pozostają kodeksowe obowiązki pracodawcy z tej perspektywy, w tym obowiązek przeciwdziałania dyskryminacji (art. 94 pkt 2 b k.p.) oraz obowiązki równego traktowania, poszanowania godności i innych dóbr osobistych (art. 11, 11² k.p.), w tym prawa do ochrony prywatności (danych osobowych) kandydatów do pracy.

13 Zob. np. M. Kubiak, M. Kudła, *Stronniczość i uprzedzenia sztucznej inteligencji (AI Bias) – ryzyko i sposoby jego mitygacji*, „Prawo Nowych Technologii” 2023, nr 2, s. 39–48.

14 M. Otto, *Dyskryminacja algorytmiczna w zatrudnieniu. Zarys problemu*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2022, nr 2 (29), s. 147.

15 I. Florczak, *Sztuczna inteligencja jako narzędzie do kierowania polityką zatrudniania cudzoziemców?*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2022, t. 29, z. 2, s. 167–168.

16 Dz.U. UE C z 2007 r. Nr 303, s. 1 z późn. zm.

3. Rozwiązania prawne na poziomie ochrony danych osobowych

Każdy proces rekrutacji wiąże się z przetwarzaniem danych osobowych kandydatów. W przypadku prowadzenia rekrutacji z wykorzystaniem systemów sztucznej inteligencji dane te będą przetwarzane przy użyciu tychże narzędzi. Z punktu widzenia poprawności przetwarzania danych osobowych obowiązują ogólne reguły, w tym zasady z art. 5 ust. 1 RODO oraz obowiązki informacyjne z art. 12–14 RODO. W motywie 69 AI Act wskazuje się, iż prawo do prywatności i ochrony danych osobowych musi być zagwarantowane przez cały cykl życia systemu AI. Pracodawca w zależności od różnych rodzajów systemów AI będzie samodzielnym administratorem danych osobowych (zob. art. 4 pkt 7 RODO) lub ich współadministratorem, na przykład wraz z agencją zatrudnienia (zob. art. 26 RODO)¹⁷. W przypadku korzystania z systemów zewnętrznych konieczne będzie zawarcie umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych z dostawcą systemu oraz jego uprzednia weryfikacja w kontekście bezpieczeństwa przetwarzania powierzonych mu danych osobowych przez pracodawcę¹⁸.

Przy zbieraniu danych osobowych na temat kandydatów w ramach systemów AI może dochodzić do różnych form profilowania, z którymi związane są na etapie rekrutacji ryzyka, takie jak dyskryminacja algorytmiczna, naruszenie prawa do prywatności czy też naruszenie prawa wolności pracy. W literaturze zwraca się uwagę, że profilowanie wiąże się z ryzykiem błędnej oceny danej osoby pod kątem występowania u niej określonej cechy, która wynika z jej profilu, ponieważ profil jako model oparty na danych statystycznych nie sprawdza się w przypadku każdej osoby, gdyż odrywa się on od jej indywidualnych cech i nie uwzględnia jej indywidualnej sytuacji, co może prowadzić do dyskryminacji¹⁹. Ze względu na ograniczone możliwości pozyskiwania zgód pracowników i zgód kandydatów do pracy na przetwarzanie danych osobowych podstawą przetwarzania danych w procesach rekrutacji będzie wówczas prawnie uzasadniony interes administratora danych osobowych (art. 6 ust. 1 lit. f RODO). W takim przypadku konieczne będzie przeprowadzenie tak zwanego testu równowagi między prawnie uzasadnionym interesem administratora a prawami i wolnościami osoby, której dane dotyczą²⁰.

Na poziomie unijnych przepisów o ochronie danych osobowych przewidziano określone regulacje ochronne dla osób, których dane podlegają profilowaniu. Profilowanie

17 Szerzej: I. Małobęcka-Szwast, *Wykorzystanie systemów AI w rekrutacji – wyzwania dla ochrony danych osobowych*, [w:] *Prawo pracy wobec nowych technologii*, red. M. Gersdorf, E. Maniewska, Warszawa 2025, s. 221–223.

18 Zgodnie z art. 28 ust. 1 RODO, jeżeli przetwarzanie ma być dokonywane w imieniu administratora, korzysta on wyłącznie z usług takich podmiotów przetwarzających, które zapewniają wystarczające gwarancje wdrożenia odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych, by przetwarzanie spełniało wymogi niniejszego rozporządzenia i chroniło prawa osób, których dane dotyczą.

19 Por. W. Chomiczewski, *Profilowanie w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych*, [w:] *Polska i europejska reforma ochrony danych osobowych*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa 2016, s. 128, za: P. Fajgielski, *Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 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)*, [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2022, art. 22, teza 6.

20 Szerzej na temat tego zagadnienia I. Małobęcka-Szwast, *Wykorzystanie systemów AI w rekrutacji...*, s. 224–227.

na podstawie danych osobowych wiąże się bowiem z oceną czynników osobowych człowieka. Na gruncie RODO rozróżnia się profilowanie zwykłe oraz kwalifikowane. W każdym przypadku ochrona polega w pierwszej kolejności na wypełnieniu przez administratora danych obowiązku informacyjnego na temat przetwarzanych danych osobowych (art. 12–14 RODO). W przypadku profilowania w trybie zwykłym²¹ kandydatowi służy prawo sprzeciwu wobec przetwarzania danych osobowych. Zgodnie z art. 21 RODO osoba, której dane dotyczą, ma prawo w dowolnym momencie wnieść sprzeciw – z przyczyn związanych z jej szczególną sytuacją – wobec przetwarzania dotyczących jej danych osobowych opartego na art. 6 ust. 1 lit. e)²² lub f)²³ RODO, w tym profilowania na podstawie tych przepisów. Administratorowi nie wolno już przetwarzać tych danych osobowych, chyba że wykaże on istnienie ważnych prawnie uzasadnionych podstaw do przetwarzania, nadrzędnych wobec interesów, praw i wolności osoby, której dane dotyczą, lub podstaw do ustalenia, dochodzenia lub obrony roszczeń. Oznacza to tym samym, że dalsze przetwarzanie danych osobowych związanych z profilowaniem wymaga wykonania tak zwanego testu proporcjonalności polegającego na każdorazowej ocenie, czy w danym przypadku ważniejsze jest prawo do ochrony danych osobowych (prywatności) kandydata czy ważniejsze są prawnie uzasadnione interesy administratora, na przykład wolność prowadzenia działalności gospodarczej.

W przypadku natomiast gdy w toku procesu rekrutacyjnego dochodziłoby do podejmowania zautomatyzowanych decyzji (tak zwane profilowanie kwalifikowane), to jest opartych wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu, i wywoływało wyłącznie wobec osoby ubiegającej się o pracę skutki prawne lub w podobny sposób istotnie na nią wpływało, ustawodawca unijny przewidział dalej idącą ochronę. Zastosowanie znajdzie art. 22 RODO, zgodnie z którym osoba, której dane dotyczą, ma prawo do tego, by nie podlegać decyzji, która opiera się wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu, i wywołuje wobec tej osoby skutki prawne lub w podobny sposób istotnie na nią wpływa²⁴. Regulacja ta będzie dotyczyć procesów rekrutacji w pełni zautomatyzowanych, to jest w oparciu o które podejmowane byłyby

21 W świetle definicji zawartej w art. 4 pkt 4 RODO profilowanie oznacza „dowolną formę zautomatyzowanego przetwarzania danych osobowych, które polega na wykorzystaniu danych osobowych do oceny niektórych czynników osobowych osoby fizycznej, w szczególności do analizy lub prognozy aspektów dotyczących efektów pracy tej osoby fizycznej, jej sytuacji ekonomicznej, zdrowia, osobistych preferencji, zainteresowań, wiarygodności, zachowania, lokalizacji lub przemieszczania się”. Zob. także: Grupa Robocza Art. 29 (Wytyczne WP 251 rev. 01, s. 8–9).

22 To jest przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi.

23 To jest przetwarzanie jest niezbędne do celów wynikających z prawnie uzasadnionych interesów realizowanych przez administratora lub przez stronę trzecią, z wyjątkiem sytuacji, w których nadrzędny charakter wobec tych interesów mają interesy lub podstawowe prawa i wolności osoby, której dane dotyczą, wymagające ochrony danych osobowych, w szczególności gdy osoba, której dane dotyczą, jest dzieckiem.

24 Zgodnie art. 20 ust. 2 RODO ust. 1 nie ma zastosowania, jeżeli ta decyzja: a) jest niezbędna do zawarcia lub wykonania umowy między osobą, której dane dotyczą, a administratorem; b) jest dozwolona prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlega administrator i które przewiduje właściwe środki ochrony praw, wolności i prawnie uzasadnionych interesów osoby, której dane dotyczą; lub c) opiera się na wyrażnej zgodzie osoby, której dane dotyczą.

decyzje co do zatrudnienia lub nie danego kandydata. W automatyzowany sposób dochodziłoby więc do rozstrzygania o prawie do pracy. Regulacja ta ma zapobiegać tak zwanej zautomatyzowanej dyskryminacji²⁵. W takiej sytuacji kandydatowi przysługuje prawo do tak zwanej interwencji ludzkiej. Zgodnie z art. 22 ust. 3 RODO w takich przypadkach administrator wdraża właściwe środki ochrony praw, wolności i prawnie uzasadnionych interesów osoby, której dane dotyczą, a co najmniej prawa do uzyskania interwencji ludzkiej ze strony administratora, do wyrażenia własnego stanowiska i do zakwestionowania tej decyzji. Również w motywie 71 RODO wskazuje się, że osoba, której dane dotyczą, powinna mieć prawo do tego, by nie podlegać decyzji – mogącej obejmować określone środki – która ocenia jej czynniki osobowe, opiera się wyłącznie na przetwarzaniu zautomatyzowanym i wywołuje wobec osoby, której dane dotyczą, skutki prawne lub w podobny sposób znacząco na nią wpływa, jak na przykład właśnie elektroniczne metody rekrutacji bez interwencji ludzkiej. Decyzja w tym zakresie może bowiem skutkować odmową dostępu do pracy, czyli ograniczeniem praw społecznych człowieka.

W przypadku tego rodzaju operacji na danych osobowych z wykorzystaniem systemów sztucznej inteligencji konieczne będzie także dokonanie przez administratora danych osobowych zgodnie z art. 35 RODO oceny skutków dla ochrony danych²⁶. Jest to bowiem operacja z użyciem nowych technologii oraz ze względu na swój charakter, zakres, kontekst i cele z dużym prawdopodobieństwem może powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych, to jest w szczególności z zakresu ochrony prywatności, dostępu do pracy, równego traktowania i niedyskryminacji na etapie rekrutacji. W tym kontekście należy także zwrócić uwagę, że w komunikacie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 17 czerwca 2019 r. w sprawie wykazu rodzajów operacji przetwarzania danych osobowych wymagających oceny skutków przetwarzania dla ich ochrony (M.P. z 2019 r. poz. 666) wprost zostały wskazane między innymi następujące operacje przetwarzania, dla których wymagane jest przeprowadzenie oceny, a do których może dochodzić w przypadku systemów AI wykorzystywanych w rekrutacji: pkt 1 – „Ewaluacja lub ocena, w tym profilowanie i przewidywanie (analiza behawioralna) w celach wywołujących negatywne skutki prawne, fizyczne, finansowe lub inne niedogodności dla osób fizycznych – Media społecznościowe, firmy headhunterskie – Profilowanie użytkowników portali społecznościowych i innych aplikacji w celu wysyłania informacji handlowej”; pkt 8 – „Przeprowadzanie porównań, ocena lub wnioskowanie na podstawie analizy danych pozyskanych z różnych źródeł – Portale społecznościowe – Zbieranie danych o przeglądanych stronach, wykonywanych operacjach bankowych, zakupach w sklepach internetowych, a następnie ich analiza w celu tworzenia profilu osoby”; pkt 9 – „Przetwarzanie danych dotyczących osób, których ocena i świadczone im usługi

²⁵ Por. M. Latos-Miłkowska, M. Kibil, *Czy jesteśmy gotowi na sztuczną inteligencję w zatrudnieniu?*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2024, nr 31 (3), s. 156.

²⁶ Zgodnie z art. 35 RODO, jeżeli dany rodzaj przetwarzania – w szczególności z użyciem nowych technologii – ze względu na swój charakter, zakres, kontekst i cele z dużym prawdopodobieństwem może powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych, administrator przed rozpoczęciem przetwarzania dokonuje oceny skutków planowanych operacji przetwarzania dla ochrony danych osobowych. Dla podobnych operacji przetwarzania danych wiążących się z podobnym wysokim ryzykiem można przeprowadzić pojedynczą ocenę.

są uzależnione od podmiotów lub osób, które dysponują uprawnieniami nadzorczymi i/lub ocennymi – Serwisy oferujące pracę, które dokonują dopasowania ofert do określonych preferencji pracodawców – Przetwarzanie danych, w których dokonuje się klasyfikacji lub ocen osób, których dane dotyczą, pod względem np. wieku, płci, a następnie klasyfikacje te wykorzystuje się do przedstawienia ofert lub innych działań, które mogą mieć wpływ na prawa lub wolność osób, których dane są przetwarzane”.

Powyższe gwarancje prawne na poziomie ochrony danych osobowych kandydatów do pracy powinny być każdorazowo uwzględniane w konstrukcji systemów opartych na AI. System rekrutacyjny z wykorzystaniem narzędzi sztucznej inteligencji (nawet na częściowym etapie rekrutacji) co do zasady będzie wymagał oceny skutków dla ochrony danych osobowych w rozumieniu art. 35 RODO. Administrator danych osobowych (pracodawca) będzie zobowiązany w razie kontroli udokumentować dokonanie stosownych analiz. Systemy oparte na całkowicie zautomatyzowanych procesach rekrutacji powinny zwłaszcza zapewniać narzędzia umożliwiające zweryfikowanie decyzji rekrutacyjnej przez człowieka oraz zapewniać rozwiązania gwarantujące utrzymanie odporności systemów AI na kryteria dyskryminacyjne z art. 18^{3a} k.p. (odporność na dyskryminację algorytmiczną) przy wyborze kandydatów. W przeciwnym wypadku proces rekrutacyjny będzie z założenia obciążony nieprawidłowościami na poziomie zarówno zapewnienia właściwego poziomu ochrony danych osobowych, jak i gwarancji prawa do pracy. Odpowiedzialność za naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych oraz stosowanie kryteriów dyskryminacyjnych spoczywać będzie na gruncie prawa pracy na pracodawcy.

Nie można jednocześnie zapominać o problemach procesowych mogących się pojawić przy tego rodzaju sprawach. Tryb kwestionowania nieprawidłowości na gruncie ochrony danych osobowych jest odrębny od trybu kwestionowania nieprawidłowości na gruncie przepisów prawa pracy. W literaturze zwrócono uwagę na problematyczną kwestię podchodzenia przez sądy pracy do materiału dowodowego zgromadzonego z naruszeniem przepisów o ochronie danych osobowych, w tym art. 22 RODO²⁷. Sprawy dotyczące roszczeń wynikających z naruszenia praw przysługujących na mocy przepisów o ochronie danych osobowych podlegają rozpoznaniu przez sądy okręgowe (art. 17 pkt 4⁵ k.p.c.), podczas gdy sprawy o roszczenia z tytułu dyskryminacji o roszczenia do 100 tys. zł podlegać mogą rozpoznaniu przez sądy rejonowe (art. 16 i 17 pkt 4 k.p.c.). W praktyce może to skutkować dzieleniem spraw przez sądy o różnej właściwości rzeczowej.

4. Systemy wysokiego ryzyka na gruncie AI Act a procesy rekrutacyjne

AI Act klasyfikuje systemy AI na podstawie analizy ryzyka na cztery główne kategorie, to jest systemy wysokiego ryzyka, systemy ograniczonego ryzyka, systemy minimalnego ryzyka, modele AI ogólnego przeznaczenia²⁸. Wyróżnia także zakazane praktyki.

²⁷ M. Latos-Miłkowska, M. Kibil, *Czy jesteśmy gotowi na...*, s. 163.

²⁸ Por. Ministerstwo Cyfryzacji, *Zakazane praktyki AI*, materiał opracowany przez ekspertów NASK, s. 5, <https://www.gov.pl/web/ai/zakazane-systemy-ai> [dostęp: 14 lutego 2025 r.].

Szczególną uwagę w AI Act poświęca się systemom wysokiego ryzyka (rozdz. III, art. 6–49). W związku z ich wykorzystywaniem zarówno na dostawców, jak i na podmioty je stosujące nakłada się szereg dodatkowych obowiązków. Tego rodzaju systemy mogą być także potencjalnie wykorzystywane w rekrutacji. Za systemy wysokiego ryzyka uważane są bowiem systemy, które mają szkodliwy wpływ między innymi na prawa podstawowe (motyw 46 AI Act). Wśród praw podstawowych wskazuje się między innymi na prawo do godności człowieka, poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, ochrony danych osobowych, prawo do niedyskryminacji, prawa pracownicze, prawa osób z niepełnosprawnościami, równość płci (motyw 48 AI Act). Nie ulega wątpliwości, że do ich naruszenia może dochodzić na etapie rekrutacji pracowników.

W myśl motywu 52 rozporządzenia AI za systemy wysokiego ryzyka uważane są systemy, jeżeli w związku z ich przeznaczeniem stwarzają one wysokie ryzyko szkody dla zdrowia i bezpieczeństwa lub praw podstawowych osób, biorąc pod uwagę zarówno dotkliwość potencjalnych szkód, jak i prawdopodobieństwo ich wystąpienia, oraz jeżeli są one wykorzystywane w szeregu ściśle określonych z góry obszarów wskazanych w rozporządzeniu.

W motywie 57 AI Act wprost stwierdza się, iż systemy AI wykorzystywane w obszarze zatrudnienia, zarządzania pracownikami i dostępu do samozatrudnienia, w szczególności do rekrutacji i wyboru kandydatów, do podejmowania decyzji mających wpływ na warunki stosunków pracy, należy również zaklasyfikować jako systemy wysokiego ryzyka, ponieważ systemy te mogą w znacznym stopniu wpływać na przyszłe perspektywy zawodowe, źródła utrzymania tych osób i prawa pracownicze. W całym procesie rekrutacji systemy takie mogą utrwalać historyczne wzorce dyskryminacji, na przykład wobec kobiet, niektórych grup wiekowych, osób z niepełnosprawnościami lub osób o określonym pochodzeniu rasowym lub etnicznym lub o określonej orientacji seksualnej. Innymi słowy, systemy te mogą stwarzać ryzyko wykluczenia społecznego dla niektórych grup kandydatów do pracy. Systemy AI wykorzystywane do monitorowania wydajności i zachowania takich osób mogą również podważać ich prawa podstawowe w zakresie ochrony danych i prywatności.

Przykłady przypadków zastosowania systemów wysokiego ryzyka określono w załączniku III do AI Act („Systemy AI wysokiego ryzyka, o których mowa w art. 6 ust. 2 AI Act”). W pkt 4a tego załącznika wśród systemów związanych z zatrudnieniem, zarządzaniem pracownikami i dostępem do samozatrudnienia wskazane zostały wprost systemy AI przeznaczone do wykorzystywania do celów rekrutacji lub wyboru osób fizycznych, w szczególności do celów umieszczania ukierunkowanych ogłoszeń o pracę, analizowania i filtrowania podań o pracę oraz do oceny kandydatów. W przypadku systemów wysokiego ryzyka ustawodawca wprost dostrzega potrzebę ich nadzorowania przez człowieka i dostrzega związane z nimi ryzyko naruszenia praw podstawowych. Nakłada też szereg dodatkowych obowiązków na dostawców wprowadzających takie systemy na rynek. W art. 14 ust. 1–2 AI Act stwierdza się, iż systemy AI wysokiego ryzyka projektuje się i rozwija w taki sposób, w tym przez uwzględnienie odpowiednich narzędzi interfejsu człowiek–maszyna, aby w okresie ich wykorzystywania mogły być skutecznie nadzorowane przez osoby fizyczne. Nadzór ze strony człowieka ma na celu zapobieganie ryzyku dla zdrowia, bezpieczeństwa lub praw podstawowych lub minimalizowanie takiego

ryzyka, które może się pojawić, gdy system AI wysokiego ryzyka jest wykorzystywany zgodnie z jego przeznaczeniem lub w warunkach dającego się racjonalnie przewidzieć niewłaściwego wykorzystania, w szczególności gdy takie ryzyko utrzymuje się pomimo stosowania innych wymogów rozporządzenia. Podobnie więc jak w przypadku unijnych regulacji z zakresu ochrony danych osobowych w AI Act kładzie się nacisk na potrzebę możliwości ingerencji ludzkiej w przypadku stosowania takich systemów. Oznacza to w praktyce brak możliwości stosowania systemów AI w pełni zautomatyzowanych na etapie rekrutacji.

W art. 26 AI Act wskazano na obowiązki podmiotów stosujących systemy AI wysokiego ryzyka. Wymieniono wśród nich podejmowanie odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych w celu zapewnienia, aby systemy AI były wykorzystywane zgodnie z dołączoną do nich instrukcją obsługi, oraz powierzanie sprawowania nadzoru ze strony człowieka osobom fizycznym, które mają niezbędne kompetencje, przeszkolenie i uprawnienia, a także niezbędne wsparcie. Odpowiedzialność z tego zakresu obciążać będzie także pracodawcę stosującego dany system AI.

Zgodnie z projektowanymi przepisami ustawy o systemach sztucznej inteligencji dostawca systemu sztucznej inteligencji będzie miał obowiązek zgłoszenia Komisji Rozwoju i Bezpieczeństwa Sztucznej Inteligencji poważnego incydentu zaistniałego w związku z wykorzystaniem systemów sztucznej inteligencji²⁹.

Istotnym elementem ochronnym dla praw osób ubiegających się o zatrudnienie, które przewidziano w Akcie o sztucznej inteligencji, jest także uzyskanie akceptacji społecznej na stosowanie rozwiązań z zakresu AI. Zgodnie z art. 26 ust. 7 AI Act przed oddaniem do użytku lub wykorzystaniem systemu AI wysokiego ryzyka w miejscu pracy podmioty stosujące będące pracodawcami informują przedstawicieli pracowników i pracowników, których to dotyczy, że będzie w stosunku do nich wykorzystywany system AI wysokiego ryzyka. Informacje te przekazuje się w stosownych przypadkach zgodnie z zasadami i procedurami ustanowionymi w prawie Unii i prawie krajowym oraz praktyką w zakresie informowania pracowników i ich przedstawicieli.

Warto zwrócić uwagę, iż w komisyjnym projekcie nowelizacji ustawy o związkach zawodowych³⁰ zaproponowano wprowadzenie do ustawy wprost przepisu art. 28 ust. 1 pkt 5, zgodnie z którym organizacje związkowe mogą żądać od pracodawcy informacji na temat „parametrów, zasad i instrukcji, na których opierają się algorytmy lub systemy sztucznej inteligencji, które mają wpływ na podejmowanie decyzji, a które mogą mieć wpływ na warunki pracy i płacy, dostęp do zatrudnienia i jego utrzymanie, w tym profilowanie”. Zmiana ta ostatecznie nie została uchwalona ze względu na liczne wątpliwości definicyjne co do użytych pojęć oraz kwestie związane z ochroną tajemnicy przedsiębiorstwa. Niemniej jednak sama idea potrzeby akceptacji społecznej i informacji przedstawicieli pracowników w tym zakresie wydaje się być jak najbardziej zasadna.

Przed wdrożeniem systemu AI wysokiego ryzyka podmioty stosujące, w tym pracodawcy, co do zasady przeprowadzają ocenę skutków w zakresie praw podstawowych,

²⁹ Zob. projektowany art. 61 ustawy o systemach sztucznej inteligencji (projekt z 15 października 2024 r.).

³⁰ Druk nr 2642, Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2642> [dostęp: 29 grudnia 2024 r.].

jakie może wywołać wykorzystanie takiego systemu (art. 29 AI Act). Jest to ocena niezależna od oceny skutków operacji dla ochrony danych osobowych z art. 35 RODO.

Z powyższego można wyciągnąć wniosek, iż nawet jeśli pracodawca będzie korzystał z narzędzi AI oferowanych na rynku przez zewnętrznych usługodawców, to na nim również będą spoczywały obowiązki i odpowiedzialność za sprawdzenie działania stosowanych systemów pod kątem przestrzegania podstawowych praw społecznych na etapie rekrutacji.

5. Zakazane praktyki AI

W AI Act mowa jest także o praktykach zakazanych. Regulacje w tym zakresie obowiązują od 2 lutego 2025 r. (art. 5 AI Act). Jako niedopuszczalne praktyki, które mogłyby mieć potencjalne zastosowanie w rekrutacji na poziomie systemów sztucznej inteligencji, należy wskazać między innymi stosowanie technik podprogowych będących poza świadomością danej osoby lub celowych technik manipulacyjnych lub wprowadzających w błąd; wykorzystywanie słabości osoby fizycznej lub określonej grupy osób ze względu na ich wiek, niepełnosprawność lub szczególną sytuację społeczną lub ekonomiczną, którego celem lub skutkiem jest dokonanie znaczącej zmiany zachowania danej osoby lub osoby należącej do tej grupy w sposób, który wyrządza lub może z uzasadnionym prawdopodobieństwem wyrządzić u tej osoby lub u innej osoby poważną szkodę; stosowanie systemów AI na potrzeby oceny lub klasyfikacji osób fizycznych lub grup osób prowadzonej przez określony czas na podstawie ich zachowania społecznego lub znanych, wywnioskowanych lub przewidywanych cech osobistych lub cech osobowości, umożliwiające wnioskowania z ruchów twarzy, emocji, czy też stosowanie systemów kategoryzacji biometrycznej, które indywidualnie kategoryzują osoby fizyczne w oparciu o ich dane biometryczne, by wydedukować lub wywnioskować informacje na temat ich rasy, poglądów politycznych, przynależności do związków zawodowych, przekonań religijnych lub światopoglądowych, seksualności lub orientacji seksualnej. Zakazy z tego zakresu wobec pracodawców stosujących narzędzia sztucznej inteligencji mają charakter bezwzględny. Oznacza to konieczność dokonania oceny stosowanych do tej pory i na przyszłość systemów rekrutacyjnych przy wykorzystaniu sztucznej inteligencji pod kątem niedopuszczalnych praktyk.

Podsumowanie

Z jednej strony sztuczna inteligencja w rekrutacji niesie ze sobą wiele korzyści związanych z postępem technologicznym. Można wskazać na oszczędności czasowe oraz kosztowe ze względu na zmniejszoną potrzebę angażowania personelu w celu przeprowadzenia procesu rekrutacyjnego. Trudno więc już z tego powodu możliwość korzystania z jej narzędzi z założenia odrzucać, albowiem godziłoby to w konkurencyjność pracodawców na rynku.

Z drugiej strony nie można jednak zapominać o istnieniu szeregu zagrożeń związanych z możliwością naruszenia praw podstawowych osób ubiegających się o pracę przy wykorzystaniu systemów sztucznej inteligencji. Ustawodawca unijny dostrzega te zagrożenia zarówno na poziomie AI Act, jak i RODO. Niezależnie od tego obowiązują ogólne zasady prawa pracy na etapie rekrutacji, za których stosowanie zgodnie z polskim prawem pracy odpowiedzialność ponosi pracodawca. Na podkreślenie zasługuje, że za transparentność procesu rekrutacyjnego i przestrzeganie obowiązujących w tym zakresie zasad równego traktowania, niedyskryminacji oraz ochrony danych osobowych odpowiedzialność ponosić będzie przede wszystkim pracodawca. To na nim ciążyą nadal wszelkie obowiązki ze sfery poszanowania praw podstawowych osób ubiegających się o zatrudnienie. Z perspektywy AI Act, jeśli pracodawca nie będzie jednocześnie dostawcą systemu, to będzie z reguły podmiotem stosującym system AI, z którym to statusem wiąże się również odpowiedzialność.

Wprowadzenie systemów sztucznej inteligencji na etapie rekrutacji wymagać będzie każdorazowo gruntownej oceny przez pracodawców ryzyk z tym związanych. Ryzyka te ustawodawca unijny dostrzega zarówno z poziomu ochrony danych osobowych osób ubiegających się o zatrudnienie (RODO), jak innych praw społecznych kandydatów, w tym prawa dostępu do pracy (AI Act). Systemy AI służące jako narzędzie rekrutacyjne ustawodawca unijny kwalifikuje jako systemy wysokiego ryzyka. Korzystanie z nich będzie wymagało zatem daleko idących środków ostrożności oraz analizy ryzyk w kontekście potencjalnej możliwości naruszenia praw społecznych. W związku z ich stosowaniem przewidziano dodatkowe obowiązki pracodawcy, zarówno na poziomie technicznym, jak i prawnym. Dotyczy to zwłaszcza obowiązków w zakresie akceptacji społecznej i szacowania ryzyka naruszenia praw społecznych. Inną kwestią jest praktyczne egzekwowanie tych obowiązków, albowiem rozporządzenia unijne pisane są z poziomu ogólnego. Pomimo szeregu obowiązków ciążących na dostawcach systemów AI w praktyce dochodzenie ewentualnych roszczeń regresowych pracodawcy względem dostawców systemów może okazać się trudne, tym bardziej że pracodawca będzie ponosił także odpowiedzialność jako podmiot stosujący system. W mojej ocenie systemy AI mogą generować mniejsze i akceptowalne ryzyko, jeśli będą wykorzystywane jako narzędzie wspierające na pewnych etapach proces rekrutacji. W im szerszym zakresie proces rekrutacji będzie prowadzony przy wykorzystywaniu systemów AI, tym ryzyko to będzie każdorazowo wzrastać. Ze względu na obowiązujące regulacje na gruncie RODO oraz AI Act gwarantujące możliwości weryfikacji podejmowanych decyzji rekrutacyjnych przez człowieka prowadzenie procesów rekrutacyjnych w pełni zautomatyzowanych w obecnym stanie prawnym pozostanie w mojej ocenie co do zasady niedopuszczalne.

Bibliografia

- Barańska M., *Pandemia i praca w trybie home office wyzwaniem dla pedagogiki pracy*, „Szkoła – Zawód – Praca” 2022, nr 24.
- Barzycka-Banaszczyk M., *Sztuczna inteligencja a stosunki pracy – kilka uwag*, [w:] *Prawo pracy wobec nowych technologii*, red. M. Gersdorf, E. Maniewska, Warszawa 2025.
- Chomiczewski W., *Profilowanie w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych*, [w:] *Polska i europejska reforma ochrony danych osobowych*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa 2016.
- Fajgielski P., [w:] *Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 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)*, [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Florczak I., *Sztuczna inteligencja jako narzędzie do kierowania polityką zatrudniania cudzoziemców?*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2022, t. 29, z. 2.
- Gajzlerska A., *AI w rekrutacji – jakie granice wyznacza prawo pracy*, „Rzeczpospolita”, 25.02.2025, <https://pro.rp.pl/biznes/art41841451-ai-w-rekrutacji-jakie-granice-wyznacza-prawo-pracy>.
- Kaczmarczyk M., *Sztuczna inteligencja w prawie HR*, [w:] *Ochrona danych osobowych w zatrudnieniu*, red. D. Dörre-Kolasa, Warszawa 2020.
- Konarski X., *Aktualności – dane osobowe i prywatność. Wzajemna relacja Aktu w sprawie sztucznej inteligencji oraz RODO*, „Prawo Nowych Technologii” 2024, nr 2.
- Kubiak M., Kudła M., *Stronniczość i uprzedzenia sztucznej inteligencji (AI Bias) – ryzyko i sposoby jego mitygacji*, „Prawo Nowych Technologii” 2023, nr 2.
- Latos-Miłkowska M., Kibil M., *Czy jesteśmy gotowi na sztuczną inteligencję w zatrudnieniu?*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2024, nr 31 (3).
- Małobęcka-Szwast I., *Wykorzystanie systemów AI w rekrutacji – wyzwania dla ochrony danych osobowych*, [w:] *Prawo pracy wobec nowych technologii*, red. M. Gersdorf, E. Maniewska, Warszawa 2025.
- Ministerstwo Cyfryzacji, *Zakazane praktyki AI*, materiał opracowany przez ekspertów NASK, <https://www.gov.pl/web/ai/zakazane-systemy-ai>.
- Otto M., *Dyskryminacja algorytmiczna w zatrudnieniu. Zarys problemu*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2022, t. 29, z. 2.
- Stefański K., *Problem podmiotowości sztucznej inteligencji jako pracodawcy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2024, nr 10.
- Turek W., *Jak wykorzystuje się sztuczną inteligencję w rekrutacji?*, <https://www.hays.pl/blog/insights/jak-wykorzystuje-sie-sztuczna-inteligencje-w-rekrutacji->.

Michał Czubala

Sąd Rejonowy Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu
ORCID: 0009-0006-6069-6822

PRZESŁANKI ZWOLNIENIA OD KOSZTÓW SĄDOWYCH OSOBY FIZYCZNEJ W ŚWIEŹLE NOWELIZACJI USTAWY O KOSZTACH SĄDOWYCH W SPRAWACH CYWILNYCH USTAWĄ Z DNIA 4 LIPCA 2019 R.

ABSTRACT

Exemption from court costs for natural persons in light of the amendment to the Court Costs in Civil Matters Act by the Act of July 4, 2019

This paper discusses the significance of the amendment to Article 102(1) of the Court Costs in Civil Matters Act of 28 July 2005, introduced by the Act of July 4, 2019, for the existing judicial case law concerning the exemption of natural persons from court costs in civil proceedings. In particular, it examines the extent to which pre-amendment case law – according to which a person's private or public debts were generally deemed irrelevant when assessing their ability to cover court costs – remains applicable. The conclusion reached is that the amendment has, to a significant degree, rendered that earlier case law obsolete. Under the current legal framework, where a party is burdened with long-term private or public obligations that they are unable to meet in addition to court costs, and failure to pay installments may result in the entire debt becoming immediately due, the party should be granted exemption from court costs. Otherwise, the party – or their family – may be “exposed to the detriment of necessary maintenance,” as stated in the amended Article 102(1) of the Act. In the author's view, the amendment does not affect natural persons engaged in business activity, for whom the earlier case law remains relevant.

Keywords: exemption from court costs, financial obligations, exposure to detriment of necessary maintenance

Słowa kluczowe: zwolnienie od kosztów sądowych, zobowiązania kredytowe, narażenie na uszczerbek utrzymania koniecznego

Wstęp

Ustawą z dnia 4 lipca 2019 r.¹ ustawodawca dokonał nowelizacji art. 102 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych² w ten sposób, że poszerzył przesłanki zwolnienia osoby fizycznej od kosztów sądowych. Dodał mianowicie sformułowanie, iż podstawą zwolnienia osoby fizycznej od kosztów sądowych jest nie tylko okoliczność, iż z jej oświadczenia wynika, że nie jest ona w stanie ponieść kosztów sądowych bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny, lecz również sytuacja, w której poniesienie kosztów sądowych narazi osobę fizyczną na uszczerbek utrzymania koniecznego siebie i rodziny. Rodzi się w tym kontekście pytanie, jakie znaczenie dla dotychczasowego orzecznictwa sądowego dotyczącego zwolnienia od kosztów sądowych ma ta zmiana, w szczególności czy oznacza ona częściową przynajmniej dezaktualizację poglądu wyrażanego dotąd w orzecznictwie, iż inne – poza zobowiązaniem z tytułu kosztów sądowych – zobowiązania prywatno- bądź publicznoprawne nie mają pierwszeństwa przed zobowiązaniem z tytułu kosztów sądowych. Zagadnienie to jest przedmiotem niniejszego artykułu. W mojej ocenie czytelna jest intencja ustawodawcy w zakresie zwiększenia liczby rozstrzygnięć zwalniających osoby fizyczne od kosztów sądowych, w tym przede wszystkim te osoby, które mają inne zobowiązania, na przykład kredytowe, i nie posiadają wolnych środków na uiszczenie kosztów sądowych, tym niemniej otwarta jest kwestia, jakie są konsekwencje nowego uregulowania i jak należy oceniać dokonaną przez ustawodawcę zmianę brzmienia art. 102 ust. 1 u.k.s.c.

1. Dotychczasowy stan prawny

Do dnia 21 sierpnia 2019 r. – kiedy to weszła w życie nowelizacja art. 102 ust. 1 u.k.s.c. – w orzecznictwie sądowym przyjmowało się jednolicie na tle ówczesnego brzmienia art. 102 ust. 1 u.k.s.c., iż długi prywatne strony ubiegającej się o zwolnienie od kosztów sądowych nie mają pierwszeństwa przed zobowiązaniami tej strony wobec Skarbu Państwa do pokrycia kosztów sądowych i że nie można traktować należności z tytułu kosztów sądowych jako zobowiązań, które podlegają zapłacie w ostatniej kolejności, dopiero

¹ Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 4 lipca 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1469).

² Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych z dnia 28 lipca 2005 r. (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1144 ze zm.), dalej: u.k.s.c.

po uregulowaniu innych, uznanych przez siebie za bardziej priorytetowe, w tym przypadku zobowiązań kredytowych. Brak jest bowiem podstaw do uznania, iż wydatki stron, które nie są kosztami utrzymania, mają charakter priorytetowy przed kosztami postępowania³. Podkreślano, że nie ma podstaw do przyjmowania, że zobowiązania osoby wnioskującej o zwolnienie od kosztów sądowych, w tym zobowiązania kredytowe wobec podmiotów prywatnych, mają pierwszeństwo przed kosztami sądowymi. Podnoszono, że obowiązku uiszczenia kosztów sądowych nie można traktować jako istniejącego dopiero w ostatniej kolejności i to po zaspokojeniu wszelkich zobowiązań, w tym kredytowych, i w miarę posiadania wolnych środków⁴. Zauważano, iż obowiązek uiszczenia kosztów sądowych wyprzedzany jest jedynie przez obowiązek pokrycia kosztów koniecznego utrzymania strony i jej rodziny. Obowiązku tego nie uchylają inne zobowiązania strony, w tym zobowiązania kredytowe⁵. Zwracano uwagę, że skoro zobowiązania osoby wnioskującej o zwolnienie od kosztów sądowych powstały na skutek udzielenia kredytu, to uzasadniony jest wniosek, że ma ona zdolność kredytową, a więc nie należy do kręgu osób najuboższych. Sam zaś fakt, iż na wnioskodawcy ciąży zobowiązania wobec innych podmiotów, nie przesądza o tym, aby to Skarb Państwa – a tym samym *de facto* ogół podatników – kredytował prowadzenie przez niego sporu⁶. Zauważano bowiem, że zwolnienie od kosztów sądowych także jest swego rodzaju kredytem, z tym że udzielanym na koszt podatników i nieoprocentowanym⁷. Podkreślano, że instytucja zwolnienia od kosztów sądowych nie służy utrzymaniu przez wnioskodawcę dotychczasowego poziomu życia, a jedynie chroni go przed koniecznością rezygnacji z zaspokojenia najbardziej podstawowych potrzeb, to jest koniecznym utrzymaniem siebie i rodziny⁸. Zwracano uwagę, że do niezbędnych kosztów utrzymania nie można wliczać konieczności spłaty kredytów zaciągniętych w celu osiągnięcia wyższego poziomu konsumpcji. Każdy obywatel ma prawo dążyć do osiągnięcia tego wyższego poziomu, ale nie kosztem kredytowania jego wydatków w zakresie kosztów sądowych przez państwo. Zwolnienie strony od kosztów sądowych z uwagi na obciążenia kredytowe byłoby nadużyciem przepisu art. 102 ustawy o kosztach sądowych⁹. Przepis art. 102 u.k.s.c. określa poziom utrzymania dla ubiegającego się o zwolnienie od kosztów sądowych i punktem odniesienia nie jest obecny czy oczekiwany poziom życia, lecz poziom utrzymania koniecznego dla wnioskującego i jego rodziny¹⁰.

Także w doktrynie zwracano uwagę, że zasadniczo do wydatków usprawiedliwiających zwolnienie od kosztów sądowych nie zalicza się należności obejmujących kredyty,

³ Tak np. z powołaniem na przedwojenne orzecznictwo Sądu Najwyższego Sąd Apelacyjny w Krakowie w postanowieniu z dnia 11 marca 2014 r., I ACz 349/14, Legalis nr 1092868.

⁴ Tak np. Sąd Apelacyjny w Poznaniu w postanowieniu z dnia 27 sierpnia 2019 r., III AUz 126/19, Legalis nr 2242813.

⁵ Por. postanowienie SA w Krakowie z dnia 24 maja 2019 r., I ACz 614/19, Legalis nr 2282166.

⁶ Tak SA w Gdańsku w postanowieniu z dnia 27 czerwca 2018 r., III AUz 181/18, Legalis nr 2000717.

⁷ Tak SA w Poznaniu w postanowieniu z dnia 13 listopada 2017 r., I ACz 1383/17, Legalis nr 1714401.

⁸ Tak SA w Krakowie w postanowieniu z dnia 18 sierpnia 2016 r., I ACz 1298/16, Legalis nr 1504793.

⁹ Por. postanowienie Sądu Okręgowego w Kaliszu z dnia 15 września 2015 r., II Cz 569/15, www.orzeczenia.ms.gov.pl.

¹⁰ Tak SA w Krakowie w postanowieniu z dnia 1 grudnia 2014 r., I ACz 2162/14, Legalis nr 1185823.

pożyczki, konieczność inwestycji i tym podobne, chyba że czas, jaki jest konieczny do uiszczenia kosztów, nie pozwala stronie na poczynienie żadnych oszczędności. Także daniny publicznoprawne nie ustępują wydatkom prywatnym wnioskodawcy, chyba że strona musi podjąć niezwłocznie nieprzewidziane czynności procesowe połączone z wydatkami. Sąd powinien natomiast uwzględnić należności wnioskodawcy objęte innymi tytułami egzekucyjnymi. Tu bowiem strona nie ma żadnego wyboru przy kolejności płatności ani możliwości poczynienia oszczędności¹¹.

2. Nowelizacja art. 102 ust. 1 u.k.s.c. ustawą z dnia 4 lipca 2019 r.

Jak już wspomniano, ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. znówelizowano treść art. 102 ust. 1 u.k.s.c. w ten sposób, iż dodano sformułowanie „lub ich poniesienie narazi ją na taki uszczerbek”. Przepis ten obecnie ma zatem brzmienie następujące: Zwolnienia od kosztów sądowych może się domagać osoba fizyczna, jeżeli złoży oświadczenie, z którego wynika, że nie jest w stanie ich ponieść bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny lub ich poniesienie narazi ją na taki uszczerbek. W uzasadnieniu ustawy nowelizującej¹² wskazano, że „obecne wymagania do zwolnienia od kosztów sądowych są zbyt ostre: bada się tylko, czy w danej, istniejącej w określonym momencie sytuacji uiszczenie kosztu doprowadzi do uszczerbku utrzymania, nie bierze się natomiast pod uwagę dalszych konsekwencji tego wydatku dla materialnego bytu strony: że może zostać pozbawiona możliwości wywiązania się z kolejnych zobowiązań itd. Przy dzisiejszym poziomie zamożności polskiego społeczeństwa takie szersze spojrzenie na sytuację materialną strony wydaje się uzasadnione ze względów społecznych; spora część polskich gospodarstw domowych nie dysponuje zabezpieczeniem w postaci oszczędności. Wobec tego należy poszerzyć podstawy zwolnienia od kosztów sądowych o sytuację, w której istnieje groźba narażenia zwalnianego na uszczerbek koniecznego utrzymania (proj. art. 102 ust. 1 u.k.s.c.)”.

W doktrynie na tle nowelizacji art. 102 ust. 1 u.k.s.c. wyrażono pogląd, iż dotychczasowe orzecznictwo oraz dorobek doktryny ukształtowane na tle art. 113 § 1 k.p.c. (przepis będący poprzednikiem art. 102 ust. 1 u.k.s.c.), a następnie art. 102 ust. 1 u.k.s.c. pozostają nadal w większości aktualne. Zaznacza się wprawdzie, że intencją ustawodawcy było niewątpliwie rozszerzenie możliwości uzyskania zwolnienia od kosztów sądowych przez osoby fizyczne, a cel ten jest osiągany przez wprowadzenie konieczności weryfikacji skutków odmowy uzyskania zwolnienia i związanego z tym obowiązku poniesienia kosztów sądowych na przyszłą sytuację rodzinną i majątkową wnioskodawcy w zakresie możliwości zapewnienia niezbędnego utrzymania wnioskodawcy i członków jego rodziny. Nie sposób jednak – w ocenie Jarosława Stasiaka – nie zwrócić uwagi, że w orzecznictwie sądowym dotyczącym przesłanki zasadności wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych osoby fizycznej nie występowała wyraźna tendencja do ograniczania oceny

11 M. Manowska, A. Rafalska, *Koszty procesu i koszty sądowe w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2017, s. 258–259.

12 Druk nr 3137, Sejm VIII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3137> [dostęp: 30 czerwca 2025 r.].

okoliczności dotyczących stanu majątkowego wnioskodawcy wyłącznie do stanu istniejącego w chwili rozpoznawania wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych¹³. Komentator podkreśla zarazem, iż zdaniem ustawodawcy zwolnienie od kosztów sądowych w drodze orzeczenia organu sądowego powinno przysługiwać w sytuacji, gdy ubiega się o nie członek gospodarstwa domowego, które nie zgromadziło żadnych oszczędności. Ten zadeklarowany zamiar ustawodawcy zmienił nieco istotę zwolnienia od kosztów sądowych osób fizycznych w drodze orzeczenia organu sądowego. W aktualnym stanie prawnym należy przyjąć istnienie grupy społecznej, wobec której *a priori* formułowanie oczekiwania zgromadzenia oszczędności przed wszczęciem postępowania cywilnego nie będzie uzasadnione¹⁴.

W orzecznictwie natomiast, co symptomatyczne, nowelizacja art. 102 ust. 1 u.k.s.c. ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. nie została w ogóle dostrzeżona. Oznacza to, iż w ocenie sądów orzekających w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych osoby fizycznej nowe brzmienie art. 102 ust. 1 u.k.s.c. nie wiąże się z żadną istotną zmianą stanu prawnego, która miałaby jakikolwiek wpływ na podstawy zwolnienia od kosztów sądowych osoby fizycznej. Zastanowienia zatem wymaga, czy stanowisko to jest słuszne.

3. Wpływ nowelizacji art. 102 ust. 1 u.k.s.c. na dotychczasowe orzecznictwo sądowe

Analizując, jaki wpływ na dotychczasowe orzecznictwo sądowe w zakresie znaczenia zobowiązań kredytowych (i innych) strony dla zasadności jej wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych ma nowelizacja art. 102 ust. 1 u.k.s.c., zwrócić należy uwagę w pierwszej kolejności na powszechność zaciągania tego rodzaju zobowiązań przez osoby fizyczne. Cele finansowania różnego rodzaju wydatków za pomocą kredytu mogą być różnorakie: mogą to być kredyty konsumpcyjne, zaspokajające bieżące potrzeby gospodarstwa domowego, inwestycyjne, związane z zakupem różnego rodzaju dóbr inwestycyjnych, zwłaszcza nieruchomości (w tym kredyty hipoteczne), czy wreszcie zobowiązania związane z prowadzoną przez osobę fizyczną działalnością gospodarczą, w tym na przykład kredyty obrotowe. Zobowiązania kredytowe nie są przy tym jedynym rodzajem zobowiązań, które może mieć znaczenie przy ocenie zdolności osoby fizycznej do poniesienia kosztów sądowych. Mogą to być również inne zobowiązania prywatnoprawne, jak na przykład zobowiązania alimentacyjne czy zobowiązania z tytułu różnego rodzaju zobowiązań cywilnoprawnych, umownych, deliktowych czy bezpodstawnego wzbogacenia. Do tego dochodzą także zobowiązania publicznoprawne z tytułu podatków czy składek na ubezpieczenia społeczne. Wszystkie te zobowiązania mogą niewątpliwie mieć istotne znaczenie przy analizie zdolności osoby fizycznej do poniesienia kosztów sądowych.

¹³ J. Stasiak, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Przepisy przejściowe. Komentarz do zmian, t. I i II*, red. Ł. Błaszczak, komentarz do art. 102 u.k.s.c., pkt 3, LEX 2020.

¹⁴ *Ibidem*, pkt 4–5.

Z kolei przez koszty utrzymania koniecznego rozumie się niezbędne wydatki zmierzające do zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych. Zalicza się do nich w szczególności wydatki na żywność, odzież, obuwie, środki czystości, leczenie, edukację oraz wydatki związane z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych, w tym stałe opłaty czynszowe, za gaz, energię elektryczną, wodę, wywóz śmieci czy podatek od nieruchomości. Uszczerbek utrzymania koniecznego wnioskodawcy i jego rodziny to zachwianie ich sytuacji materialnej i bytowej w taki sposób, że nie są w stanie zapewnić sobie minimum warunków socjalnych¹⁵. W orzecznictwie wskazuje się w tym kontekście, że miarodajnym wyznacznikiem przy rozstrzyganiu zwolnienia od kosztów sądowych jest minimalny standard utrzymania (skromny posiłek, nocleg, podstawowe środki czystości i odzież), a wszystko ponad to musi być oceniane w kategoriach zbytku (chyba że istnieje rzeczywista, życiowa niezbędność posiadania określonego dobra). Jeżeli zaś strona posiada majątek, który nie jest jej do przeżycia niezbędny, oraz czyni wydatki o charakterze zbytkownym, to nie ma powodów, dla których Skarb Państwa, a więc ogół podatników, miał ponosić koszty jej prywatnego postępowania sądowego. A zatem posiadanie majątku o charakterze zbytkownym zasadniczo wyklucza ze zwolnienia od kosztów, a jeśli z jego posiadaniem wiąże się jeszcze dodatkowe koszty (w przypadku samochodu: ubezpieczenie, przeglądy, paliwo; a w przypadku posiadania kilku lokali mieszkaniowych: opłaty za lokale), to zwolnienie od kosztów sądowych w ogóle nie ma racji bytu poza przypadkami absolutnie wyjątkowymi (na przykład rzeczywista konieczność posiadania samochodu i tym samym możliwości szybkiego przemieszczania się na dalsze odległości, bez czego realnie zagrożone byłoby życie lub zdrowie strony lub osoby dla niej najbliższej)¹⁶.

Rozważyć zatem należy, co ustawodawca rozumie przez sformułowanie, iż poniesienie kosztów sądowych narazi stronę na uszczerbek utrzymania koniecznego siebie i rodziny. Analizując to zagadnienie, zwrócić wpiertw należy uwagę na funkcję społeczną kosztów sądowych, mającą istotne znaczenie przy wykładni przepisów dotyczących między innymi zwolnienia od kosztów sądowych. W doktrynie zaznacza się, że funkcja ta polega na zabezpieczeniu możliwości ochrony praw podmiotów słabszych ekonomicznie lub osób nieporadnych z innych przyczyn. Sprawiedliwa, patrząc z tego punktu widzenia, będzie zatem sytuacja, gdy jeden z podmiotów uczestniczących w postępowaniu cywilnym, a znajdujący się w lepszej sytuacji ekonomicznej – ponieść związane z jego istnieniem koszty, a drugi, słabszy ekonomicznie, takim obowiązkiem nie będzie obciążony. Funkcja społeczna koryguje bowiem ogólne zasady dotyczące kosztów sądowych według pewnych wartości wyznawanych przez społeczeństwo. Jej najsilniejszym przejawem w postępowaniu cywilnym jest instytucja zwolnienia od kosztów sądowych¹⁷.

Biorąc to pod uwagę, nie ulega wątpliwości, iż celem ustawodawcy dokonującego nowelizacji art. 102 u.k.s.c. było poszerzenie przesłanek zwolnienia od kosztów sądowych

¹⁵ E. Kutermankiewicz, *Wniosek o zwolnienie od kosztów w postępowaniu cywilnym – porady praktyczne w aspekcie najczęściej pojawiających się problemów*, „Palestra” 2012, nr 11–12, s. 101, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/11-12-2012/arttykul/wniosek-o-zwolnienie-od-kosztow-w-postepowaniu-cywilnym-porady-praktyczne-w-aspekcie-najczesciej-pojawiajacych-sie-problemow> [dostęp: 30 czerwca 2025 r.]

¹⁶ Por. uzasadnienie postanowienia Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 25 września 2015 r., VII Pz 113/15; podobnie postanowienie SA w Gdańsku z dnia 14 marca 2017 r., III APz 4/17.

¹⁷ J. Stasiak, *Zwolnienie od kosztów sądowych*, Warszawa 2010, s. 15.

w stosunku do osób fizycznych, mających inne zobowiązania, w tym kredytowe, w ten sposób, aby uwzględnić te zobowiązania przy ocenie jej możliwości finansowych. W tym sensie „narażenie na uszczerbek utrzymania koniecznego” oznacza sytuację, w której strona ubiegająca się o zwolnienie od kosztów sądowych i mająca inne zobowiązania prywatno- bądź publicznoprawne nie jest w stanie poczynić żadnych oszczędności i musi niejako „wybierać” między koniecznością uiszczenia kosztów sądowych a regulowaniem należności z tytułu obciążających ją długów prywatnych bądź publicznych. Nieuregulowanie zaś tych należności prowadzić będzie w dalszej perspektywie do postawienia zadłużenia w stan wymagalności, uzyskania tytułu wykonawczego przez wierzyciela i wdrożenia postępowania egzekucyjnego wobec strony, co w oczywisty sposób odbije się negatywnie na możliwości zaspokojenia koniecznych kosztów utrzymania. Wydaje się, iż tak właśnie należy rozumieć cel nowelizacji art. 102 u.k.s.c.

Stanowisko ustawodawcy w tym względzie wpisuje się w ten nurt orzecznictwa, zgodnie z którym art. 102 u.k.s.c. nie warunkuje możliwości przyznania zwolnienia od kosztów sądowych od wykazania, że ubiegający się o to jest osobą ubogą¹⁸. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż w świetle znowelizowanego art. 102 u.k.s.c. na zwolnienie od kosztów sądowych zasługiwać będą nie tylko osoby rzeczywiście ubogie, lecz także te dysponujące określonym majątkiem, jednak bez możliwości efektywnego upłynnienia tego majątku i jednocześnie niemogące poczynić żadnych oszczędności na poczet kosztów sądowych. To stanowisko wymaga jednak pewnego uściślenia – chodzić tu będzie o strony nieposiadające majątku o charakterze zbytkownym bądź przeznaczonym na cele inwestycyjne. W przeciwnym wypadku zwolnienie od kosztów sądowych objęłoby zbyt dużą kategorię osób i zaprzeczałoby funkcji społecznej kosztów sądowych.

Z tego punktu widzenia na dobrodziejstwo zwolnienia od kosztów sądowych w świetle art. 102 u.k.s.c. w aktualnym brzmieniu winny zasługiwać osoby posiadające na przykład zobowiązania z tytułu kredytu hipotecznego zaciągniętego w celu zakupu nieruchomości, będącego miejscem zamieszkania strony (jest to wydatek analogiczny do czynszu najmu), o ile, po pierwsze, nie jest to wydatek na cele zbytkowne, a po drugie, nie mają one możliwości poczynienia żadnych oszczędności; podobnie będzie w odniesieniu do zobowiązań na przykład z tytułu kredytu konsumpcyjnego zaciągniętego na potrzeby niezbędnego wyposażenia gospodarstwa domowego.

Podkreślić należy przy tym, iż na potrzebę elastycznego spojrzenia na kwestię zwolnienia od kosztów sądowych wskazywało już wcześniej orzecznictwo, gdzie zauważono, że dla osoby nieposiadającej innego majątku domek jednorodzinny, w którym mieszka, jest mieszkaniem koniecznym dla utrzymania siebie i rodziny. Fakt więc posiadania i użytkowania takiego domku nie świadczy jeszcze o tym, że osoba posiadająca go jest w stanie ponieść koszty procesu bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i swej rodziny, gdyż zarówno sprzedaż, jak i obciążenie takiego domku w celu zdobycia środków na koszty procesu byłoby pozbawieniem koniecznego utrzymania¹⁹.

Tym samym fakt, iż strona ubiegająca się o zwolnienie od kosztów sądowych jest właścicielem nieruchomości, w której zaspokaja ona potrzeby mieszkaniowe swoje oraz

¹⁸ Tak Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 28 stycznia 2015 r., I CZ 119/14, Legalis nr 1186757.

¹⁹ Por. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 1953 r., I C 1427/53, Legalis nr 666536.

rodziny i jednocześnie nie jest to nieruchomości o charakterze zbytkownym, a zatem wykraczająca standardem poza skromne miejsce zamieszkania, nie jest podstawą odmowy zwolnienia od kosztów sądowych. Konsekwentnie ponoszenie wydatków tytułem zaspokojenia zobowiązania kredytowego zaciągniętego na zakup tego rodzaju nieruchomości przy założeniu, iż strona nie ma możliwości poczynienia oszczędności i sfinansowania w ten sposób kosztów sądowych, oznaczać będzie, iż strona w świetle znowelizowanego art. 102 ust. 1 u.k.s.c. zasługuje na zwolnienie od kosztów sądowych.

W skład należności, których ponoszenie może uzasadniać zwolnienie od kosztów sądowych, mogą wchodzić także raty kredytu konsumpcyjnego zaciągniętego na zaspokojenie potrzeb niezbędnych do codziennego funkcjonowania, jak wyposażenie mieszkania (na przykład sprzęty AGD, jak lodówka, pralka, piekarnik, mikrofalówka, telewizor czy meble), sprzęty informatyczne (komputer oraz telefon) czy środki transportu (na przykład samochód, o ile jego posiadanie jest wymogiem koniecznym w sytuacji osobistej strony z uwagi na przykład na dojazdy do pracy). Posiadanie tego rodzaju sprzętów jest współcześnie standardem cywilizacyjnym i trudno odmówić stronie wnioskującej o zwolnienie od kosztów sądowych prawa do uwzględnienia zobowiązań na ich nabycie jako podstawy do uzyskania tegoż zwolnienia. Podkreślenia jednak wymaga, iż wydatki na zaspokojenie zobowiązań na zakup tego typu urządzeń nie mogą mieć charakteru zbytkownego, muszą zatem dotyczyć przedmiotów absolutnie niezbędnych i mieszczących się w ramach skromnego, niewygórowanego poziomu życia. Jednocześnie nadal aktualne pozostaje stwierdzenie, iż strona obciążona tego rodzaju zobowiązaniami, aby uzyskać zwolnienie od kosztów sądowych, nie może mieć możliwości poczynienia żadnych oszczędności.

Nie będą natomiast wchodzić w zakres wydatków uzasadniających zwolnienie od kosztów sądowych zobowiązania z tytułu kredytów inwestycyjnych, a zatem zaciągniętych nie na zakup nieruchomości będącej miejscem zamieszkania strony, lecz na nieruchomość będącą dodatkowym źródłem dochodu z tytułu na przykład najmu lub dzierżawy. Nie będą tego rodzaju wydatkami także koszty regulowania zobowiązań zaciągniętych na zakup przedmiotów zbytkownych, na przykład drogiego samochodu bądź wyposażenia domu niemieszczącego się w zakresie utrzymania koniecznego.

Konsekwentnie także innego rodzaju zobowiązania, poza zobowiązaniami kredytowymi, mogą uzasadniać w świetle aktualnego brzmienia art. 102 ust. 1 u.k.s.c. zwolnienie od kosztów sądowych, gdy strona nie ma możliwości poczynienia żadnych oszczędności na poczet kosztów sądowych. W zakres tych zobowiązań będą wchodziły różnego rodzaju zobowiązania prywatno- i publicznoprawne. Niewątpliwie takim zobowiązaniem będą świadczenia alimentacyjne obciążające stronę na rzecz dzieci czy członków rodziny znajdujących się w niedostatku. Nieuiszczenie tych świadczeń przez zobowiązanego spowoduje bowiem brak możliwości zaspokojenia usprawiedliwionych potrzeb osób uprawnionych do alimentów. „Narażenie na uszczerbek utrzymania koniecznego” oznaczać będzie konieczność uwzględnienia przy ocenie przesłanek zwolnienia od kosztów sądowych wszelkich tych wydatków, których nieuregulowanie spowoduje dla strony dotkliwe konsekwencje w przyszłości dla jej sytuacji majątkowej. Dotyczyć to będzie także zobowiązań publicznoprawnych z tytułu na przykład podatków czy składek na ubezpieczenie społeczne. Wszędzie tam, gdzie istnieć będzie ryzyko zadłużenia strony w wyniku

postawienia zobowiązania w stan wymagalności i podjęcia przez wierzyciela dalszych działań w celu wyegzekwowania długu ciążącego na stronie, dług ten – gdy strona nie może poczynić oszczędności – uzasadniać będzie zwolnienie od kosztów sądowych zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 102 ust. 1 u.k.s.c. Wówczas bowiem będziemy mieli do czynienia z sytuacją, w której osoba fizyczna będzie „narażona” na uszczerbek utrzymania koniecznego siebie i rodziny w razie nieuiszczenia wymagalnych rat zobowiązania.

Pogląd o konieczności uwzględnienia zobowiązań prywatno- bądź publicznoprawnych przy ocenie wniosku strony o zwolnienie od kosztów sądowych nie będzie jednak znajdował zastosowania wobec osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Osoby te uczestniczą w obrocie gospodarczym na równi z innymi przedsiębiorcami, w tym spółkami prawa handlowego, co oznacza, iż obowiązek ponoszenia kosztów sądowych ciąży na nich w takim samym stopniu jak na innych podmiotach. Zasady uczciwej konkurencji wymagają, aby reguły uiszczania kosztów sądowych były dla wszystkich przedsiębiorców takie same. Tymczasem jeszcze w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych Sąd Najwyższy zauważył, że korzystanie przez takie przedsiębiorstwo z kredytu bankowego nie oznacza, że nie ma ono dostatecznych środków na poniesienie kosztów procesu²⁰. Nadto osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą ponoszą – tak jak wszyscy przedsiębiorcy – ryzyko gospodarcze i są obowiązane uwzględnić ewentualne wydatki z tytułu różnego rodzaju zobowiązań, w tym zobowiązań z tytułu kosztów sądowych, w swoim budżecie. Zwolnienie od kosztów sądowych osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą z uwagi na obciążające je zobowiązania, na przykład kredytowe, oznaczałoby przerzucenie ryzyka gospodarczego obciążającego te podmioty na wszystkich podatników, co byłoby rozwiązaniem niesprawiedliwym i naruszającym funkcję społeczną kosztów sądowych. Zróżnicowanie sytuacji prawnej przedsiębiorców oraz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej przy ocenie przesłanek zwolnienia od kosztów sądowych ma zatem istotne znaczenie społeczne i jest uzasadnione charakterem działalności przedsiębiorców, która zakłada, jak już wspomniano, ponoszenie ryzyka gospodarczego. Z tego też względu za nadal aktualne uznać należy stanowisko orzecznictwa, iż koszty sądowe należą do normalnych kosztów działalności gospodarczej, które muszą być traktowane tak jak każde inne wydatki, a od wyboru żądanego [to jest wnioskującego o zwolnienie od kosztów – przyp. MC] zależy, które wydatki na bieżącą działalność gospodarczą preferuje i które zamierza pokrywać. Nie ma bowiem żadnych podstaw prawnych, aby jakiegokolwiek inne zobowiązania traktować w uprzywilejowany sposób względem kosztów sądowych. Podmiot prowadzący działalność gospodarczą powinien zatem tak planować wydatki i gospodarować środkami finansowymi, aby zabezpieczyć pewne kwoty na pokrycie ewentualnych kosztów sądowych. Możliwość prowadzenia procesów składa się bowiem na ryzyko związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Ubiegający się o zwolnienie od kosztów sądowych powinien poczynić oszczędności we własnych wydatkach, zanim taki wniosek złoży²¹.

²⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 1990 r., II CZ 113/90, Legalis nr 26993.

²¹ Por. np. postanowienie SA w Krakowie z dnia 14 października 2014 r., I ACz 1751/14, Legalis nr 1172601.

Podsumowanie

Ustosunkowując się do omawianej nowelizacji art. 102 ust. 1 u.k.s.c., wypada ocenić ją pozytywnie. Dostrzec należy wprowadzić pewną nieporadność ustawodawcy w sformułowaniu nowego brzmienia przepisu, która nie zawiera się w jasnej, czytelnej formule, oddającej w sposób jednoznaczny jego intencje. Tym niemniej ten mankament nie przekreśla słuszności obranego przez ustawodawcę kierunku. Zwrócić należy uwagę, że omawiana nowelizacja art. 102 ust. 1 u.k.s.c. będzie w praktyce miała znaczenie przede wszystkim w kontekście zobowiązań kredytowych ciążyących na osobach fizycznych wnioskujących o zwolnienie od kosztów sądowych. Ten cel ustawodawcy jest jasny do tego stopnia, iż rodzi się wątpliwość, czy inne poza zobowiązaniami kredytowymi długi osób fizycznych – cywilnoprawne i publicznoprawne – winny być traktowane w ten sam sposób przy ocenie zdolności strony do uiszczenia kosztów sądowych. Przepis art. 102 ust. 1 u.k.s.c., w którym mowa jest o „narażeniu na uszczerbek utrzymania koniecznego”, nie różnicuje jednak w żaden sposób zobowiązań, które podlegają uwzględnieniu przy ocenie tej okoliczności, stąd też uznać trzeba, iż chodzi tu o niewywiązywanie się przez stronę z każdego rodzaju długów, a więc nie tylko kredytowych, lecz także innych zobowiązań prywatno- i publicznoprawnych. Kluczowy przy analizie tego przepisu jest wymóg „narażenia” na uszczerbek utrzymania koniecznego, który należy rozumieć w ten sposób, iż strona wnioskująca o zwolnienie od kosztów sądowych w razie nieuregulowania zobowiązania znajdzie się w trudnej sytuacji finansowej z uwagi na postawienie całego zadłużenia w stan wymagalności i wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Sugeruje to zatem, iż znowelizowany art. 102 ust. 1 u.k.s.c. znajdzie zastosowanie przede wszystkim wobec zobowiązań długoterminowych, w których nieuiszczenie kolejnych rat należności powodować będzie wymagalność całego zobowiązania. Chodzić tu będzie zatem, jak już wspomniano, przede wszystkim o umowy kredytowe, lecz nie tylko. Mogą to być także innego rodzaju długoterminowe zobowiązania prywatnoprawne lub też publicznoprawne, gdzie należność regulowana jest w ratach, a brak płatności którejkolwiek z rat spowoduje postawienie całego zadłużenia – którego strona nie będzie w stanie jednorazowo uiścić – w stan natychmiastowej wymagalności. Podkreślenia jednak wymaga, iż ocena przesłanek zwolnienia osoby fizycznej od kosztów sądowych w przypadku zobowiązań długoterminowych musi uwzględniać przeznaczenie tych zobowiązań – które nie powinny finansować przejawów zbytku – oraz niemożność poczynienia przez stronę żadnych oszczędności.

Jednocześnie należy uznać za możliwe do pogodzenia z funkcją społeczną kosztów sądowych takie unormowanie, które pozwala zwolnić stronę od kosztów sądowych w sytuacji, gdy nie ma ona możliwości poczynienia żadnych oszczędności, a wskutek uiszczenia kosztów sądowych jej konieczne utrzymanie zostałoby narażone na uszczerbek z uwagi na ciążyące na niej inne zobowiązania, których nie jest ona w stanie uregulować łącznie z zobowiązaniem z tytułu kosztów sądowych. W takiej bowiem sytuacji, zwłaszcza w przypadku długoterminowych zobowiązań kredytowych, brak uregulowania ciążyącego na stronie długu może powodować trudne do odwrócenia konsekwencje dla sytuacji majątkowej strony.

Takie stanowisko ustawodawcy oznacza jednak z całą pewnością konieczność zmiany dotychczasowego orzecznictwa sądowego w zakresie przesłanek zwolnienia od kosztów

sądowych osoby fizycznej mającej inne zobowiązania, w tym kredytowe, zgodnie z nowym brzmieniem art. 102 ust. 1 u.k.s.c. Z tego punktu widzenia nowelizacja tego przepisu to niewątpliwie wyraz odejścia od akcentowania obowiązku sądu uwzględniania ogólnego stanu majątku strony (własności nieruchomości, oszczędności, papierów wartościowych) na rzecz oceny jej bieżących dochodów i wydatków jako źródła finansowania kosztów sądowych, co było niekiedy postulowane w doktrynie²². Okoliczność, iż strona wnioskująca o zwolnienie od kosztów sądowych posiada określony majątek, nie musi bowiem oznaczać zdolności tej strony do uiszczenia tychże kosztów – nie zawsze bowiem możliwe jest efektywne upłynnienie tego majątku bądź jego obciążenie w celu uzyskania środków na pokrycie kosztów sądowych. Zamyśl ustawodawcy wyrażony w aktualnej redakcji art. 102 ust. 1 u.k.s.c. będzie musiał zatem zostać uwzględniony przez sądy, choć brak ich stanowiska w tej materii może wynikać także stąd, iż pozytywne rozstrzygnięcia sądów zwalniające stronę od kosztów sądowych nie podlegają uzasadnieniu. Konieczność dostosowania orzecznictwa sądowego do nowego brzmienia art. 102 ust. 1 u.k.s.c. nie będzie jednak dotyczyć osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą z uwagi na ponoszone przez nie ryzyko gospodarcze. W tym zakresie dotychczasowe orzecznictwo zachowało w pełni aktualność.

Na koniec podzielić należy wyrażony w doktrynie pogląd, że wprowadzenie dla strony wnioskującej o zwolnienie od kosztów sądowych kryterium dochodowego weryfikowanego na przykład przez organy pomocy społecznej byłoby bardziej zobiektywizowaną formą oceny zdolności strony do uiszczenia kosztów sądowych, niż ma to miejsce obecnie²³. Wówczas bowiem ustawodawca mógłby określić, jakie zobowiązania ciążące na stronie podlegają uwzględnieniu przy ocenie jej dochodów, przez na przykład możliwość odliczenia od dochodu wydatków na zaspokojenie kredytu hipotecznego, jak to ma miejsce w Holandii²⁴.

²² K. Gonera, *Zwolnienie od kosztów sądowych w sprawach cywilnych – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Nowe zasady w zakresie kosztów sądowych w postępowaniu cywilnym*, red. K. Markiewicz, Warszawa 2014, s. 62–63.

²³ *Ibidem*, s. 60.

²⁴ Por. P. Ryłski, [w:] M. Wild *et al.*, *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Analiza funkcjonowania – wnioski de lege ferenda*, Warszawa 2015, s. 211.

Bibliografia

- Gonera K., *Zwolnienie od kosztów sądowych w sprawach cywilnych – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Nowe zasady w zakresie kosztów sądowych w postępowaniu cywilnym*, red. K. Markiewicz, Warszawa 2014.
- Kutermankiewicz E., *Wniosek o zwolnienie od kosztów w postępowaniu cywilnym – porady praktyczne w aspekcie najczęściej pojawiających się problemów*, „Palestra” 2012, nr 11–12.
- Manowska M., Rafalska A., *Koszty procesu i koszty sądowe w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2017.
- Stasiak J., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Przepisy przejściowe. Komentarz do zmian*, t. I i II, red. Ł. Błaszczak, LEX 2020.
- Stasiak J., *Zwolnienie od kosztów sądowych*, Warszawa 2010.
- Wild M., Dziurda M., Rylski P., Sadowski J., *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Analiza funkcjonowania – wnioski de lege ferenda*, Warszawa 2015.

Kamil Ciupak

Okręgowa Izba Radców Prawnych w Gdańsku

ORCID: 0009-0004-5934-2942

ZAKRES I PRZEDMIOT POSTĘPOWANIA DOWODOWEGO W PROCESIE CYWILNYM DOTYCZĄCYM PROJEKTU DOFINANSOWANEGO Z FUNDUSZY UE

ABSTRACT

Scope and subject matter of evidence in a civil trial concerning an EU-funded project

This paper presents an analysis of the legal rules and case law regarding the admissibility of evidence in civil proceedings related to projects co-financed by EU funds. Particular attention is given to problematic situations, such as when managing authorities, only at the stage of judicial proceedings, raise new alleged breaches – not previously communicated to the beneficiary – as grounds for an irregularity, and in support of which they submit motions to admit evidence. Such situations are assessed in light of the rules of evidence applicable in civil proceedings, the provisions of funding agreements for EU projects, the fundamental principles safeguarding freedom of establishment in Poland, and current jurisprudence. Based on this, conclusions are drawn regarding the minimum and desirable standards of protection afforded to beneficiaries of EU-funded projects.

Keywords: EU funds, civil proceedings, evidence

Słowa kluczowe: fundusze UE, postępowanie cywilne, dowody

1. Charakterystyka sporów „funduszowych”

Zagadnienie z zakresu i przedmiotu postępowania dowodowego w procesach cywilnych dotyczących projektów dofinansowanych z funduszy UE nie spotkało się do tej pory z pogłębioną analizą w nauce. Punktem wyjścia do tej analizy może być charakter umowy o dofinansowanie z funduszy UE. Rzuca on bowiem światło na charakter relacji między stronami tej umowy, czyli instytucją zarządzającą, pośredniczącą albo wdrażającą¹ a beneficjentem. Charakter ten nie zmienił się przy tym w ciągu ostatnich perspektyw finansowych. W związku z tym wnioski przedstawione w tym artykule mają zastosowanie na gruncie ustaw właściwych dla perspektywy finansowej 2007–2013², 2014–2020³, jak i obecnej – 2021–2027⁴. Skupię się jednak na dwóch ostatnich perspektywach finansowych, gdyż postępowania dotyczące perspektywy 2007–2013 są już rzadsze (choć wciąż się zdarzają).

Są dwie najistotniejsze cechy umowy o dofinansowanie na gruncie wyżej wymienionych ustaw, które determinują charakter sporów między IZ a beneficjentami.

Pierwszą z tych cech jest mieszany – cywilno-administracyjny – charakter. Jak bowiem wskazuje się w doktrynie, umowa o dofinansowanie nie ma ani charakteru czystej umowy cywilnoprawnej, ani charakteru czystej umowy administracyjnej. Łączy jednak cechy obu tych rodzajów umów, co sprawia, że umowy o dofinansowanie mają mieszany charakter prawny⁵.

Drugą cechą, która ma istotne znaczenie dla oceny charakteru sporów między IZ a beneficjentami, jest to, że umowy o dofinansowanie mają celowy charakter. Ma on z kolei wpływ na szczególny charakter beneficjenta, a zarazem jego relację z IZ. Jak bowiem wskazuje się w orzecznictwie – biorąc pod uwagę celowy charakter projektów i zarazem umów o dofinansowanie – beneficjent w rzeczywistości jest jedynie środkiem do osiągnięcia celów publicznych⁶. Stąd też, jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie, obowiązki instytucji będącej stroną umowy o dofinansowanie nie kończą się tylko na przekazaniu środków. Przeciwnie, obejmują również aktywne współdziałanie w jej realizacji⁷.

Rzecz jasna nie zawsze realizacja umowy o dofinansowanie przebiega bez zakłóceń. Zdarza się, że beneficjent naruszy prawo przy realizacji umowy o dofinansowanie. W takiej

1 Dalej dla uproszczenia będę używał tylko terminu „instytucja zarządzająca”, także skróconego do „IZ”, ale wszystkie wnioski będą się odnosiły w równym stopniu do instytucji pośredniczących i wdrażających.

2 Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 324 z późn. zm.).

3 Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 818), dalej: ustawa wdrożeniowa 2014–2020.

4 Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. z 2022 r. poz. 1079), dalej: ustawa wdrożeniowa 2021–2027.

5 W. Miemiec, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, 2021, LEX, komentarz do art. 206, pkt 6 i cytowane tam orzecznictwo.

6 Zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 2011 r., II GSK 1660/11, CBOSA.

7 K. Brysiewicz, *Dofinansowanie ze środków europejskich w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych*, „Monitor Prawniczy” 2014, nr 17, s. 895–896 i cytowane tam orzecznictwo.

sytuacji IZ, która dopatrzy się takiego naruszenia, w pierwszej kolejności powinna zbadać, czy naruszenie to ma charakter nieprawidłowości zdefiniowanej w prawie UE⁸.

Sama definicja nieprawidłowości pozostawała analogiczna w unijnych rozporządzeniach regulujących funkcjonowanie funduszy w kolejnych perspektywach finansowych. Jak wynika z utrwalonych poglądów doktryny i orzecznictwa⁹, dla stwierdzenia nieprawidłowości w rozumieniu wyżej wymienionych przepisów wymagane jest wykazanie następujących przesłanek:

- » nastąpiło naruszenie przepisu prawa (naruszenie przepisu prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego, to jest o ile naruszone przepisy prawa krajowego wiążą się z ich stosowaniem wobec projektu współfinansowanego z budżetu ogólnego UE¹⁰),
- » naruszenie to powinno wynikać z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego,
- » naruszenie powoduje lub może spowodować (przez działanie lub zaniechanie podmiotu gospodarczego) szkodę w budżecie ogólnym UE (szkodliwy wpływ na budżet UE) w drodze finansowania nieuzasadnionego wydatku z tego budżetu,
- » istnieje związek przyczynowy między naruszeniem a choćby potencjalną możliwością uszczuplenia budżetu UE.

Niespełnienie którejkolwiek z powyższych przesłanek wyklucza stwierdzenie nieprawidłowości.

Po stwierdzeniu nieprawidłowości IZ ma dwie możliwości (*tertium non datur*). To, która z tych możliwości powinna zostać zastosowana, zależy od momentu w czasie, w jaki zostanie wykryta nieprawidłowość. Otóż w przypadku stwierdzenia wystąpienia nieprawidłowości¹¹:

- 1) przed zatwierdzeniem wniosku o płatność – IZ dokonuje pomniejszenia wartości wydatków kwalifikowalnych ujętych we wniosku o płatność złożonym przez beneficjenta o kwotę wydatków poniesionych nieprawidłowo;
- 2) po zatwierdzeniu wniosku o płatność – IZ nakłada korektę finansową.

Sam ten podział budzi poważne wątpliwości (sygnalizowane już przez przedstawicieli doktryny¹²) co do zgodności z prawem UE. Wydaje się bowiem, że na gruncie prawa UE tak naprawdę obie sytuacje powinny prowadzić do nałożenia korekty finansowej. Analiza tego stanu wykacza jednak poza zakres tego artykułu.

⁸ Zob. art. 2 pkt 14 ustawy wdrożeniowej 2014–2020 oraz art. 2 pkt 17 ustawy wdrożeniowej 2021–2027.

⁹ Zob. K. Bieluci, E. Lemańska, J. Siemaszko, *Szkoda jako przesłanka zwrotu środków europejskich przez beneficjenta*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 3, s. 72–90 i przytoczone tam orzecznictwo; M. Stepaniuk, *Orzecznictwo dotyczące nakładania korekt finansowych*, [w:] M. Sochańska, M. Stepaniuk, *Korekty finansowe w procesie udzielania zamówień publicznych. Kontrola zamówień współfinansowanych ze środków unijnych*, Warszawa 2019, s. 10–11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 14 maja 2015 r., III SA/Łd 871/14, CBOSA.

¹⁰ R. Poździk, [w:] *Ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027. Komentarz*, red. M. Perkowski, R. Poździk, 2023, LEX, komentarz do art. 2, pkt 17.

¹¹ Art. 24 ust. 9 ustawy wdrożeniowej 2014–2020 oraz art. 26 ust. 8 ustawy wdrożeniowej 2021–2027.

¹² Zob. K. Brysiewicz, *Co skrywa nowa perspektywa? – unijne dofinansowanie w perspektywie finansowej 2014–2020*, artykuł z 5 listopada 2014 r., <https://kbrysiewicz.pl/co-skrywa-nowa-perspektywa-unijne-dofinansowanie-w-perspektywie-finansowej-2014-2020/> [dostęp: 21 sierpnia 2024 r.].

Przejdźmy natomiast do samej korekty finansowej. Jest to kwota, o jaką pomniejsza się finansowanie UE dla projektu w związku z nieprawidłowością¹³. Co bardzo istotne, korekta finansowa to element wykonania umowy o dofinansowanie. Nie jest więc nakładana w drodze decyzji administracyjnej¹⁴. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, korekta finansowa jest w istocie etapem dochodzenia do zwrotu kwoty ustalonej korektą, poprzedzającego postępowanie administracyjne w tej sprawie wszczęte na podstawie art. 207 ust. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵ (dalej: u.f.p.). W postępowaniu administracyjnym o zwrot należności nieprawidłowo pobranych ustalenia dotyczące korekty podjęte w toku postępowania kontrolnego nie wiążą organu orzekającego o zwrocie. Są elementem stanu faktycznego tej sprawy. W konsekwencji korekta podlega również kontroli sądu rozpatrującego skargę na decyzję zobowiązującą do zwrotu, w ramach oceny ustaleń faktycznych będących podstawą rozstrzygnięcia o zwrocie. Zatem korekta finansowa w prawie polskim to jednostronna czynność (oświadczenie) właściwego organu, niemająca postaci decyzji administracyjnej, której treścią jest definitywne wycofanie całości lub części dofinansowania przyznanego na realizację projektu w umowie o dofinansowanie lub decyzji o dofinansowaniu¹⁶. Korekty finansowe są rozumiane jako sankcje administracyjne w orzecznictwie sądów polskich¹⁷, sądów UE¹⁸, jak i w doktrynie¹⁹. Nie są jednak karami umownymi²⁰.

Jeśli zatem IZ wykryje nieprawidłowość już po zatwierdzeniu wniosku o płatność, jest zobowiązana nałożyć korektę finansową²¹. Jeśli zaś beneficjent dobrowolnie nie zwróci kwoty wynikającej z nałożonej korekty finansowej, IZ jest zobowiązana do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania administracyjnego w przedmiocie zwrotu dofinansowania²². Z orzecznictwa wynika wręcz, że zasadniczo jedyną dostępną dla IZ drogą do dochodzenia zwrotu dofinansowania przeciwko beneficjentowi jest droga postępowania administracyjnego (wyjątkiem jest jedynie dochodzenie roszczeń z weksla zabezpieczającego umowę o dofinansowanie²³).

Inaczej jest w sytuacji, w której IZ stwierdza wystąpienie nieprawidłowości jeszcze przed zatwierdzeniem wniosku o płatność. W takiej sytuacji IZ ma obowiązek pomniejszyć wartości wydatków kwalifikowalnych ujętych we wniosku o płatność złożonym przez beneficjenta o kwotę wydatków poniesionych nieprawidłowo. W tym przypadku, jeżeli beneficjent nie zgadza się ze stwierdzeniem wystąpienia nieprawidłowości indywidualnej

13 Art. 2 pkt 12 ustawy wdrożeniowej 2014–2020 oraz art. 2 pkt 13 ustawy wdrożeniowej 2021–2027.

14 Uchwała (siedmiu sędziów) NSA z dnia 27 października 2014 r., II GPS 2/14, CBOSA.

15 T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1089.

16 K. Łoza, [w:] *Ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027. Komentarz*, red. M. Perkowski, R. Poźdżik, 2023, LEX, komentarz do art. 26, pkt 9.

17 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2015 r., I ACa 1325/14, LEX nr 1733752.

18 Wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2004 r. w sprawie C-278/02 Handlbauer.

19 P. Krzykowski, *Postępowanie administracyjne w sprawie odzyskiwania wypłaconych środków w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Wybrane zagadnienia*, Olsztyn 2017, s. 88–89.

20 G. Karwatowicz, *Korekty finansowe jako kary umowne*, „Przetargi Publiczne” 2021, nr 1, s. 52–55.

21 Art. 24 ust. 1 ustawy wdrożeniowej 2014–2020 oraz art. 26 ust. 1 ustawy wdrożeniowej 2021–2027.

22 Art. 9 ust. 2 pkt 9 ustawy wdrożeniowej 2014–2020 oraz art. 8 ust. 2 pkt 10 ustawy wdrożeniowej 2021–2027.

23 Uchwała (trzech sędziów) Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 2017 r., III CZP 117/16, OSNC 2018, nr 1, poz. 6.

oraz pomniejszeniem wartości wydatków kwalifikowalnych ujętych we wniosku o płatność, może zgłosić umotywowane pisemne zastrzeżenia²⁴. Zastrzeżenia te rozpatruje ta sama instytucja, która wcześniej dokonała pomniejszenia wartości wydatków kwalifikowalnych. Jeżeli instytucja ta nie uwzględni zastrzeżeń, jedyną drogą beneficjenta dla obrony jego praw jest wystąpienie z powództwem do sądu powszechnego²⁵. Czynność stwierdzenia nieprawidłowości i pomniejszenia wydatków, analogicznie do informacji pokontrolnej, nie może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego²⁶.

W przypadku stwierdzenia wystąpienia nieprawidłowości przed zatwierdzeniem wniosku o płatność – a więc w toku weryfikacji wniosku o płatność, będącej jedną z postaci kontroli projektu (zob. art. 24 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy wdrożeniowej 2021–2027 i art. 22 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy wdrożeniowej 2014–2020) – nie sporządza się osobnej informacji pokontrolnej (zob. art. 24 ust. 10 ustawy wdrożeniowej 2021–2027 oraz art. 22 ust. 9 ustawy wdrożeniowej 2014–2020). Ustalenie wystąpienia nieprawidłowości (jej opis i kwalifikacja prawna) oraz pomniejszenie (w tym uzasadnienie zakresu dokonanego pomniejszenia) dokonywane są zatem przez instytucję łącznie z czynnością zatwierdzenia wniosku o płatność w zakresie nieobjętym nieprawidłowością²⁷. Jednak, jak wskazuje się w doktrynie, nie wymaga szerszego dowodu teza, iż pomniejszenie wydatków, również będące finansowym skutkiem popełnienia nieprawidłowości, musi podlegać zasadom analogicznym do obowiązujących przy ustalaniu korekt finansowych dla tej nieprawidłowości²⁸.

Dlatego też w mojej ocenie, na potrzeby tego artykułu, do zakresu postępowania dowodowego w procesie przed sądem cywilnym należy podchodzić analogicznie w przypadku, gdy ten proces jest konsekwencją nałożenia korekty finansowej, jak i w przypadku, gdy proces jest konsekwencją pomniejszenia wydatków kwalifikowalnych. Stąd też – w zgodzie zresztą z prawem UE, o czym pisałem powyżej – w dalszej części artykułu będę dla uproszczenia pisał o korekcie finansowej; jednak co do zasady analogiczne wnioski należy odnosić także do pomniejszenia wydatków kwalifikowalnych.

Jednakże w praktyce zdarza się, że po nałożeniu korekty finansowej beneficjent zwraca kwestionowaną sumę dofinansowania, z tym że czyni to z zastrzeżeniem zwrotu (art. 411 pkt 1 k.c.), a następnie wnosi powództwo na podstawie przepisów o zwrocie nienależnego świadczenia. Przyczyn takiego zjawiska może być kilka – między innymi chęć uniknięcia narastających odsetek czy też skierowania sprawy do rozpatrzenia przez sąd cywilny, a nie administracyjny. W praktyce zdarza się też tak, że IZ „bierze beneficjenta na przeczekanie”, to jest mimo ciążącego na niej obowiązku nie wszczyna postępowania administracyjnego, licząc na to, że to beneficjent podejmie kroki w celu uregulowania swojej sytuacji prawnej. Oczywiście takie zachowanie należy ocenić jednoznacznie negatywnie. Nie zmienia faktu, że zdarza się ono w rzeczywistości²⁹.

²⁴ Art. 24 ust. 10 ustawy wdrożeniowej 2014–2020 oraz art. 26 ust. 9 ustawy wdrożeniowej 2021–2027.

²⁵ K. Łoza, [w:] *Ustawa o zasadach...*, pkt 11.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*, pkt 12.

²⁹ Więcej na temat możliwych powództw w sprawach funduszowych: K. Brysiewicz, *Recovery of unpaid funding by beneficiaries of EU funds*, „Eastern European Journal of Transnational Relations” 2023, nr 7, s. 5–17.

Kolejną moją obserwacją empiryczną jest to, że jeśli beneficjent zdecyduje się na pozwanie IZ, to zdarza się, że w toku takiego procesu instytucja ta dokonuje ponownego przeglądu projektu, a następnie „wyciąga” ewentualne naruszenia, o których wcześniej w ogóle nie wspominała w oświadczeniu nakładającym korektę finansową czy pomniejszającym wydatki kwalifikowalne. Co więcej, zdarza się, że naruszenia te formułowane są w sposób hipotetyczny – to znaczy IZ „wydaje się”, że tak mogło być, albo IZ „nie może wykluczyć” pewnego obrotu wydarzeń. Skoro zaś tak, to oczywiste jest, że IZ nie ma konkretnych dowodów na dane naruszenie. W związku z tym IZ składa liczne wnioski dowodowe, które mogłyby takie hipotetyczne naruszenie, wcześniej nigdy przez tę instytucję niepodnoszone, potwierdzić. Niestety w praktyce zdarza się, że sądy dopuszczają dowody na takie „fakty”. W sposób oczywisty wydłuża to postępowanie. Jednak taka praktyka ma także znacznie głębszy wymiar – powoduje, że beneficjent środków unijnych nie ma żadnej pewności co do zachowania IZ. Jak więc praktyka taka powinna być oceniana z punktu widzenia przepisów o postępowaniu cywilnym, w świetle przedstawionej powyżej charakterystyki spraw funduszkowych? Odpowiedzi poszukam w tym artykule.

2. Zakres i przedmiot postępowania dowodowego w procesie cywilnym

W procesie cywilnym przedmiotem dowodu są fakty (twierdzenia o faktach), tak zwane zasady doświadczenia, oraz w wyjątkowych wypadkach prawo. Faktami są wszelkiego rodzaju zjawiska i zdarzenia oznaczone w czasie i przestrzeni, byłe lub współczesne, a także stany świata zewnętrznego i stany psychiczne (na przykład zamiar, wola, zgoda)³⁰.

Przedmiotem dowodu są fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy; istotność ta wynika z przedmiotu postępowania i wiąże się z twierdzeniami faktycznymi stron. Powoływane fakty powinny mieć znaczenie prawne. Selekcji faktów dokonuje sąd, uwzględniając zasadę prawdy materialnej i zasadę kontradiktoryjności. W ostatecznym wyniku istotność faktu jest oceniana przez sąd z punktu widzenia prawa materialnego³¹.

Kluczowe znaczenie w tym kontekście ma art. 227 k.p.c. Jak wynika z orzecznictwa, przepis ten stosowany jest przed podjęciem rozstrzygnięć dowodowych, uprawnia bowiem sąd do selekcji zgłoszonych dowodów jako skutku przeprowadzonej oceny istotności okoliczności faktycznych, których wykazaniu dowody te mają służyć³². Sąd Najwyższy stwierdził też, że według art. 227 k.p.c. sąd określa przedmiot postępowania dowodowego przez wskazanie, jakie fakty mają „zdatność” dowodową, a więc jakie zjawiska świata zewnętrznego oraz jakie okoliczności oraz stany i stosunki są przedmiotem dowodzenia w procesie cywilnym, a ściślej, w konkretnej sprawie przedstawionej do rozstrzygnięcia³³.

30 T. Ereciński, [w:] *Postępowanie dowodowe. Komentarz do art. 227–315 k.p.c.*, red. M. Dziurda, 2024, LEX, komentarz do art. 227, pkt 7; K. Kołakowski, *Dowodzenie w procesie cywilnym*, Warszawa 2000, s. 20–21.

31 T. Ereciński, [w:] *Postępowanie dowodowe...*, pkt 12.

32 Wyrok SN z dnia 12 lutego 2009 r., III CSK 272/08, LEX nr 520039.

33 Wyrok SN z dnia 17 kwietnia 1998 r., II CKN 683/97, LEX nr 322007.

Istotność faktów wiąże się również z podstawą faktyczną powództwa (por. art. 187 § 1 k.p.c.). Uzasadniając powództwo, powód subiektywnie określa stan faktyczny sprawy. Będzie on wtedy przedmiotem dowodu, gdy dotyczy okoliczności, które z punktu widzenia prawa materialnego mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy; istotne znaczenie mają zaś te fakty, które odpowiadają hipotezom tych przepisów prawa materialnego, które mają zastosowanie w sprawie³⁴.

Jak wynika z utrwalonego stanowiska doktryny, „powód, wszczynając proces, decyduje o podmiotowym i przedmiotowym jego zakresie i tym samym o faktach, które będą ustalane w postępowaniu dowodowym. Istotność bowiem określonego faktu w rozumieniu art. 227 k.p.c. wynika z przedmiotu postępowania i wiąże się z twierdzeniami faktycznymi stron, przede wszystkim zaś z podstawą faktyczną powództwa. Oczywiście art. 227 k.p.c. dotyczy tylko faktów, które mają znaczenie prawne. Powód, decydując o zakresie rozstrzygnięcia sprawy, wpływa zasadniczo na przedmiot postępowania dowodowego”³⁵.

Sąd Najwyższy wyjaśnił, że ocena, czy określone fakty mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, zależy nie tylko od tego, jakie są to fakty, lecz także, a nawet w pierwszej kolejności, od tego, jak sformułowana i rozumiana jest norma prawna, która w rozpatrywanej sprawie została zastosowana. Dokonane ustalenia faktyczne oceniane są w aspekcie określonego przepisu prawa materialnego, który wyznacza zakres koniecznych ustaleń faktycznych i ma rozstrzygające znaczenie dla oceny, czy określone fakty, jako ewentualny przedmiot dowodu, mają wpływ na treść orzeczenia. Tylko zatem takie fakty są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy w rozumieniu art. 227 k.p.c.³⁶

Można jeszcze zauważyć, że zgodnie z poglądami doktryny i orzecznictwa wprawdzie podanie przez powoda podstawy materialnoprawnej roszczenia nie jest obligatoryjne, to nie pozostaje jednak bez znaczenia dla przebiegu i wyniku sprawy, pośrednio określa bowiem także okoliczności faktyczne uzasadniające żądanie pozwu. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego³⁷ podstawa materialnoprawna roszczenia określa krąg okoliczności faktycznych uzasadniających żądanie pozwu i wyznacza tym samym granice badania sądu, a jej zmiana jest przedmiotowym przekształceniem powództwa. W sytuacji, kiedy powód dokonał wyboru reżimu odpowiedzialności pozwanego i ukształtował w ten sposób ramy procesu, w tym zakresu obrony pozwanego oraz kognicji sądu, sąd nie może z urzędu zmienić podstawy odpowiedzialności pozwanego na inną, zakłóciłoby to bowiem równowagę procesową stron oraz naruszyło zasadę bezstronności sądu. Zatem odwołanie się przez powoda do określonych regulacji prawnych jako podstawy prawnej żądania nie tylko ukierunkowuje kognicję sądu, ale także lub może przede wszystkim zakres obrony strony pozwanej³⁸.

Wreszcie można wskazać, że z orzecznictwa wynika, iż art. 227 k.p.c. nie precyzuje pojęcia faktów i okoliczności mających istotne znaczenie. Zdaniem sądów te fakty i okoliczności muszą być opisane przez powoda w pozwie bądź na wezwanie sądu w pismach

³⁴ T. Ereciński, [w:] *Postępowanie dowodowe...*, pkt 13.

³⁵ M. Rejdak, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, t. II. *Komentarz*, red. A. Marciniak, 2019, Legalis, komentarz do art. 227, pkt 3.

³⁶ Zob. np. wyrok SN z dnia 27 stycznia 2011 r., I CSK 237/10, LEX nr 784978.

³⁷ Wyrok SN z dnia 23 lutego 1999 r., I CKN 252/98, Legalis nr 43591.

³⁸ I. Gil, P. Gil, *Dowodzenie w postępowaniu cywilnym*, 2019, Legalis, rozdz. I § 3 *Przedmiot dowodu*.

procesowych w sposób konkretny, pozwalający na odtworzenie przebiegu danego zdarzenia lub zdarzeń oraz ich umiejscowienia w czasie, na których powód opiera swoje roszczenia zawarte w pozwie³⁹. W związku z tym formułowanie twierdzeń faktycznych w warunkach braku wiedzy na temat danego faktu lub dowodu, opartych wyłącznie na subiektywnym przekonaniu strony, powinno być dopuszczalne tylko w szczególnych przypadkach. Dotyczy to zwłaszcza twierdzeń odnoszących się do konkluzji (wyników rozumowania) oraz faktów, których weryfikacja wymaga specjalistycznej wiedzy, przeprowadzenia badań lub uzyskania dowodu znajdującego się w posiadaniu osoby trzeciej, którego strona nie może uzyskać samodzielnie (por. art. 187 § 2 pkt 4 k.p.c.). Może to też być konsekwencją postawy drugiej strony w toku relacji przedprocesowych (niemożność nawiązania kontaktu, milczenie i tym podobne)⁴⁰.

Powyższe rozważania można podsumować stanowiskiem doktryny, zgodnie z którym istotność znaczenia faktów należy rozumieć dwójako, gdyż z jednej strony powinny dotyczyć przedmiotu procesu, ale też mieć znaczenie prawne. Zakres podstawy faktycznej powództwa określa zakres postępowania dowodowego, jakie powinien prowadzić sąd⁴¹.

Również w tym kontekście trzeba zauważyć, że jednym z głównych celów dużej nowelizacji k.p.c. z 2019 r. było skrócenie czasu trwania postępowań sądowych. Jednym ze sposobów zagwarantowania realizacji tego celu przez ustawodawcę (co znalazło wyraz w uzasadnieniu ustawy nowelizującej) było wdrożenie zasady, że „strona przychodzi do sądu i przekłada sądowi do dyspozycji zebrany materiał dowodowy. Sąd ma ten materiał ocenić i dać temu wyraz w postaci orzeczenia. Poszukiwanie dowodów w postępowaniu przed sądem winno być zasadniczo niedopuszczalne”⁴².

Takie stanowisko było już zresztą wcześniej wyrażone w orzecznictwie – choćby Sąd Apelacyjny w Warszawie⁴³ orzekł, że „postępowanie dowodowe nie służy natomiast poszukiwaniu dopiero okoliczności, których ewentualne zaistnienie uzasadniałyby żądania zgłaszane przez stronę”. Po dużej nowelizacji k.p.c. z 2019 r. zasada ta ma jeszcze mocniejszy wydźwięk – między innymi na podstawie art. 187 § 2 pkt 4 w związku z art. 250 § 1 k.p.c., przedstawiając zażądanie dowodów znajdujących się w sądach, urzędach lub u osób trzecich, należy uprawdopodobnić, że strona sama nie może ich uzyskać⁴⁴. Jak wskazuje się w doktrynie, wymóg ten ma na celu ukrócenie dotychczasowej praktyki polegającej na częstym nadużywaniu art. 187 § 2 pkt 4 k.p.c. w pierwotnym brzmieniu przez żądanie strony, aby sąd wyręczył ją w pozyskaniu dowodu, którego strona nawet nie próbowała (a przynajmniej nie wykazała, że podjęła taką próbę) uzyskać⁴⁵.

39 Wyrok SA w Gdańsku z dnia 13 października 2010 r., III APa 12/10, LEX nr 1461016.

40 B. Karolczyk, [w:] *Postępowanie cywilne po nowelizacji. Komentarz dla pełnomocników procesowych i sędziów*, red. B. Karolczyk, 2020, LEX, rozdz. 5 *Fakty. Twierdzenia. Ciężary procesowe*, pkt 12.

41 I. Gil, P. Gil, *Dowodzenie w postępowaniu...*, rozdz. I § 3 pkt I *Fakty istotne dla merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy*.

42 Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw – druk sejmowy nr VIII.3137, s. 21.

43 Wyrok SA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2018 r., VI ACa 1683/17, LEX nr 2477332.

44 M. Orecki, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Przepisy przejściowe. Komentarz do zmian*, t. I i II, red. T. Zembrzusi, 2020, LEX, komentarz do art. 187, pkt 4.

45 *Ibidem*, pkt 4.

Ma to bardzo istotne znaczenie dla spraw funduszowych. Instytucja zarządzająca ma bowiem bardzo szerokie uprawnienia kontrolne⁴⁶. Może więc pozyskać wszystkie informacje i dokumenty związane z projektem. Zatem brak ich pozyskania przed nałożeniem korekty finansowej lub pomniejszeniem wydatków kwalifikowalnych powinien przesądzać o tym, że sąd nie może zobowiązać beneficjenta – na wniosek tej instytucji – do dostarczenia tych dokumentów.

Co więcej – dzięki tym uprawnieniom (które obejmują między innymi możliwość zaangażowania eksperta, jeśli ocena jakiejś okoliczności wymaga wiadomości specjalnych⁴⁷), IZ ma wszelkie narzędzia do tego, aby z wyprzedzeniem wykryć – i w efekcie móc poinformować o tym beneficjenta – wszelkie naruszenia prawa, które mogą być przesłanką nieprawidłowości.

Z powyższym skorelowany jest pogląd orzecznictwa, zgodnie z którym „przedmiotem postępowania dowodowego są tylko fakty mające istotne znaczenie dla merytorycznej oceny dochodzonego roszczenia, zatem domaganie się przez stronę przeprowadzenia dowodów na inne okoliczności, nie może być uwzględnione przez sąd orzekający, ponieważ prowadziłoby to do przewlekłości postępowania sądowego”⁴⁸.

W kontekście spraw funduszowych, na tle tak rozumianego zakresu i przedmiotu postępowania dowodowego, pojawia się zatem pytanie: czy fakt świadczący o rzekomym naruszeniu prawa, mogącym prowadzić do nieprawidłowości, nigdy niezakomunikowany beneficjentowi przez IZ przed wszczęciem postępowania cywilnego, może w ogóle być faktem mającym istotne znaczenie dla sprawy, w rozumieniu art. 227 k.p.c.? A w konsekwencji – czy fakt taki w ogóle może być przedmiotem dowodu w takim postępowaniu? Czy też raczej zgłaszanie wniosków dowodowych na takie fakty zasadniczo zmierza do przedłużenia postępowania?

3. Podnoszenie przez IZ zupełnie nowych naruszeń prawa w sprawach funduszowych

Warto w tym miejscu przypomnieć, co jest przedmiotem sprawy funduszowej. Jeżeli na beneficjenta nałożono korektę finansową, a ten na przykład zwrócił dofinansowanie z zastrzeżeniem zwrotu i teraz dochodzi jego wypłaty przed sądem powszechnym, to przedmiotem sprawy cywilnej jest właśnie dofinansowanie zwrócone w wyniku nałożenia korekty finansowej. Jeśli zaś w sprawie doszło do pomniejszenia wydatków kwalifikowalnych i w efekcie niewypłacenia dofinansowania co do wydatków uznanych za niekwalifikowalne – przedmiotem jest zapłata części niewypłaconej wskutek pomniejszenia wydatków.

W obu więc przypadkach zdarzeniem, które w istocie jest przyczyną i osią sporu, jest odpowiednio nałożenie korekty finansowej i pomniejszenie wydatków kwalifikowalnych. Oba zaś środki mogą być zastosowane tylko w efekcie wykrycia nieprawidłowości.

⁴⁶ Art. 22–25 ustawy wdrożeniowej 2014–2020 oraz art. 24–27 ustawy wdrożeniowej 2021–2027.

⁴⁷ Art. 68a ust. 1 pkt 2 ustawy wdrożeniowej 2014–2020 oraz art. 80 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 25 ust. 4 pkt 2 ustawy wdrożeniowej 2021–2027.

⁴⁸ Wyrok SA w Krakowie z dnia 19 listopada 2014 r., I ACa 1103/14, LEX nr 1621125.

Przypomnijmy, że są to elementy stosunku umownego, ale wynikającego z umowy o mieszanym, cywilno-administracyjnym charakterze.

Same zaś te czynności, jak już także zostało wskazane, mają charakter sankcji administracyjnych. Skoro zaś tak, to nie powinno budzić wątpliwości, że sankcja taka może być nałożona wyłącznie na podstawie okoliczności, co do których strona miała możliwość zapoznania się i wypowiedzenia przed jej nałożeniem. Jak bowiem wskazuje się w doktrynie, okoliczności faktyczne ustalone w postępowaniu, w którym strona nie miała możliwości wzięcia udziału i wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, nie mogą być uznane za udowodnione⁴⁹. Oczywiście nie jest dopuszczalne sanowanie takiego braku na etapie postępowania sądowego, w którym kontroli sądu podlega to, czy oświadczenie o nałożeniu korekty było zgodne z prawem i zasadne. Obejmuje to w szczególności kontrolę, czy podstawy nałożenia korekty (wszystkie jej przesłanki i stawiane beneficjentowi zarzuty), zakomunikowane beneficjentowi w należyty sposób (co oznacza między innymi taki sposób, aby beneficjent mógł się co do nich wypowiedzieć), są uzasadnione.

W tym kontekście w mojej ocenie niedopuszczalne jest wynajdywanie na etapie postępowania sądowego coraz to kolejnych podstaw faktycznych, mających rzekomo uzasadniać nałożenie korekty. Abstrahując od tego, jak takie postępowanie ma się do zasady koncentracji materiału dowodowego, jak opisałem poniżej, w orzecznictwie kielkuje pogląd, zgodnie z którym w celu uzasadnienia prawidłowości nałożenia korekty IZ można podnosić (a zatem i ich dowodzić) tylko takie okoliczności, które zostały beneficjentowi zakomunikowane przed nałożeniem korekty, z zapewnieniem beneficjentowi możliwości wypowiedzenia się co do nich⁵⁰. Jest to podstawowy standard i gwarancja w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP).

4. Podejście sądów powszechnych i Sądu Najwyższego do podnoszenia przez IZ zupełnie nowych naruszeń prawa dopiero w trakcie procesu

W kontekście analizowanego zagadnienia należy zwrócić wagę na stanowisko wyrażone przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26 października 2017 r., II CSK 25/17⁵¹, oraz w wydany w jego następstwie wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 14 marca 2018 r., I ACa 101/18⁵².

Oczywiście pożądaną jest, aby wszystkie przyczyny zastosowania środka skutkującego odmową wypłaty dofinansowania (także oświadczenia o nałożeniu korekty finansowej)

⁴⁹ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, 2008, LEX, podrozdz. 5.6.4. *Gwarancje procesowe strony w postępowaniu dowodowym*.

⁵⁰ W tym kontekście należy także wskazać, że w orzecznictwie wyrażony został pogląd, zgodnie z którym niewątpliwie to IZ obciąża obowiązek (art. 6 k.c.) wykazania (opisanych powyżej) przesłanek nieprawidłowości – zob. wyrok SA w Łodzi z dnia 14 marca 2018 r., I ACa 101/18, LEX nr 2482938.

⁵¹ LEX nr 2427128.

⁵² LEX nr 2482938.

były wskazane w oświadczeniu IZ. Z przytoczonego powyżej orzecznictwa wynika przy tym, że nie oznacza to, iż nie można wskazywać na inne, dalsze okoliczności usprawiedliwiające takie oświadczenie (w tym na podstawie wyników kontroli czy też na podstawie okoliczności wykazywanych dopiero w toku procesu), wprost w nim niewskazane. Jednakże takie okoliczności niewskazane w oświadczeniu IZ mogą być wskazywane (i w konsekwencji dowodzone) później, jeśli kumulatywnie spełnione są następujące warunki:

- 1) przypisywane beneficjentowi dotacji zachowania miały miejsce przed złożeniem oświadczenia,
- 2) zachowania te mieszczą się w ramach podstaw do nałożenia korekty,
- 3) zachowania te muszą w sposób wyraźny zostać stwierdzone przez IZ,
- 4) nie zostały usunięte przez beneficjenta w terminie wyznaczonym przez IZ.

Te dwa ostatnie stwierdzenia są kluczowe. Aby beneficjent miał jakąkolwiek szansę usunąć uchybienie wyraźnie stwierdzone przez IZ, w wyznaczonym przez nią terminie, uchybienie to musi zostać mu przez nią zakomunikowane. Oczywiście niekiedy – ze względu na zaawansowanie wdrażania projektu i nieodwracalność podjętych działań – nie będzie nawet teoretycznej możliwości usunięcia uchybień. W takiej jednak sytuacji beneficjent musi mieć zagwarantowane fundamentalne prawo do wypowiedzenia się co do uchybień wykrytych przez IZ.

Orzeczenia te – i wnioski, które można z nich wyciągnąć – są pewnym zwiastunem tego, że sądy dostrzegają patologiczność sytuacji, w której beneficjent dopiero na etapie procesu „dowiaduje się” o potencjalnych popełnionych przez siebie naruszeniach. Jednak wciąż z wyżej wymienionych orzeczeń nie wynika, że wszystkie naruszenia muszą być wymienione w samym oświadczeniu o nałożeniu korekty finansowej.

Trzeba jednak zwrócić uwagę na jedną kwestię. Wyroki omówione powyżej dotyczyły oświadczenia woli o wypowiedzeniu przez IZ umowy o dofinansowanie. Była to zatem typowo cywilnoprawna czynność. Czy zatem przy sporze przed sądem cywilnym, dotyczącym korekty finansowej, która jest sankcją administracyjną, podejście nie powinno być nieco inne?

5. Zasady 4K a spory funduszowe

Niektóre szczególnie ważne zasady w prawie można określić jako zasady 4K. Są to zasady konstytucyjne, konwencyjne, kodeksowe i kardynalne. Taką zasadą jest gwarancja prawa do obrony. Jej elementem jest zaś prawo do wypowiedzenia się o każdej podstawie nakładania sankcji administracyjnej.

Warto tu wskazać na co najmniej dwie kwestie. Po pierwsze, jak wskazuje się w doktrynie, w praktyce (o czym pisałem na wstępie) sposób wykonywania umowy o dofinansowanie poddawany jest kontroli tak przez sądy cywilne, jak i administracyjne. Przy takiej konstrukcji regulacji prawnych występuje ryzyko, że będą się toczyć równolegle dwa postępowania sądowe, jedno z powództwa cywilnego przed sądem powszechnym i drugie przed sądem administracyjnym w związku z wydaniem decyzji zgodnie z art. 207 ust. 9 u.f.p. W ramach obu postępowań sądy będą oceniały te same okoliczności będące

podstawą określonych działań IZ (w tym nałożenia korekty finansowej oraz wydania decyzji o zwrocie środków). W konsekwencji może dojść do wydania dwóch przeciwstawnych orzeczeń⁵³.

Taka sytuacja ma jednak jeszcze jedną konsekwencję. W postępowaniu administracyjnym dotyczącym zwrotu dofinansowania, jak wskazuje się w doktrynie, organ winien w sposób formalny poinformować beneficjenta, że wobec naruszenia warunków umowy w zakresie wykorzystania wypłaconych środków wszczęte zostaje postępowanie administracyjne. Tylko takie działanie pozwala organowi na wydanie decyzji w przedmiocie zwrotu udzielonej dotacji⁵⁴. Co więcej, następnie, aby móc orzec o zobowiązaniu do zwrotu środków, organ musi udowodnić wszystkie przesłanki nieprawidłowości⁵⁵. W tej sytuacji organ administracji musi zbadać, czy wszystkie podstawy nałożenia korekty finansowej, wymienione w stosownym oświadczeniu IZ, faktycznie uzasadniały stwierdzenie nieprawidłowości. Co więcej, jeśli następnie w sprawie tej będzie orzekał sąd administracyjny, to skontroluje on podstawy nałożenia korekty finansowej, zastosowane przez organ orzekający o zwrocie dofinansowania.

W takim przypadku beneficjent od samego początku będzie informowany o zarzucanych mu naruszeniach i będzie na każdym etapie miał możliwość wypowiedzenia się co do nich.

Czy zatem sytuacja powinna wyglądać inaczej, gdy o sankcji administracyjnej orzeka sąd powszechny? Zwłaszcza w sytuacji, gdy skierowanie sprawy na drogę postępowania cywilnego wynikało ze świadomego działania IZ, która – mimo ciążącego na niej obowiązku – nie wszczęła postępowania administracyjnego, tylko „wzięła beneficjenta na przeczekanie”, aż ten zwróci środki, a następnie pozwie tę instytucję o zwrot nienależnego świadczenia? W mojej ocenie zasady równego traktowania beneficjentów i po prostu elementarnego poczucia sprawiedliwości każą na takie pytanie odpowiedzieć przecząco.

Można w tym miejscu przywołać także unijną zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, będącą uzupełnieniem zasady pewności prawa⁵⁶. Jak stwierdził TSUE, prawo do powoływania się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań przysługuje podmiotowi prawa, w którym krajowy organ administracyjny wzbudził nadzieje znajdujące poparcie w udzielanych mu przez ten organ precyzyjnych, bezwarunkowych i spójnych zapewnieniach pochodzących z uprawnionych i wiarygodnych źródeł⁵⁷.

W odniesieniu do faktu sprzecznych wyników kontroli z orzecznictwa TSUE wynika, że jeśli:

53 P. Krzykowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 112–113.

54 *Ibidem*, s. 73.

55 Jest utrwalonym poglądem, że aby dopuszczalne było wydanie decyzji o zwrocie środków na podstawie art. 207 u.f.p., należy udowodnić, że w projekcie zaistniała nieprawidłowość – zob. np. P. Krzykowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 118. Podobnie w orzecznictwie – zob. np. wyrok WSA w Opolu z dnia 12 października 2017 r., II SA/Op 307/17, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 września 2017 r., I SA/Kr 421/15, CBOSA.

56 A. Ćwik-Bury, *Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań. Refleksje na gruncie prawa podatkowego*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2022, nr 3, s. 23–49.

57 Wyrok TSUE z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie C-195/21 LB v. Smetna palata na Republika Bulgaria, pkt 65.

- » dwie kontrole danego stanu faktycznego nie są przeprowadzane przez dwie różne instytucje (czyli, mówiąc prościej, dwie kontrole danego stanu faktycznego przeprowadza ta sama instytucja)⁵⁸ oraz
- » podmiot kontrolowany nie może być zaklasyfikowany jako część państwa, zgodnie z jego jednolitą koncepcją, przeważającą zarówno w prawie międzynarodowym publicznym, jak i prawie UE⁵⁹,

to taki podmiot kontrolowany może powoływać się w sporze toczącym się między nim a organem państwowym (takim jak IZ) na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań. Bardziej precyzyjnie ujmując, zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań sprzeciwia się temu, aby ta sama instytucja kontrolująca bez ważnego powodu, wyraźnie zakomunikowanego jednostce kontrolowanej i właściwie uzasadnionego, w tym samym stanie faktycznym podejmowała dwa różne rozstrzygnięcia⁶⁰.

W mojej ocenie rozumowanie to powinno być rozciągnięte na powoływanie podstaw do nałożenia korekty finansowej dopiero na etapie postępowania sądowego. Skoro bowiem jedna i ta sama instytucja nie może wobec tego samego beneficjenta i tego samego stanu faktycznego wydać dwóch różnych wyników kontroli, to także nie może ona wobec tego samego beneficjenta i tego samego stanu faktycznego wysuwać różniących się (czyli np. rozszerzających) podstaw do nałożenia korekty finansowej.

Można tu w tym miejscu zapytać – a co z prawem IZ do obrony w procesie sądowym z powództwa beneficjenta? W mojej ocenie jest ono w pełni zagwarantowane. Nie ma żadnych przeszkód przeciwko temu, żeby IZ, stwierdzając wystąpienie jednej nieprawidłowości, dokładnie sprawdziła cały projekt, aby upewnić się, że nie zaistniały inne nieprawidłowości. Przypominam tu, że IZ dysponuje bardzo szerokimi uprawnieniami kontrolnymi. Prawo nie powinno natomiast chronić strony, która popełnia zaniechania w korzystaniu ze swoich uprawnień. W tym miejscu należy wskazać, że z orzecznictwa wynika, iż skoro to IZ, zajmująca się niejako zawodowo (profesjonalnie) czynnościami tego rodzaju, jest autorką tak dokumentów składających się na system realizacji programu, jak i wzoru umowy o dofinansowanie, to wszelkie wątpliwości co do znaczenia użytych w tekstach tych dokumentów sformułowań powinny być rozstrzygane na korzyść beneficjenta, skoro nie miał on żadnego wpływu na ustalenie treści tych dokumentów, w tym także tej umowy⁶¹. Uzasadnione jest zatem traktowanie IZ jako specjalisty, w stosunku do którego należałoby stosować kryteria podwyższonej staranności (art. 354 § 2 w związku z art. 355 § 2 k.c.), przejawiające się również w obowiązku należytego i wyczerpującego informowania drugiej strony o warunkach udzielenia dofinansowania⁶².

⁵⁸ *Ibidem*, pkt 66.

⁵⁹ *Ibidem*, pkt 65.

⁶⁰ Ten wyrok TSUE stawia w mojej opinii pod znakiem zapytania zgodność art. 24 ust. 2 ustawy wdrożeniowej 2014–2020 i art. 26 ust. 2 ustawy wdrożeniowej 2021–2027 z prawem UE.

⁶¹ Wyrok SA w Łodzi z dnia 14 marca 2018 r., I ACA 101/18, LEX nr 2482938. W doktrynie wskazuje się, że umowa o dofinansowanie ma charakter umowy adhezyjnej, gdyż beneficjent nie ma rzeczywistych możliwości jej negocjowania (może jedynie zawrzeć umowę według wzoru przygotowanego przez właściwą instytucję albo odmówić jej podpisania, tracąc dofinansowanie) – zob. G. Karwatowicz, *Korekty finansowe...*, s. 52–55.

⁶² K. Brysiewicz, *Dofinansowanie ze środków...*, s. 898.

Uwzględniając zatem kształt stosunku cywilnoprawnego łączącego strony umowy o dofinansowanie, pozbawiony zbalansowania i zdecydowanie promujący jedną ze stron, nie można się dziwić, że dla ochrony drugiej, słabszej strony tego stosunku przed nadużyciami podmiotu publicznego odwołuje się do konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego. Katalog takich możliwych nadużyć jest oczywiście otwarty, na jego czele stoi niewątpliwie wspomniany powyżej brak współdziałania przez stronę silniejszą w realizacji umowy o dofinansowanie (art. 354 § 2 k.c.), który może stać się przyczyną uwzględnienia roszczeń beneficjentów dotacji o ich wypłatę. Jednym z przypadków braku współdziałania może być brak precyzyjnych informacji na etapie realizacji umowy o prawach i obowiązках beneficjenta⁶³. Do tej ostatniej kategorii należy w mojej ocenie zaliczyć niepoinformowanie o wszystkich podstawach nałożenia korekty finansowej w momencie jej nakładania.

W końcu w doktrynie⁶⁴ i orzecnictwie⁶⁵ zwraca się uwagę, że publiczny charakter środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nie oznacza, iż stron umowy o dofinansowanie nie obowiązują reguły tak zwanej słuszności (lojalności) kontraktowej. Obie strony umowy mają prawo oczekiwać od swojego kontrahenta lojalnego zachowania, zwłaszcza jeżeli kontrahentem tym jest jednostka administracji publicznej, wyspecjalizowana w zakresie wykorzystywania funduszy unijnych. Z pewnością zaś zasada lojalności kontraktowej – w połączeniu z powołaną powyżej zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań – nakazuje wskazać beneficjentowi wszystkie podstawy do nałożenia korekty finansowej w momencie jej nakładania, nie zaś dopiero w postępowaniu sądowym zainicjowanym przez beneficjenta w celu „zwalczenia” tej korekty.

Z zasadą lojalności kontraktowej wiążą się jeszcze podstawowe gwarancje swobody działalności gospodarczej w Polsce.

Pierwszą jest domniemanie uczciwości przedsiębiorcy, wynikające z art. 10 ust. 1 prawa przedsiębiorców⁶⁶. Jak podnosi się w doktrynie, zasada domniemanie uczciwości przedsiębiorcy wprowadza obowiązek po stronie organów władzy publicznej przyjęcia stanowiska, że przedsiębiorca działa zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów, chyba że udowodnione okoliczności przeczą temu domniemaniu⁶⁷. Wzruszenie tego domniemanie jest oczywiście możliwe, ale poprzez przeprowadzenie dowodu przeciwnieństwa. Z tego względu wskazuje się, że nawiązuje ono do zasady domniemanie niewinności z art. 5 § 1 k.p.k. i art. 42 ust. 3 Konstytucji RP⁶⁸.

Po drugie należy wskazać na zasady rozstrzygania na korzyść przedsiębiorcy wątpliwości co do stanu faktycznego oraz co do treści normy prawnej. Wynikają one z art. 10 ust. 2 oraz art. 11 ust. 1 prawa przedsiębiorców. Co istotne, w doktrynie uznaje się konieczność stosowania tych zasad także w postępowaniach w zakresie dofinansowania na

63 P. Krzykowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 114.

64 K. Brysiewicz, *Dofinansowanie ze środków...*, s. 898.

65 Wyrok SA w Warszawie z dnia 5 listopada 2012 r., I ACa 436/12, LEX nr 1283339.

66 Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 236 z późn. zm.; dalej: prawo przedsiębiorców).

67 K. Kokocińska, [w:] L. Bielecki *et al.*, *Komentarz do ustawy – Prawo przedsiębiorców*, 2019, LEX, komentarz do art. 10, pkt 1.

68 P. Kwiatkowski, [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, 2019, LEX, komentarz do art. 10, pkt 2.

gruncie ustawy wdrożeniowej 2014–2020⁶⁹. Dokładnie tak samo należy do tej kwestii podejść na gruncie ustawy wdrożeniowej 2021–2027.

Powyższe jest istotne dla nakładania korekt finansowych. Z tych zasad wynika bowiem, że nakładając korektę finansową, IZ musi uznać wystąpienie nieprawidłowości za udowodnione. Nie może mieć wątpliwości co do stanu faktycznego ani co do interpretacji przepisów. W postępowaniu dowodowym w sprawach sankcyjnych należy stosować standard dowodowy „mocnego przekonania” (*firm conviction*), opierający się na dokładnych, wiarygodnych i spójnych dowodach⁷⁰. Taki więc standard musi zachować IZ, aby móc obalić domniemanie uczciwości przedsiębiorcy. Co ważne, takie przekonanie – i dowody na jego poparcie – instytucja ta musi mieć już w momencie nakładania korekty finansowej. Stąd też w mojej ocenie poszukiwanie nowych dowodów na wystąpienie nieprawidłowości już na etapie postępowania sądowego stoi w sprzeczności z tymi zasadami.

Podsumowanie i kluczowe wnioski

Podsumowując przeprowadzoną powyżej analizę, musimy zwrócić uwagę na kilka najistotniejszych kwestii:

- 1) to powód, wszczynając proces, decyduje o podmiotowym i przedmiotowym jego zakresie i tym samym o faktach, które będą ustalane w postępowaniu dowodowym,
- 2) dokonywane w procesie cywilnym ustalenia faktyczne oceniane są w aspekcie określonego przepisu prawa materialnego, który wyznacza zakres koniecznych ustaleń faktycznych i ma rozstrzygające znaczenie dla oceny, czy określone fakty, jako ewentualny przedmiot dowodu, mają wpływ na treść orzeczenia. Tylko zatem takie fakty są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy w rozumieniu art. 227 k.p.c.,
- 3) poszukiwanie dowodów w postępowaniu przed sądem winno być zasadniczo niedopuszczalne,
- 4) nakładanie sankcji administracyjnych, a taką jest korekta finansowa, powinno odbywać się z poszanowaniem zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz podstawowych gwarancji swobody działalności gospodarczej w Polsce.

Prowadzi to do wniosku, że wnioski dowodowe, składane przez IZ pozwaną przez beneficjenta, w celu udowodnienia faktów mających świadczyć o naruszeniach prawa (będących przesłanką nieprawidłowości), które nie zostały wskazane w oświadczeniu o nałożeniu korekty finansowej, nie są faktami istotnymi dla rozstrzygnięcia sprawy w rozumieniu art. 227 k.p.c. Jako zaś takie tak naprawdę zmierzają jedynie do przedłużenia postępowania. Mając to na uwadze, należy uznać, że po stronie sądu rozpatrującego sprawę rodzi się obowiązek⁷¹ pominięcia takich dowodów na podstawie art. 235² § 1 pkt 2 i 5 k.p.c.

⁶⁹ *Ibidem*, pkt 3.

⁷⁰ A. Czuchryta, *Standard dowodowy w prawie konkurencji Unii Europejskiej*, Warszawa 2021, s. 82.

⁷¹ Choć ustawodawca pozostawił sądowi prawo („sąd może”) pominięcia dowodów w razie wystąpienia przesłanek wskazanych w art. 235² § 1 pkt 1–6 k.p.c., to należy przyjąć, że uprawnienie sądu staje się obowiązkiem w sytuacji ustalenia przez sąd, że przesłanki te wystąpiły – zob. T. Radkiewicz, [w:] *Kodeks*

Poza tym, jak już wskazałem, analizowane zachowanie IZ może być uznane za naruszenie prawa podmiotowego. Dokonywanie zaś czynności procesowych (w tym zgłaszanie wniosków dowodowych) mających na celu swoistą legalizację nadużycia prawa podmiotowego nie służy celowi postępowania dowodowego, jakim jest zrekonstruowanie rzeczywistego stanu faktycznego sprawy. W mojej opinii zatem może ono zostać uznane za naruszenie prawa procesowego w rozumieniu art. 4¹ k.p.c. To zaś może prowadzić do zastosowania konsekwencji przewidzianych w k.p.c. dla naruszenia prawa procesowego.

Obecnie już w orzecznictwie zarysował się pogląd, który możemy nazwać „standardem minimum” ochrony beneficjentów w sprawach funduszowych. Polega on na tym, że ocenie sądu powinny być poddane tylko te okoliczności, które zostały zakomunikowane beneficjentowi przed wszczęciem procesu. Pozostaje tylko mieć nadzieję, że pogląd ten upowszechni się wśród sędziów sądów powszechnych.

Co do osiągnięcia pożądanego standardu ochrony beneficjentów postuluję przyjęcie linii orzeczniczej, zgodnie z którą w omawianych sprawach funduszowych dopuszczalne jest ocenianie tylko faktów potwierdzających naruszenia, będące przesłanką nieprawidłowości, które zostały wprost wskazane w oświadczeniu o nałożeniu korekty finansowej.

postępowania cywilnego. Komentarz, t. I. *Artykuły 1–366*, red. T. Wiśniewski, 2021, LEX, komentarz do art. 235², pkt 2.

Bibliografia

- Bieluci K., Lemańska E., Siemaszko J., *Szkoda jako przesłanka zwrotu środków europejskich przez beneficjenta*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 3.
- Brysiewicz K., *Co skrywa nowa perspektywa? – unijne dofinansowanie w perspektywie finansowej 2014–2020*, artykuł z 5 listopada 2014 r., <https://kbrysiewicz.pl/co-skrywana-perspektywa-unijne-dofinansowanie-w-perspektywie-finansowej-2014-2020/>.
- Brysiewicz K., *Dofinansowanie ze środków europejskich w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych*, „Monitor Prawniczy” 2014, nr 17.
- Brysiewicz K., *Recovery of unpaid funding by beneficiaries of EU funds*, „Eastern European Journal of Transnational Relations” 2023, nr 7.
- Czuchryta A., *Standard dowodowy w prawie konkurencji Unii Europejskiej*, Warszawa 2021.
- Ćwik-Bury A., *Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań. Refleksje na gruncie prawa podatkowego*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2022, nr 3.
- Ereciński T., [w:] M. Dziurda, *Postępowanie dowodowe. Komentarz do art. 227–315 k.p.c.*, LEX 2024.
- Gil I., Gil P., *Dowodzenie w postępowaniu cywilnym*, Legalis 2019.
- Karolczyk B., [w:] B. Karolczyk, *Postępowanie cywilne po nowelizacji. Komentarz dla pełnomocników procesowych i sędziów*, LEX 2020.
- Karwatowicz G., *Korekty finansowe jako kary umowne*, „Przetargi Publiczne” 2021, nr 1.
- Kokocińska K., [w:] L. Bielecki, J. Gola, K. Horubski, E. Komierzyńska-Orlińska, A. Żywicka, K. Kokocińska, *Komentarz do ustawy – Prawo przedsiębiorców*, LEX 2019.
- Kołąkowski K., *Dowodzenie w procesie cywilnym*, Warszawa 2000.
- Krzykowski P., *Postępowanie administracyjne w sprawie odzyskiwania wypłaconych środków w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Wybrane zagadnienia*, Olsztyn 2017.
- Kwiatkowski P., [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, LEX 2019.
- Łoza K., [w:] *Ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027. Komentarz*, red. M. Perkowski, R. Poździk, LEX 2023.
- Miemieć W., [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, LEX 2021.
- Orecki M., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Przepisy przejściowe. Komentarz do zmian*, t. I i II, red. T. Zembrzusi, LEX 2020.
- Poździk R., [w:] *Ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027. Komentarz*, red. M. Perkowski, R. Poździk, LEX 2023.
- Radkiewicz T., [w:], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I. Artykuły 1–366, red. T. Wiśniewski, LEX 2021.
- Rejda M., [w:], *Kodeks postępowania cywilnego*, t. II, *Komentarz*, red. A. Marciniak, Legalis 2019.
- Sochańska M., Stepaniuk M., *Korekty finansowe w procesie udzielania zamówień publicznych. Kontrola zamówień współfinansowanych ze środków unijnych*, Warszawa 2019.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, LEX 2008.

Tomasz Łodziana

Okręgowa Izba Radców Prawnych w Warszawie
ORCID:0000-0002-4402-3840

PROBLEMATYKA ZEZNAŃ PRZED KOMISJĄ ŚLEDCZĄ W PRZEDMIOCIE CZYNNOŚCI OPERACYJNO-ROZPOZNAWCZYCH.

UWAGI NA TŁE USTAWY O CENTRALNYM
BIURZE ANTYKORUPCYJNYM

ABSTRACT

Testimony before parliamentary committees of inquiry regarding operational and intelligence activities: remarks in the context of the act on the Polish Central Anticorruption Bureau

The article addresses the issue of the powers of parliamentary committees of inquiry to obtain classified information concerning operational and intelligence activities during the testimony of summoned individuals. An analysis of this issue makes it possible to determine the legal status of such committees in terms of their authority to access specific categories of information and serves as a basis for drawing both *de lege lata* and *de lege ferenda* conclusions.

Keywords: committee of inquiry, classified information, operational and intelligence activities, evidence

Słowa kluczowe: komisja śledcza, informacje niejawne, czynności operacyjno-rozpoznawcze, dowody

Wstęp

W ramach szeroko rozumianego pojęcia kontroli parlamentarnej Sejm Rzeczypospolitej Polskiej został uprawniony (wręcz obowiązany) do jej sprawowania nad działalnością innego z konstytucyjnych organów, to jest Rady Ministrów. Zakres tej kontroli, stosownie do treści art. 95 ust. 2 Konstytucji RP¹, określa ona sama, jak i określają ją przepisy rangi ustawowej. Formą tej kontroli są komisje śledcze. Zgodnie z art. 111 ust. 1 konstytucji Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy. Sprawą może być zarówno określone pojedyncze zdarzenie, jak i ciąg zdarzeń czy też zjawisko, którego zbadanie powinno mieścić się jednak w granicach zakreślonych przez art. 95 ust. 2 konstytucji. W kontekście pojęcia sprawy w doktrynie wskazuje się, że „utworzenie komisji powinno być traktowane jako *ultima ratio*, gdy inne uprawnione organy państwa nie są w stanie należycie wyjaśnić sprawy bądź gdy – z uwagi na charakter problematyki – nie ma takich organów”². Z poglądem takim trudno jednak się zgodzić, mając na uwadze istnienie szeregu ograniczeń ustawowych (w tym zawartych w ustawach kompetencyjnych), które co do zasady pozwalają innym uprawnionym organom na zbadanie danej sprawy (przez możliwość zebrania bardziej obszernego materiału dowodowego) w szerszym zakresie, aniżeli wynika to z uprawnień komisji określonych w treści ustawy o sejmowej komisji śledczej³. Historycznie rzecz ujmując, sprawy będące przedmiotem prac dotychczasowych komisji śledczych były w swoim wydźwięku publicznym sprawami bulwersującymi opinię publiczną. Śmiało można określić je mianem afer, których wyjaśnienie leżało w interesie ogólnym, publicznym. Rację ma zatem Marek Zubik, twierdząc: „Komisja śledcza jest powoływana do zbadania ściśle określonej przedmiotowo sprawy, mającej zabarwienie skandalu politycznego, wymagającej ustalenia faktów i niebędącej elementem postępowania prawodawczego”⁴. Niewątpliwie określona „sprawa” może dotyczyć zdarzeń, które mogą być określane jako czyny zabronione (w tym przestępstwa). Zgodzić należy się także z Moniką Zbrojewską formułującą tezę, że „przedmiotem postępowania komisji śledczej mogą być takie zdarzenia, które na etapie wstępnego postępowania *in rem* mogą uzasadniać hipotezę przyszłej odpowiedzialności karnej lub konstytucyjnej określonego kręgu osób podlegających jurysdykcji Trybunału Stanu albo posłów lub senatorów pod kątem ewentualnego uchylenia przysługującego im immunitetu formalnoprawnego”⁵. Z całą stanowczością już w tym miejscu należy jednak stwierdzić, że nie jest rolą sejmowych komisji śledczych prowadzenie postępowania karnego i osiągania jego celów określonych w przepisach prawa procesowego. Jak podnosi Beata Bieńkowska, „komisja śledcza nie prowadzi postępowania karnego, co oznacza, że

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483), dalej także: konstytucja.

2 P. Radzewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX.

3 Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1024), dalej: ustawa.

4 M. Zubik, *O zakresie i formach działania sejmowych komisji śledczych*, LEX.

5 M. Zbrojewska, *Karnoprosesowe aspekty postępowania przed sejmową komisją śledczą*, „Przegląd Sejmowy” 2024, nr 1.

przedmiotem jej zainteresowania nie jest przestępstwo. Inna zatem jest istota postępowania przed sejmową komisją śledczą od istoty postępowania karnego. W konsekwencji są to odmienne postępowania, dotyczące »różnych«, a nie »tych samych spraw«, nawet w sytuacji, gdy te same okoliczności i zdarzenia stanowią przedmiot badania w obu postępowaniach”⁶. Fakt istnienia komisji śledczej realizującej zadania w określonym kontekście nie jest przeszkodą procesową uniemożliwiającą wszczęcie (w tym samym zakresie) postępowania karnego.

Badanie określonych spraw przez komisje śledcze polega na gromadzeniu materiału dowodowego. Zakres możliwych do przeprowadzenia dowodów jest jednak węższy, aniżeli wynikałoby to z przepisów Kodeksu postępowania karnego⁷, co powoduje, że proces ustalania prawdy materialnej przez komisje śledcze napotyka na wynikające z przepisów prawa ograniczenia. Jakkolwiek mogłoby się wydawać, że uprawnienia „śledcze” sejmowych komisji (w świetle doniosłości przedmiotu ich działalności) powinny być tożsame z tymi, jakie k.p.k. przyznaje organom postępowania przygotowawczego, to jednak z uwagi jednak na kontrolny charakter komisji śledczych ustawodawca nie zdecydował się na nadanie im tak daleko idących kompetencji. Ten stan należy ocenić pozytywnie. Czym innym jest bowiem zakres uprawnień dowodowych organu o charakterze kontrolnym (w szerokim rozumieniu), a czym innym jest możliwość wykonywania czynności dowodowych w rozumieniu k.p.k., które nierzadko ingerują w takie dobra prawem chronione, jak wolność, nienaruszalność domicylu, tajemnica komunikowania się⁸. W kontekście zatem umiejscowienia komisji śledczych w strukturze podmiotów uprawnionych do „badania spraw” aktualnie określony zakres kompetencyjny wydaje się optymalny.

Tym samym celem artykułu jest z jednej strony przybliżenie uprawnień „śledczych” wspomnianych komisji, w szczególności przez określenie ich uprawnień w odniesieniu do przeprowadzania czynności przesłuchania osób wezwanych, obowiązanych do zachowania w tajemnicy niektórych informacji prawnie chronionych, a z drugiej strony wskazanie zakresu tych kategorii danych, w których posiadanie komisje śledcze wręcz nie mogą wejść z powodów prawnych, wynikających z innych aktów prawnych aniżeli ustawa.

1. Czynności dowodowe komisji śledczych

Przepisy ustawy w ślad za konstytucją wskazują, że komisja śledcza może być powołana do zbadania określonej sprawy (art. 1 ust. 2 ustawy). Zbadanie sprawy polega na ustaleniu

⁶ B. Bieńkowska, *Refleksje na temat przesłuchania przez sejmową komisję śledczą w charakterze świadka osoby wezwanej będącej podejrzanym lub oskarżonym w równoległe toczącym się postępowaniu karnym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2005, nr 3, s. 72.

⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 46), dalej: k.p.k.

⁸ Trudno byłoby chociażby oczekiwać od członków komisji śledczych, aby przeprowadzali eksperymenty procesowe czy też dokonywali oględzin ciała.

stanu faktycznego. Ten możliwy jest to ustalenia (odtworzenia) w oparciu o ustalenia poczynione wskutek przeprowadzonych czynności dowodowych, których katalog ma charakter zamknięty.

Jednym z podstawowych źródeł dowodowych wykorzystywanych w toku prac komisji śledczych są osoby. W toku prac nad Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej dyskutowano o tym, w jakim charakterze miałyby stawiać się dana osoba przed komisją śledczą. Podnoszono między innymi niedookreśloność statusu osoby wezwanej przed oblicze komisji śledczej, akcentując, że „nie było wiadomo, czy w dalszym postępowaniu osoba taka miała być traktowana jako oskarżony, obwiniony czy tylko jako świadek. Przesłuchiwanie osoby przez komisję śledczą – nie wiadomo w jakim charakterze – [...] mogło niekorzystnie wpłynąć na jego sytuację podczas dalszego toku postępowania”⁹. W tym kontekście kluczowe jest brzmienie ustawy, która w art. 11 ust. 1 wskazuje, że każda osoba wezwana przez komisję ma obowiązek stawić się w wyznaczonym terminie i złożyć zeznania¹⁰. Ustawa nie nazywa jednak takich osób „świadkami”, lecz posługuje się pojęciem osoby wezwanej. W praktyce funkcjonowania komisji śledczych daje się natomiast zaobserwować, że osoby wezwane w celu złożenia zeznań są określane mianem świadków, co jest określeniem umownym. Osoby wezwane przed oblicze komisji sejmowych składają zatem oświadczenia wiedzy jako quasi-świadkowie, przy czym w świetle art. 11i ustawy faktycznie w zakresie nieuregulowanym w ustawie do osób wezwanych stosuje się odpowiednio przepisy k.p.k. dotyczące świadków.

Poza osobami wezwanymi jako źródła dowodowe ustawa wymienia biegłych. Stosownie do treści art. 12a ustawy dla uzyskania wiedzy specjalistycznej komisja może powoływać biegłych. W tym zakresie ustawa nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów z działu V rozdziału 22 k.p.k. Oznacza to tyle, że komisje śledcze mogą zasięgać opinii osób posiadających wiadomości specjalne w formie żądania sporządzenia opinii zarówno ustnej, jak i pisemnej.

W ramach czynności dowodowych istotne znaczenie ma treść art. 14 ust. 1 ustawy. Przepis ten nakłada na organy władzy publicznej oraz organy innych osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej obowiązek składania, na żądanie komisji, pisemnych wyjaśnień lub przedstawienia dokumentów będących w ich dyspozycji albo akt każdej sprawy przez nich prowadzonej. Przepis ten zawiera zamknięty katalog podmiotów, do których mogą zwracać się komisje śledcze. Nie jest zatem prawnie dopuszczalne, aby w trybie wynikającym z tego przepisu komisja mogła zwrócić się do osoby fizycznej z żądaniem złożenia pisemnych wyjaśnień czy też przedłożenia żądanej dokumentacji. Na podstawie tego przepisu komisje sejmowe mogą natomiast pozyskiwać akta każdego postępowania (karnego, administracyjnego, podatkowego, cywilnego), a więc przeprowadzać dowody z dokumentów, aczkolwiek wyłącznie od kategorii podmiotów w nim wymienionych.

⁹ R. Chruściak, *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*, Warszawa 2022, s. 147.

¹⁰ Przepis ten różni się zatem chociażby od art. 177 § 1 k.p.k., który stanowi o obowiązkach osoby wezwanej, której rola jest precyzyjnie określona jako świadka.

2. Problematyka informacji niejawnych

W zależności od kategorii spraw może dochodzić do sytuacji, w których komisje śledcze będą analizowały dokumenty niejawne w rozumieniu ustawy o ochronie informacji niejawnych¹¹. Przez pojęcie informacji niejawnych ustawodawca rozumie takie informacje, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania. W doktrynie wskazuje się, że „celem przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych było zabezpieczenie dobra państwa, polegające na zachowaniu w tajemnicy informacji chronionych przez stworzenie warunków do adekwatnego i efektywnego stosowania instytucji związanych z ochroną informacji niejawnych”¹².

Jednym z ogniw bezpieczeństwa jest system reglamentacji informacji niejawnych w kontekście osobowym. Ustawodawca w tym zakresie położył zatem nacisk na tak zwane osobowe aspekty bezpieczeństwa informacji, mając na uwadze, że „to niezmiennie człowiek, a nie maszyna, jest kluczowym i zarazem najsłabszym ogniwem w łańcuchu odpowiadającym za bezpieczeństwo informacji”¹³. Aby zatem członkowie komisji śledczych mogli zapoznawać się z treścią informacji niejawnych, przede wszystkim muszą być spełnione przesłanki, o których mowa w art. 4 ust. 1 omawianej ustawy. Zgodnie z tym przepisem informacje niejawne mogą być udostępnione wyłącznie osobie dającej rękojmię zachowania tajemnicy i tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nią pracy lub pełnienia służby na zajmowanym stanowisku albo wykonywania czynności zleconych.

Jeżeli chodzi o wspomnianą rękojmię zachowania tajemnicy, oznacza to zdolność osoby do spełnienia ustawowych wymogów dla zapewnienia ochrony informacji niejawnych przed ich nieuprawnionym ujawnieniem, stwierdzona w wyniku przeprowadzenia postępowania sprawdzającego. Postępowanie sprawdzające natomiast jest procedurą, w wyniku której ustala się, czy dana osoba daje przywołaną rękojmię, w tym do określonej kategorii informacji niejawnych. Jeżeli chodzi o informacje oznaczone klauzulą tajności na poziomie „poufne”, wówczas wystarczające jest przeprowadzenie tak zwanego zwykłego postępowania sprawdzającego. Jeżeli natomiast byłaby mowa o materiale oznaczonym klauzulą „tajne” czy „ściśle tajne”, to właściwe byłoby poszerzone postępowanie sprawdzające w rozumieniu art. 22 ust. 1 pkt 2 u.o.i.n.

Z perspektywy teje ustawy istotne jest to, jaką należałoby nadać klauzulę tajności na określone informacje, w tym dotyczące realizowanych czynności operacyjno-rozpoznawczych¹⁴.

¹¹ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 632), dalej: u.o.i.n.

¹² A. Ziółkowska, D. Fleszer, [w:] *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, red. A. Ziółkowska, LEX.

¹³ M. Dela, *Bezpieczeństwo osobowe jako element ochrony informacji niejawnych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2015, nr 1, s. 3.

¹⁴ W niniejszym opracowaniu pominięta zostanie klauzula tajności „zastrzeżone” jako pozbawiona znaczenia dla poruszanej tematyki.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 5 omawianej ustawy informacjom nadaje się klauzulę „ściśle tajne”, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje wyjątkowo poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że doprowadzi lub może doprowadzić do identyfikacji funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników służb odpowiedzialnych za realizację zadań wywiadu lub kontrwywiadu, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, jeżeli zagrozi to bezpieczeństwu wykonywanych czynności lub może doprowadzić do identyfikacji osób udzielających im pomocy w tym zakresie. Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 6 u.o.i.n. taka sama klauzula powinna zostać nadana w przypadku, gdy nieuprawnione ujawnienie informacji zagroziłoby lub mogło zagrozić życiu lub zdrowiu funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, lub osób udzielających im pomocy w tym zakresie.

Jeżeli chodzi o informacje o klauzuli „tajne”, do nadaje im się ją (w kontekście czynności operacyjno-rozpoznawczych) w sytuacji, w których ich nieuprawnione ujawnienie – stosownie do art. 5 ust. 2 pkt 4 u.o.i.n., utrudni wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub ścigania sprawców zbrodni przez służby lub instytucje do tego uprawnione, względnie gdy w istotny sposób zakłóci funkcjonowanie organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości (art. 5 ust. 2 pkt 5 u.o.i.n.).

Informacje niejawne oznaczone jako „poufne” odnoszą się do danych, których nieuprawnione ujawnienie utrudni wykonywanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę bezpieczeństwa lub podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej (art. 5 ust. 3 pkt 4 ustawy) czy też utrudni wykonywanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę porządku publicznego (art. 5 ust. 3 pkt 5 u.o.i.n.).

Ostatnią i najniższą w hierarchii klauzulą tajności jest klauzula „zastrzeżone”. Tę nadaje się informacjom niejawnym, których nieuprawnione ujawnienie – stosownie do treści art. 5 ust. 4 ustawy o ochronie informacji niejawnych – może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne zadań w zakresie obrony narodowej, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa publicznego, przestrzegania praw i wolności obywateli, wymiaru sprawiedliwości albo interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej.

Każda z klauzul tajności obliuguje podmioty przetwarzające informacje niejawne do „dopasowania” systemu ich ochrony w sposób adekwatny do poziomu tajności. Określoną klauzulę tajności, stosownie do treści art. 6 ust. 1 u.o.i.n., nadaje osoba, która jest uprawniona do podpisania dokumentu lub oznaczenia innego niż dokument materiału. Trafnie zauważył przy tym Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 grudnia 2023 r., III OSK 500/23¹⁵, że „skoro określoną klauzulę tajności nadaje się informacji niejawnej, to oznacza, że dana informacja jest uprzednio kwalifikowana jako spełniająca materialne kryteria niejawności, a następnie klasyfikowana według konieczności stopnia jej ochrony i na tej podstawie opatrywana stosowną klauzulą tajności. Nadanie klauzuli tajności pociąga za sobą skutki w zakresie odpowiedniego postępowania z informacją niejawną w okresie ochronnym”. W praktyce problematyczne okazuje się

¹⁵ LEX nr 3745185.

zawyżanie¹⁶ klauzuli tajności. Zdarzenie takie nie pociąga jednak za sobą jakichkolwiek negatywnych konsekwencji prawnych nawet w sytuacji, w której doszłoby do negatywnego (dla osoby nadającej zawyżoną klauzulę tajności) sporu, o którym mowa w treści art. 9 ust. 3 u.o.i.n.

3. Nieuprawnione ujawnienie

Wspólnym mianownikiem informacji niejawnych, bez względu na to, jaką klauzulą tajności byłyby oznaczone, jest konieczność ich ochrony, w tym przez niedokonanie ich nieuprawnionego ujawnienia. Nieuprawnione ujawnienie jest działaniem bezprawnym polegającym na – w szerokim rozumieniu – wyjawieniu informacji niejawnej osobom, których status nie pozwalałby na to, aby się z nimi zapoznać (osoba nieuprawniona). Problem nieuprawnionego ujawnienia jest jednak szerszy i zdarzenie takie może polegać także i na tym, że określone informacje zostaną na przykład przekazane do zapoznania osobom, które co do zasady mogłyby (z uwagi na pełnioną funkcję, realizowane zadanie) się z daną informacją zapoznać, aczkolwiek doszłoby do tego, zanim zostałyby przeprowadzone procedury związane z wyrażeniem przez uprawniony podmiot zgody na ujawnienie określonej informacji. W tym kontekście kluczowe są przepisy karne, które przewidują odpowiedzialność prawną (karną) związaną z niewłaściwym postępowaniem z informacjami niejawnymi.

Odnosząc do nieuprawnionego ujawnienia informacji niejawnych o klauzuli „ściśle tajne” lub „tajne” to – odnosząc się wyłącznie do typu podstawowego czynu zabronionego zgodnie z art. 265 § 1 Kodeksu karnego¹⁷, karze podlega ten, kto ujawnia lub wbrew przepisom ustawy wykorzystuje informacje niejawne o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne”. W przypadku informacji o klauzuli „poufne” czy „zastrzeżone” karze podlega, kto zgodnie z art. 266 § 1 k.k. wbrew przepisom ustawy lub przyjętemu na siebie zobowiązaniu ujawnia lub wykorzystuje informację, z którą zapoznał się w związku z pełnioną funkcją, wykonywaną pracą, działalnością publiczną, społeczną, gospodarczą lub naukową. W typie kwalifikowanym przewidzianym w art. 266 § 2 k.k. karze podlega funkcjonariusz publiczny, który ujawnia osobie nieuprawnionej informację niejawną o klauzuli „zastrzeżone” lub „poufne” lub informację, którą uzyskał w związku z wykonywaniem czynności służbowych, a której ujawnienie może narazić na szkodę prawnie chroniony interes.

W tym też zakresie uzasadnione jest dochowywanie przez osoby dysponujące informacjami niejawnymi szczególnej należytej staranności w procesie ich przetwarzania, w tym ich przekazywania lub udostępniania, albowiem wykonanie określonej operacji, która nie odpowiadałaby prawu, byłoby podstawą do pociągnięcia danej osoby do odpowiedzialności karnej. Z tego też względu, aby nie narazić się na odpowiedzialność wynikającą z przepisów k.k., w sytuacjach przekazywania czy ujawniania informacji niezbędne

¹⁶ Problematyka zaniżania klauzuli tajności z uwagi na prezentowanie przez osoby przetwarzające informacje niejawne podejście ostrożnościowe w zasadzie nie występuje w stopniu dostrzegalnym.

¹⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17), dalej: k.k.

jest ustalenie, czy istnieją ku temu przesłanki wyłączające stan bezprawności takiego działania, w tym przez zapewnienie stanu, w którym odbiorca tych informacji (na przykład komisja śledcza) posiadałby atrybut organu uprawnionego do powzięcia informacji niejawnych (abstrahując od rękojmi zachowania w tajemnicy informacji niejawnych przez każdego z członków danej komisji, co powinno być ustalane w drodze opisanych wcześniej postępowań sprawdzających).

4. Tak zwane zwalnianie z tajemnicy

W potocznym języku mówi się o tym, że osoby obowiązane do zachowania tajemnicy informacji niejawnych mogą być z tej tajemnicy „zwalniane”.

Jeżeli chodzi o możliwość złożenia zeznań co do faktów objętych klauzulą tajności „ściśle tajne” lub „tajne”, to zgodnie z art. 179 § 1 k.p.k. to osoby obowiązane do zachowania w tajemnicy informacji niejawnych o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne” mogą być przesłuchane co do okoliczności, na które rozciąga się ten obowiązek, tylko po zwolnieniu tych osób od obowiązku zachowania tajemnicy przez uprawniony organ przełożony. Innymi słowy, nawet w przypadku wezwania danej osoby (na przykład świadka) przez organ uprawniony do przeprowadzenia przesłuchania (na przykład prokuratora, sąd, komisję śledczą) bez formalnego zwolnienia od obowiązku zachowania tajemnicy w rozumieniu przywołanego przepisu osoba składająca przed organem oświadczenia wiedzy działałaby w sposób bezprawny. Owo „zwolnienie” nie ma charakteru absolutnego. Warto nadmienić, że w myśl art. 179 § 2 k.p.k. zwolnienia wolno odmówić tylko wtedy, gdyby złożenie zeznania wyrządzić mogło poważną szkodę państwu. Ustawodawca zdecydował się jednak na jeszcze dalej idące ograniczenia. W myśl art. 179 § 3 k.p.k. sąd lub prokurator może zwrócić się do właściwego naczelnego organu administracji rządowej o zwolnienie świadka od obowiązku zachowania tajemnicy, lecz tylko w przypadkach, w których ustawy szczególne nie stanowiłyby inaczej. To właśnie w treści tych ustaw mogą znajdować się przepisy (znajdują się), które bardziej szczegółowo precyzują omawianą problematykę, w tym dodatkowo ograniczając przesłanki, w oparciu o które danej osobie może zostać wyrażona zgoda.

W odniesieniu do informacji niejawnych o klauzuli „poufne” czy „zastrzeżone” przepisy k.p.k. są mniej restrykcyjne, zwłaszcza jeżeli chodzi o to, jaki organ może „zwolnić” przesłuchiwane osoby z ich obowiązków względem informacji niejawnych. Zgodnie z art. 180 § 1 k.p.k. to prokurator lub sąd mogą wydać postanowienie w przedmiocie owego zwolnienia, przy czym orzeczenia te zgodnie z art. 180 § 1 k.p.k. zdanie drugie są zaskarżalne.

Jak wskazano przy okazji omawiania treści art. 179 § 3 k.p.k., w polskim systemie prawnym obowiązują przepisy szczególne, które rzutują między innymi na możliwość dokonywania zwalniania z obowiązku dochowania tajemnicy. Przykładem takiego przepisu jest art. 28 ustawy o CBA¹⁸. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.c.b.a. właściwym organem,

¹⁸ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 184), dalej: u.c.b.a.

który może zezwalać funkcjonariuszom i pracownikom CBA oraz byłym funkcjonariuszom i pracownikom, po ustaniu stosunku służbowego lub stosunku pracy w CBA, a także osobom udzielającym im pomocy w wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych na udzielenie informacji niejawnych określonej osobie lub instytucji, jest Szef CBA. Trafnie zauważa Michał Bożek na kanwie omawiania analogicznych przepisów zawartych w innej ustawie kompetencyjnej, że przepis ten zawiera normę „jedynie” nadającą organowi uprawnienie, a nie obowiązek¹⁹. Innymi słowy, to wyłącznie od decyzji Szefa CBA zależy, czy stosowne zezwolenie zostanie przez niego wydane. Z uwagi na doprecyzowanie w przywołanym przepisie tego, że owo zezwolenie może dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, należy zaznaczyć, że przepis ten z racji swojego szczegółowego charakteru wyłącza obowiązywanie treści art. 179 § 2 k.p.k., jak również wyłącza możliwość takiego zwolnienia przez prokuratora lub sąd w rozumieniu art. 180 § 1 k.p.k. (co oczywiście pozostaje neutralne w kontekście informacji niejawnych o innym charakterze aniżeli dotyczących wskazanych czynności).

Przywołane ogólne uprawnienie wynikające z treści art. 28 ust. 1 u.c.b.a. jest limitowane treścią art. 28 ust. 2 tej ustawy. Przepis ten zawiera zamknięty katalog przypadków, w których uprawnienie Szefa CBA zostaje wyłączone. Zgodnie z treścią tego przepisu zezwolenie nie może dotyczyć udzielenia informacji o:

- 1) osobie, jeżeli zostały uzyskane w wyniku prowadzonych przez CBA albo inne organy, służby lub instytucje państwowe czynności operacyjno-rozpoznawczych;
- 2) szczegółowych formach i zasadach przeprowadzania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz o stosowanych w związku z ich prowadzeniem środkach i metodach;
- 3) osobie udzielającej pomocy CBA, o której mowa w art. 25.

Zakaz, o którym mowa w przywołanym przepisie, ma jednak charakter względny. Z zastrzeżeniem zachowania uprawnienia przysługującego w tym zakresie wyłącznie Szefowi CBA wynikającego z art. 28 ust. 1 u.c.b.a. należy go rozpatrywać przez pryzmat dwóch kryteriów (przedmiotowego i podmiotowego) tworzących również zamknięty katalog przypadków.

Jeżeli chodzi o kryterium przedmiotowe, to w tym rozumieniu wspomniany zakaz nie obejmuje zdarzeń związanych:

- 1) ze ściganiem karnym za przestępstwo, którego skutkiem jest śmierć człowieka, uszczerbek na zdrowiu lub szkoda w mieniu (art. 28 ust. 3 u.c.b.a.);
- 2) z uzasadnionym podejrzeniem popełnienia przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego w związku z wykonywaniem czynności operacyjno-rozpoznawczych (art. 28 ust. 4 u.c.b.a.).

Kryterium podmiotowe sprowadza się natomiast do wymienienia wyłącznie dwóch organów uprawnionych do skierowania żądania związanego z zezwoleniem na udzielenie informacji niejawnych. Zarówno przepis z art. 28 ust. 3, jak i ust. 4 u.c.b.a. wyraźnie wymienia „jedynie” prokuratora i sąd.

¹⁹ Zob. M. Bożek, *Status ustrojowy Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Zarys problemu na tle rozwiązań konstytucyjnych i ustrojowych*, LEX.

5. Żądanie komisji śledczych a prawne ograniczenia wynikające z art. 28 u.c.b.a.

De lege lata przepisy u.c.b.a. nie wymieniają komisji śledczych jako organu, który miałby kompetencje do pozyskania informacji, o których mowa w art. 28 ust. 3 lub 4 u.c.b.a. Zważyć należy, że komisje śledcze także podlegają pod reżim wynikający z treści art. 7 konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to tyle, że komisje śledcze „mogą tyle, na ile pozwala im na to prawo”. Skoro przepisy ustawy, jak również przepisy k.p.k., przepisy u.o.i.n. czy przepisy zawarte w u.c.b.a. nie przyznają komisjom śledczym uprawnień do pozyskania określonej kategorii danych, to trudna do obrony byłaby teza, w której myśl nawet w ramach badania „szczególnie bulwersującej sprawy” dopuszczalne byłoby swoiste „rozszerzenie” kompetencji komisji śledczych w drodze jakiegokolwiek wykładni. Powoduje to dalej idące konsekwencje, które powinny być rozpatrywane z perspektywy trzech punktów widzenia, to jest:

- 1) z perspektywy Szefa CBA, który obowiązany byłby do rozpatrzenia wniosku komisji śledczej w przedmiocie wydania zezwolenia, o którym mowa w art. 28 ust. 1 u.c.b.a.;
- 2) z perspektywy osoby wezwanej (na przykład funkcjonariusza CBA);
- 3) z perspektywy komisji śledczych.

Jeżeli chodzi o perspektywę Szefa CBA, to rozpatrując żądanie komisji śledczej, powinien dokonać analizy przede wszystkim tego, że przedmiotowy zakres tego żądania pochodziłby od organu uprawnionego do pozyskania określonych informacji. W przypadku, w którym wniosek pochodziłby od komisji śledczej i rozciągałby się na informacje, o których mowa w art. 28 ust. 2 u.c.b.a., Szef CBA powinien, korzystając ze swoich kompetencji, zając stanowisko negatywne, to jest odmówić osobie wezwanej zezwolenia na udzielenie informacji niejawniej określonej.

Jeżeli chodzi o perspektywę osoby wezwanej, to oczywiście osoba taka powinna powstrzymać się od udzielenia omawianych informacji, nawet jeżeli doszłoby do sytuacji, w której organ (Szef CBA) zezwoliłby na udzielenie omawianych informacji.

W kontekście komisji śledczej powinna ona – z uwagi na brak takich uprawnień – odstąpić od skierowania do Szefa CBA żądania o zezwolenie osobom, o których mowa w art. 28 ust. 1 u.c.b.a., na udzielenie takich informacji.

Skupiając się na meandrach prawa karnego materialnego i pomijając przy tym zasygnalizowane wcześniej aspekty związane z ujawnieniem informacji niejawnych osobie (czy podmiotowi) nieuprawnionej, należy się zastanowić nad potencjalną odpowiedzialnością prawną członków komisji śledczych w sytuacji, w której dążyliby do pozyskania takich informacji pomimo braku podstaw prawnych do ich pozyskania. W tym kontekście samo skierowanie do organu żądania o uzyskanie „zezwoenia” w mojej ocenie jeszcze nie pociągałoby za sobą określonych konsekwencji prawnych, jednakże w sytuacji przystąpienia do przesłuchania osoby wezwanej, która będąc pouczone o treści art. 233 § 1 k.k., byłaby natarczywie nagabywana do tego, aby złożyć zeznania dotyczące problematyki objętej regulacją z art. 28 ust. 2 u.c.b.a., mogłoby nosić znamiona czynu zabronionego

polegającego na nakłanianiu do popełnienia czynu zabronionego – w zależności od klauzuli tajności – z art. 265 § 2 k.k. bądź art. 266 § 1 lub § 2 k.k.

6. Szef CBA jako osoba wezwana przez komisję śledczą

W świetle poczynionych uwag na osobną refleksję zasługuje problematyka składania zeznań przed komisją śledczą przez piastuna organu – Szefa CBA (pełniącego funkcję w dacie stawienia się przed komisją). Szef CBA jest organem, który także jest obowiązany do zachowania w tajemnicy określonych informacji niejawnych. Status piastuna organu różni się jednak od statusu osób, o których mowa w treści art. 28 ust. 1 u.c.b.a. O ile wobec nich to Szef CBA jest władny do podjęcia określonej decyzji w zakresie zezwolenia na udzielenie informacji niejawnej odnoszącej się do czynności operacyjno-rozpoznawczych, o tyle w odniesieniu do Szefa CBA (czy analogicznie Szefa ABW, Szefa SKW) przepisy prawa nie regulują tego, jaki organ byłby władny do zwolnienia piastunów tych organów z obowiązku zachowania tej kategorii tajemnicy.

Zważyć przy tym należy, że wspomniany wcześniej art. 179 § 1 k.p.k. stanowi, że przesłuchanie co do faktów, na które rozciągałby się obowiązek zachowania tajemnicy informacji niejawnych na poziomie „ściśle tajne” lub „tajne”, mogłoby nastąpić wyłącznie po zwolnieniu z obowiązku zachowania tajemnicy przez uprawniony organ przełożony. W kontekście Szefa CBA organem tym jest Prezes Rady Ministrów, co można wywieść z treści art. 5 ust. 2 u.c.b.a., przy czym przepis ten stanowi jedynie o tym, że Szef CBA jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez Prezesa Rady Ministrów. Kompetencje Prezesa Rady Ministrów w zakresie nadzoru nad Szefem CBA są jednak ograniczone i wynikają z treści (pomijając ustawy kompetencyjne) dwóch ustaw. Pierwszą z nich jest ustawa o działach administracji rządowej²⁰. Zgodnie z art. 33a ust. 1 pkt 7a tej ustawy Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością administracji rządowej nieobjętą zakresem działów administracji rządowej, wykonywaną przez Centralne Biuro Antykorupcyjne. Drugim aktem prawnym jest ustawa o Radzie Ministrów²¹. Analiza przepisów obu tych ustaw nie pozwala na to, by na ich podstawie uznać, aby kompetencje Prezesa Rady Ministrów odnosiły się do informacji, o których mowa w art. 28 ust. 2 u.c.b.a. Brak takiej podstawy prawnej wyłącza zatem możliwość zwolnienia Szefa CBA z obowiązku zachowania przywołanych informacji w tajemnicy, co zdaje się być swoistym prawnym standardem w odniesieniu do szefów służb określanych (czy to z mocy ustawy, czy potocznie) specjalnymi.

W tym miejscu należałoby jednak rozstrzygnąć relacje między art. 28 ust. 2 u.c.b.a. i art. 179 § 1 k.k. Punktem wyjścia jest fakt, że analogicznie jak w przypadku chociażby Szefa ABW Szef CBA jest „jedynym depozytariuszem”²² informacji, o których mowa w art. 28 ust. 2 u.c.b.a. Powoduje to, że Szef CBA ma prawo „cenzurować» w sprawie zakresu

²⁰ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1370).

²¹ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2024 r. poz. 1050).

²² Zob. M. Bożek, *Status prawnoustrojowy...*

udzielanych informacji nie tylko samych siebie, lecz także podległych im funkcjonariuszy (żołnierzy) i pracowników”²³. Zakres podmiotów, którym warunkowo Szef CBA może udostępniać, na mocy art. 28 ust. 3 i 4, nie obejmuje (poza komisją śledczą) także Prezesa Rady Ministrów, co w kontekście statusu „jedynego depozytariusza” wyłącza wręcz możliwość zapoznania z takimi informacjami organu przełożonego, o którym mowa w art. 179 § 1 k.p.k. Tym samym zakres uprawnień organu przełożonego wynikający z tego przepisu nie rozciąga się na te informacje niejawne, na które rozciąga się generalny zakaz, o którym mowa w art. 28 ust. 2 u.c.b.a. W oparciu o powyższe zasadne jest wysnuć wniosek, że ewentualne zwolnienie Szefa CBA przez Prezesa Rady Ministrów w omawianym zakresie mogłoby okazać się działaniem bez podstawy prawnej. Skutkiem tego mogłoby stać się podjęcie działań w kierunku ustalenia, czy zachowanie to nie wypełniałoby znamion czynu zabronionego, o którym mowa w art. 231 § 1 k.p.k., a więc przekroczenia uprawnień na szkodę interesu publicznego, który to interes wynikałby z ewentualnego narażenia informacji o szczegółowych formach i zasadach przeprowadzania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz o stosowanych w związku z ich prowadzeniem środkach i metodach na ujawnienie ich osobom nieuprawnionym.

Oczywiście wskutek tego, że w świetle przepisów prawa nie istnieje organ uprawniony do zwolnienia Szefa CBA z omawianych tajemnic, Szef CBA nie może również w tym zakresie wydać stosownego zezwolenia „sam sobie”. Powoduje to, że Szef CBA, nawet dysponując zezwoleniem wydanym w niejasnym trybie przez organ przełożony, składając (nawet na części niejawnej) zeznania przed komisją śledczą na okoliczności, o których mowa w art. 28 ust. 2 u.c.b.a., naraziłby się na odpowiedzialność karną, o której była mowa wcześniej.

7. Wnioski *de lege lata*

Mając na względzie treść przedstawionych rozważań, bezsporne jest to, że komisje śledcze funkcjonują w oparciu o konstytucyjne unormowania doprecyzowane przez ustawę. Ustawa jednak nie jest wyłączną podstawą określającą status tych komisji. Jak wykazano, ich prawa i obowiązki powinny być oceniane przez pryzmat szerszego kontekstu prawnego, a w wymagających tego przypadkach także z uwzględnieniem przepisów prawa zawartych w treści ustaw kompetencyjnych. Lektura tych ustaw prowadzi wprost do konkluzji, że komisje śledcze nie dysponują takim zakresem kompetencji jak organy postępowania karnego. Wynika to przede wszystkim z w istocie kontrolnego charakteru komisji, którym ustawodawca nie zdecydował się przyznać nawet wszystkich uprawnień dowodowych wynikających z k.p.k. Tym samym zakres możliwości ustalania stanu faktycznego przez komisje śledcze został ograniczony przez pozakodeksowy zakaz dowodowy wynikający między innymi z treści art. 28 u.c.b.a., co na chwilę obecną powinno być uwzględniane przez komisje śledcze w sposób bezwzględny.

²³ *Ibidem*.

8. Wnioski *de lege ferenda*

Wnioski *de lege ferenda* w odniesieniu do tytułowej problematyki należy konstruować tak ostrożnie, jak i z uwzględnieniem oczekiwań członków komisji śledczych (nierzadko chyba zbyt daleko idących). Gdyby bowiem ustawodawca zdecydował się na to, aby rozszerzyć uprawnienia komisji śledczych, wówczas stosownej modyfikacji musiałyby ulec przede wszystkim przepisy ustaw kompetencyjnych, w tym art. 28 u.c.b.a. Zmiana taka, o ile w ogóle potrzebna, powinna objąć treść art. 28 ust. 3 i 4 u.c.b.a. przez uwzględnienie wśród organów uprawnionych do występowania z właściwym żądaniem także komisji śledczych.

Poza aspektem podmiotowym należałoby także wskazać w przywołanych przepisach, że takie żądanie mogłoby być kierowane nie tylko w związku ze ściganiem karnym za przestępstwo, którego skutkiem jest śmierć człowieka, uszczerbek na zdrowiu lub szkoda w mieniu, czy też w odniesieniu do uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa ściganego z urzędu w związku z wykonywaniem czynności operacyjno-rozpoznawczych, ale także w związku z działaniami podejmowanymi przez komisje śledcze (optymalnie pod tym warunkiem, że ich działalność pokrywałaby się z treścią art. 28 ust. 3 lub 4 u.c.b.a.).

Trzeci obszar, który mógłby zostać poddany regulacji, to uprawnienia Prezesa Rady Ministrów w kontekście możliwości zezwalania Szefowi CBA na ujawnianie takich informacji (tak w toku czynności przed komisją śledczą, jak i pozostałymi organami). To natomiast wiązałoby się z koniecznością stworzenia mechanizmów prawnych, pozwalających organowi przełożonemu na podjęcie – w omawianym zakresie – stosownej decyzji, wprost odnoszącej się do omówionego zakresu przedmiotowego.

Obserwując problematykę czynności operacyjno-rozpoznawczych, w Polsce postuluje się określone rozwiązania mające na celu zwiększenie nadzoru nad ich stosowaniem. Część z pojawiających się w przestrzeni publicznej pomysłów jest warta uwagi. Z drugiej strony w kontekście takiego mechanizmu kontroli, jakim jest komisja śledcza, powstaje pytanie, czy zasadne byłoby, aby ten organ w związku ze swoimi pracami miał uprawnienia do wejścia w posiadanie tak wrażliwych informacji, jak meandry pracy operacyjnej (tak zwanej kuchni operacyjnej). W świetle rotacyjności statusu posła, iluzoryczności (niekiedy) ochrony informacji, co ma z założenia „gwarantować” poświadczenie bezpieczeństwa, niekiedy typowo ludzkich podatności, ujawnianie tego typu informacji osobom, których status w odniesieniu do czynności operacyjno-rozpoznawczych jest „nieprofesjonalny”²⁴ – może się okazać działaniem nie zawsze trafnym. Trudno bowiem byłoby uznać posłów za osoby, które miałyby status „stałego użytkownika informacji niejawnych”²⁵. Udzielenie odpowiedzi na takie pytanie należy jednak pozostawić ustawodawcy, który powinien rozważyć z jednej strony wagę spraw badanych przez komisje śledcze, a z drugiej prawnie chronione interesy, o których mowa w treści u.o.i.n. Już tylko na marginesie warto wskazać, że w kontekście zapowiedzi co do likwidacji Centralnego

²⁴ W rozumieniu takim, że są to osoby niezwiązane na co dzień z omawianą problematyką.

²⁵ B. Radziszewska, E. Kuśnierz, *Uprawnienia i obowiązki kierownika jednostki oraz pełnomocnika ochrony w świetle ustawy o ochronie informacji niejawnych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2011, nr 4, s. 91.

Biura Antykorupcyjnego i przygotowanego projektu ustawy w tym zakresie²⁶ warto byłoby się zastanowić nad rozwiązaniem problemu, który może wystąpić po wejściu w życie tej ustawy. O ile bowiem z treści art. 28 ust. 1 u.c.b.a. wynika, kto i w jakim zakresie może zezwalać funkcjonariuszom (zwłaszcza byłym funkcjonariuszom) na udzielenie informacji niejawnej, o tyle wspomniany projekt nie przewiduje w tym zakresie rozwiązań. Taki brak regulacji może rzutować na możliwość przeprowadzania niezbędnych czynności procesowych w przyszłości, niekoniecznie tylko przed obliczem sejmowych komisji śledczych.

²⁶ <https://legislacja.gov.pl/docs//2/12385657/13061316/13061317/dokument669018.pdf> [dostęp: 8 maja 2025 r.].

Bibliografia

- Bieńkowska B.T., *Refleksje na temat przesłuchania przez sejmową komisję śledczą w charakterze świadka osoby wezwanej będącej podejrzanym lub oskarżonym w równoległym toczącym się postępowaniu karnym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2025, nr 3.
- Bożek M., *Status ustrojowy Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Zarys problemu na tle rozwiązań konstytucyjnych i ustrojowych*, LEX.
- Chruściak R., *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*, Warszawa 2022.
- Dela M., *Bezpieczeństwo osobowe jako element ochrony informacji niejawnych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2015, nr 1.
- Radzewicz P., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX.
- Radziszewska B., Kuśnierz E., *Uprawnienia i obowiązki kierownika jednostki oraz pełnomocnika ochrony w świetle ustawy o ochronie informacji niejawnych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2011, nr 4.
- Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, red. A. Ziółkowska, LEX.
- Zubik M., *O zakresie i formach działania sejmowych komisji śledczych*, LEX.
- Zbrojewska M., *Karnoprosesowe aspekty postępowania przed sejmową komisją śledczą*, „Przegląd Sejmowy” 2024, nr 1.

Joanna Róg-Dyrda

Uniwersytet Warszawski

Okręgowa Izba Radców Prawnych w Warszawie

ORCID: 0000-0002-2932-8312

UDZIAŁ ORGANIZACJI SPOŁECZNEJ W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM PRZED KOMISJĄ NADZORU FINANSOWEGO

ABSTRACT

Participation of a social organization in administrative proceedings before the Polish Financial Supervision Authority

The participation of social organizations in administrative proceedings conducted by the Polish Financial Supervision Authority has become increasingly significant due to the growing number of such proceedings. In principle, a social organization may, under certain conditions, take part in administrative proceedings involving another entity. In practice, however, it is often challenging to demonstrate that the organization meets the fundamental requirements set out in administrative procedure regulations, including the requirement that its statutory objectives align with the subject matter of the administrative proceedings.

Keywords: administrative proceedings, Polish Financial Supervision Authority, social organization, financial market supervision

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, Komisja Nadzoru Finansowego, organizacja społeczna, nadzór nad rynkiem finansowym

Wstęp

Organizacje społeczne odgrywają istotną rolę w życiu publicznym, czego przejawem jest umożliwienie im czynnego udziału w postępowaniach administracyjnych także wtedy, kiedy organizacje nie są ich stronami. To, jakiego rodzaju organizacja społeczna będzie brać udział w postępowaniu administracyjnym, uzależnione jest przede wszystkim od materii tego postępowania, a niekiedy także od przepisów szczególnych¹, wyznaczających odrębne zasady udziału organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych. Przedmiotem rozważań zawartych w niniejszym artykule jest udział organizacji społecznych w postępowaniach dotyczących rynku finansowego i poszczególnych jego sektorów, a zatem w postępowaniach prowadzonych co do zasady przed Komisją Nadzoru Finansowego (dalej: KNF). Wybór został zawężony z uwagi na szczególną cechę tych organizacji. W znakomitej większości jako organizacje zawodowe zrzeszają uczestników rynku finansowego określonego rodzaju (banki, zarządzający aktywami funduszy inwestycyjnych, emitenci instrumentów finansowych dopuszczonych do obrotu na rynku regulowanym lub wprowadzonych do alternatywnego systemu obrotu), a jednocześnie domagają się dopuszczenia do udziału w postępowaniu, powołując się na interes społeczny. Przedmiotem rozważań jest ocena, na ile specyficzne definiowanie interesu społecznego na rynku finansowym, między innymi przez określenie celów nadzoru nad rym rynkiem, w tym wskazywanie na konieczność uwzględniania interesu jego uczestników, przekłada się na zasady dopuszczania organizacji społecznych do udziału w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez KNF. Analiza zawarta w artykule uwzględnia zarówno przepisy regulujące zasady nadzoru nad rynkiem finansowym, jak i wąską jak dotąd grupę orzeczeń sądów administracyjnych odnoszących się do udziału organizacji społecznych w postępowaniach przed KNF.

Zasady udziału organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych dotyczących innych podmiotów reguluje art. 31 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego². W rozumieniu art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. organizacją społeczną może być organizacja zawodowa, samorządowa, organizacja spółdzielcza lub inna organizacja społeczna. Chociaż mamy tu do czynienia z błędem logicznym *ignotum per ignotum*, przyjmuje się niekiedy, że sformułowanie „inna organizacja społeczna” odnosi się na przykład do stowarzyszeń, a także do fundacji³. Organizacjami społecznymi będą więc podmioty działające na podstawie przepisów prawa o stowarzyszeniach⁴ czy – o ile dopuszczamy zakwalifikowanie

1 Jako przykład można wskazać regulacje dotyczące udziału organizacji ekologicznych. Szerzej K. Rokicka-Murszewska, *Kilka uwag na temat zaskarżania planów miejscowych przez organizacje ekologiczne*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2024, nr 3, s. 69.

2 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.), dalej: k.p.a.

3 Uchwała siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05, LEX nr 167966. Pogląd ten nie jest jednolity, do uchwały zaś zgłoszone zostały dwa głosy odrębne – SNSA B. Adamiak i M. Rządźewskiej. Z uwagi na to, że w zakresie rynku finansowego mamy do czynienia z organizacjami społecznymi działającymi w innej formie niż fundacja, kwestia kwalifikacji fundacji jako organizacji społecznej pozostaje w praktyce irrelevantna. Należy jednak zaznaczyć, że w sytuacji, w której taki podmiot domagałby się dopuszczenia do udziału w postępowaniu na zasadach określonych w art. 31 § 5 k.p.a., KNF może przyjąć, że fundacja rodzinna w ogóle nie powinna zostać uznana za organizację społeczną.

4 Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2261).

fundacji jako organizacji społecznej – ustawy o fundacjach⁵, ale także inne podmioty, takie jak organizacje zawodowe czy samorządowe, w tym reprezentujące samorząd gospodarczy.

Zgodnie z art. 31 § 1 k.p.a. organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania lub dopuszczenia jej do udziału w toczącym się postępowaniu. Spełnione muszą jednak zostać dwa warunki – wszczęcie lub udział organizacji społecznej w postępowaniu powinny być uzasadnione celami statutowymi tej organizacji oraz powinien za tym przemawiać interes społeczny. Udział organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych jest przejawem społecznej kontroli nad działalnością organów administracji⁶.

Co szczególnie istotne na przykład w postępowaniach dotyczących reglamentacji wykonywania działalności gospodarczej, takich jak postępowania prowadzone przed KNF, prezentując określone interesy społeczne, w tym zwłaszcza interesy uczestników rynku, i mając wiedzę specjalistyczną, organizacje społeczne mogą wносить istotny wkład w wyjaśnienie spraw i podejmowanie właściwych rozstrzygnięć. Takich rozstrzygnięć, które nie doprowadzą do powstania monopolu i trudności w dostępie do usług. W każdym przypadku jednak organizacja społeczna nie może działać w partykularnie określonym celu, który byłby sprzeczny z interesem społecznym. Jak słusznie wskazywał Janusz Borkowski, udział organizacji społecznej w postępowaniu „nie może służyć partykularnym interesom samej organizacji społecznej, lecz musi odpowiadać wymaganiom racjonalnie pojmowanej kontroli społecznej nad postępowaniem administracyjnym w sprawach indywidualnych i działaniem w nim organów administracji publicznej”⁷.

W niektórych sytuacjach trudne może okazać się jednoznaczne stwierdzenie nie tylko, czy cele statutowe organizacji społecznej uzasadniają jej udział w postępowaniu, ale także czy przemawia za tym interes społeczny. W przypadku postępowań przed Komisją Nadzoru Finansowego, gdzie mamy do czynienia z interesami poszczególnych uczestników rynku, niejednokrotnie ze sobą sprzecznymi, może to być szczególnie problematyczne. Świadczą o tym przypadki postępowań, w których organizacje społeczne zostały dopuszczone do udziału⁸, oraz przypadki rozstrzygnięć sądów administracyjnych dotyczących odmowy udziału organizacji społecznej w postępowaniu⁹.

1. Cele statutowe a przedmiot postępowania

Pierwszą przesłanką udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym jest to, aby jej udział był uzasadniony celami statutowymi. W literaturze i orzecznictwie

⁵ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 166).

⁶ Wyrok NSA z dnia 5 października 2023 r., II GSK 347/20, Legalis nr 3036866.

⁷ J. Borkowski, *komentarz do art. 31 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2024, s. 338.

⁸ Na udział Izby Zarządzających Funduszami i Aktywami w postępowaniu przed KNF dotyczącym zastosowania sankcji wobec towarzystwa funduszy inwestycyjnych wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 27 października 2020 r., VI SA/Wa 42/20, LEX nr 3116772.

⁹ Zamiast wielu zob. wyrok NSA z dnia 7 listopada 2019 r., II GSK 3182/17, LEX nr 2755204.

sprowadza się ten wymóg do założenia, zgodnie z którym przedmiot postępowania (danej sprawy administracyjnej) powinien mieścić się w granicach celów określonych w statucie organizacji społecznej (lub innym właściwym dla danego podmiotu dokumencie)¹⁰. Cel statutowy powinien zostać określony precyzyjnie, w sposób niebudzący wątpliwości co do jego merytorycznego związku z przedmiotem danego postępowania administracyjnego, określonym na podstawie przepisów prawa materialnego. Dotyczy to zarówno sytuacji, w której organizacja społeczna żąda wszczęcia postępowania, jak i sytuacji, w której domaga się ona dopuszczenia do udziału w toczącym się postępowaniu.

Merytoryczny związek celu statutowego z przedmiotem postępowania administracyjnego powinien być wskazany wprost we wniosku organizacji społecznej składanym na podstawie art. 31 § 1 k.p.a. i poparty treścią odpowiednich dokumentów określających cele działania organizacji społecznej. Przyjmuje się, że to na organizacji społecznej spoczywa ciężar wykazania, że jej cele statutowe przemawiają za dopuszczeniem do udziału w postępowaniu¹¹, jednak to organ ocenia, na podstawie argumentacji i dokumentacji przedstawionej przez organizację społeczną, czy istnieje tego rodzaju relacja między celem statutowym a przedmiotem danego postępowania. W zależności od tego, jakiego rodzaju organizacja społeczna będzie wnioskodawcą, cele statutowe mogą być wskazane w statucie stowarzyszenia, regulaminie stowarzyszenia zwykłego, statucie związku zawodowego, statucie izby gospodarczej czy na przykład w statucie fundacji (przy przychyleniu się do poglądu o możliwości uznania fundacji za organizację społeczną).

W przypadku postępowań administracyjnych prowadzonych przez KNF zakres przedmiotowy postępowania będzie ustalany przede wszystkim na podstawie przepisów regulujących zakres nadzoru nad rynkiem finansowym, wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym¹². W związku z tym, że w ramach sprawowanego nadzoru KNF przysługują różne środki o charakterze władczym, charakter postępowań oraz rodzaje stron mogą kształtować się odmiennie. Możemy mieć bowiem do czynienia z postępowaniami dotyczącymi udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności, zmiany takiego zezwolenia (na przykład rozszerzenia zakresu działalności), ale także z postępowaniami dotyczącymi zgody na zmiany w statutach lub regulaminach podmiotów nadzorowanych czy postępowaniami dotyczącymi zgody na zmiany w organach. Znacząca część postępowań dotyczy także stosowania sankcji administracyjnych, w tym w szczególności kar w postaci cofnięcia lub ograniczenia zezwolenia oraz administracyjnych kar pieniężnych.

¹⁰ Zob. P. Gołaszewski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, Legalis/el., komentarz do art. 31 k.p.a., nb 9; wyrok NSA z dnia 29 października 2024 r., III OSK 1317/24, Legalis nr 3144814.

¹¹ Por. NSA w wyrokach: z dnia 11 grudnia 2014 r., I OSK 1016/13, LEX nr 1647902; z dnia 24 czerwca 2015 r., II OSK 2808/13, Legalis nr 1770127; z dnia 28 czerwca 2016 r., II OSK 2635/14, Legalis nr 1585691; z dnia 25 lutego 2020 r., II GSK 3718/17, Legalis nr 2391799. Odmiennie wydaje się NSA w wyroku z 29 października 2024 r., III OSK 1317/24, Legalis nr 3144814, w którym wskazał, że „wykładnia art. 31 § 1 KPA winna odbywać się w związku z art. 7 i 77 KPA, co oznacza, że to na organie administracji spoczywa cały ciężar zweryfikowania zasadności bądź niezasadności żądań zgłoszonych przez organizację społeczną”.

¹² Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 135 ze zm.), dalej: u.n.r.f.

Uwzględniając dotychczas poczynione uwagi, w tym przywołane stanowiska sądów administracyjnych, można przyjąć, że organizacja społeczna domagająca się dopuszczenia do udziału w postępowaniu przed KNF (lub wszczęcia postępowania i dopuszczenia do udziału) powinna przede wszystkim wykazać, że jej udział jest uzasadniony celami statutowymi działania organizacji, co można rozumieć jako merytoryczny związek jej celów statutowych z konkretnym postępowaniem administracyjnym. Cele te nie powinny być sformułowane w sposób ogólny, ale w sposób na tyle precyzyjny, by możliwe było wykazanie związku merytorycznego z postępowaniem – bezpośredniej relacji między jednym z celów działania organizacji społecznej a przedmiotem postępowania. W szczególności wydaje się, że cel statutowy, który miałby uzasadniać udział organizacji społecznej w postępowaniu, nie powinien być sam w sobie klauzulą generalną wymagającą konkretyzacji. Można mieć wątpliwości, czy wystarczające jest wskazanie w statucie organizacji społecznej jako celu jej działania „zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego” czy „budowania zaufania do rynku finansowego”. Tego rodzaju sformułowania, nawiązujące do celów nadzoru nad rynkiem finansowym wskazanych w art. 2 u.n.r.f., mogą być uznane za zbyt pojemne na gruncie kwalifikacji na podstawie art. 31 § 1 k.p.a. Gdyby przyjąć, że wystarczające jest określenie celu statutowego organizacji społecznej w taki sposób, dana organizacja społeczna mogłaby brać udział zarówno w postępowaniu administracyjnym dotyczącym wyrażenia zgody na zmianę statutu banku, jak i w postępowaniu administracyjnym dotyczącym cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności przez towarzystwo funduszy inwestycyjnych, niezależnie od tego, że z analizy jej statutu mogłoby wynikać, że w rzeczywistości nie w każdym przypadku wniesie wartościowy wkład w dane postępowanie. Zawężenie powinno odnosić się przynajmniej do określonego sektora rynku finansowego (na przykład sektora bankowego) czy działalności konkretnego rodzaju uczestników rynku (na przykład towarzystw funduszy inwestycyjnych, domów maklerskich), tak by nie było wątpliwości, że udział danej organizacji społecznej w konkretnym postępowaniu administracyjnym dotyczącym jednego z sektorów rynku finansowego jest uzasadniony jej celem statutowym. Dodatkowo można spotkać się z poglądem, że statut powinien wskazywać udział w postępowaniach administracyjnych jako sposób realizacji celu¹³. W ocenie autorki to stanowisko należy uznać za zbyt daleko idące. Jednocześnie w przypadku szeroko zakreślonego celu działania organizacji społecznej bez jednoczesnego sprecyzowania organ nie powinien niejako automatycznie przyjmować, że brak precyzji jest podstawą dla odmowy jej udziału w postępowaniu. Wydaje się, że w takim przypadku istotną rolę doprecyzowującą może spełnić druga z przesłanek, która dotyczy interesu społecznego. Innymi słowy, jeżeli nawet cel statutowy byłby określony na tyle szeroko, że w praktyce organizacja społeczna mogłaby brać udział w każdym z postępowań dotyczących rynku finansowego, to na gruncie przesłanki dotyczącej interesu społecznego organ nie tylko może, ale przede wszystkim jest zobowiązany zweryfikować, czy w tym konkretnym przypadku interes społeczny przemawia za udziałem organizacji społecznej. Innymi słowy, organ powinien zweryfikować, czy w danym postępowaniu administracyjnym wiedza i doświadczenie organizacji

¹³ Na taki pogląd wyrażony przez KFN wskazuje WSA w Warszawie w pierwszej części uzasadnienia wyroku z dnia 29 maja 2017 r., VI Sa/Wa 80/17, LEX nr 2401752.

społecznej dotyczące danego sektora rynku finansowego będą dodatnią wartością, ocenioną tak przez pryzmat interesu społecznego.

Pewne wątpliwości może budzić kwestia działania organizacji społecznej jako rzecznika interesu jej członków, w szczególności w przypadku, w którym organizacja społeczna reprezentuje określoną grupę zawodową (na przykład maklerów, doradców inwestycyjnych) lub określony rodzaj podmiotów (emitentów, spółki publiczne). Na tym gruncie może dojść bowiem do pewnego rodzaju sprzeczności. Z jednej strony bowiem, jak wskazano wyżej, zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze przyjmuje się, że udział organizacji społecznej nie może mieć na celu ochrony partykularnych interesów. Jednocześnie definicja organizacji społecznej jest szeroka i obejmuje między innymi organizacje zawodowe czy samorządowe, których jednym z celów statutowych jest działanie w interesie ich członków. Taką organizacją jest na przykład Związek Banków Polskich, działający na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych¹⁴, którego statut wskazuje w art. 2 ust. 1, że „[c]elem Związku jest reprezentowanie i ochrona wspólnych interesów członków Związku oraz podejmowanie i wspieranie działań na rzecz rozwoju polskiej gospodarki w ramach Unii Europejskiej oraz współpracy międzynarodowej”¹⁵. Podobny sposób formułowania celu statutowego można znaleźć choćby w statucie Izby Domów Maklerskich, izby gospodarczej reprezentującej domy maklerskie i biura maklerskie, gdzie jako cel wskazano między innymi „zapewnienie równoprawnej ochrony interesów członków Izby”¹⁶, a także w statucie Izby Zarządzających Funduszami i Aktywami, gdzie jako cel została wskazana „reprezentacja środowiska zarządzających funduszami i aktywami, czyli towarzystw funduszy inwestycyjnych i domów maklerskich prowadzących działalność wyłącznie w zakresie doradztwa inwestycyjnego albo zarządzania portfelami w skład, których wchodzi jeden lub większa liczba instrumentów finansowych”¹⁷.

Przyjmowanie, że cele statutowe uzasadniające udział organizacji społecznej w postępowaniu nie mogą dotyczyć ochrony interesów jej członków będących podmiotami prowadzącymi działalność na rynku regulowanym, może być uznane za sprzeczne z dopuszczeniem do udziału w postępowaniu administracyjnym na zasadach określonych w art. 31 § 1 k.p.a. organizacji społecznej zdefiniowanej w art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. jako organizacja zawodowa czy samorządowa. Takie założenie powodowałoby, że organizacje społeczne zrzeszające uczestników rynku finansowego miałyby bardzo ograniczoną możliwość udziału w postępowaniu administracyjnym na podstawie art. 31 § 1 k.p.a.

Na tym gruncie krytycznie ocenić należy stanowisko zaprezentowane w nieprawomocnym wyroku Wojewódzkiego Sąd Apelacyjny w Warszawie z dnia 14 listopada 2024 r., VI SA/Wa 2254/24¹⁸. Sąd przyjął, że cel statutowy organizacji społecznej zrzeszającej emitentów giełdowych określony jako „reprezentowanie i ochrona interesów zrzeszonych w nim członków” nie uzasadnia udziału organizacji społecznej w postępowaniu

¹⁴ Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 597).

¹⁵ <https://zbp.pl/getmedia/51536dbf-63a8-4983-a64a-ae949fff5bd8/statut> [dostęp: 15 kwietnia 2025 r.].

¹⁶ https://idm.com.pl/wp-content/uploads/2014/05/STATUT_IDM_2023.pdf [dostęp: 15 kwietnia 2025 r.].

¹⁷ https://www.izfa.pl/sites/default/files/paragraph.attachments.field_attachments/2025-02/Statut_tekst%20jednolity_27.11.24r.pdf [dostęp: 15 kwietnia 2025 r.].

¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 listopada 2024 r., VI SA/Wa 2254/24, LEX nr 3837966.

dotyczącym wyrażenia przez KNF zgody na wycofanie akcji spółki z siedzibą poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z obrotu na rynku regulowanym prowadzonym przez Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie S.A. Sąd wskazał, że udział organizacji społecznej w tym przypadku nie jest zgodny z interesem społecznym, co szeroko i przekonująco uzasadnił, i w tej części rozstrzygnięcie jest zrozumiałe. Jednocześnie niezrozumiałe jest, dlaczego sąd przyjął za organem brak interesu prawnego członków organizacji społecznej, który potrzebowałby ochrony, jako podstawę odmowy udziału organizacji społecznej w postępowaniu. Sąd wskazał, że „trafnie Komisja podniosła, że członkowie S. nie mają żadnego interesu prawnego, który w świetle przepisów prawa materialnego, wymagałby ochrony w związku z postępowaniem o udzielenie zgody na wycofanie akcji z obrotu”. W przesłankach udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym wskazanych w art. 31 § 1 k.p.a. nie wymieniono potrzeby ochrony interesu prawnego członków organizacji. Ochronie interesu prawnego służy udział strony w postępowaniu (art. 28 k.p.a.), a nie udział organizacji społecznej¹⁹. W tym przypadku statut organizacji wskazywał na potrzebę ochrony interesów jej członków jako jeden z celów, co należy raczej rozumieć nie tylko jako ochronę skonkretyzowanych interesów w danym postępowaniu, lecz także interesów faktycznych.

Podkreślenia wymaga, że uzasadnienie celami statutowymi udziału w postępowaniu nie jest jedyną przesłanką. Oceniając, czy należy dopuścić organizację społeczną do udziału w postępowaniu, organ powinien zweryfikować – na podstawie przedstawionych dokumentów i argumentacji wnioskującej organizacji – czy jej cele statutowe uzasadniają udział w postępowaniu, a następnie organ powinien ocenić, czy za udziałem organizacji społecznej w postępowaniu przemawia interes społeczny. Jeżeli nawet cel statutowy organizacji społecznej, określony jako reprezentowanie interesów jej członków będących uczestnikami rynku finansowego (na przykład domami maklerskimi), będzie uzasadniał jej udział w postępowaniu dotyczącym zastosowania sankcji wobec jednego z domów maklerskich, to spełniona musi zostać jeszcze przesłanka dotycząca interesu społecznego. Nie należy przy tym *a priori* wykluczać, że reprezentując interesy swoich członków, organizacja społeczna działa w interesie społecznym. Ta kwestia powinna zostać odrębnie przez organ zbadana i oceniona. Jak słusznie wskazuje Andrzej Wróbel, „obowiązkiem organu administracji publicznej jest wyważenie w konkretnym wypadku wymagań interesu społecznego i wymagań realizacji konkretnych celów statutowych organizacji społecznej”²⁰.

2. Wpływ interesu społecznego na możliwość dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu

Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 31 § 1 k.p.a. klauzulą generalną interesu społecznego skutkuje koniecznością każdorazowego skonkretyzowania tego interesu w postępowaniu

¹⁹ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 34.

²⁰ A. Wróbel, [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, LEX/el. 2025, komentarz do art. 31 k.p.a., pkt 6.

administracyjnym, co jest bezpośrednio związane z charakterem klauzuli generalnej związanej z systemem wartości zmiennym w czasie. Konkretyzacja ta wymaga uwzględnienia aktualnych stosunków społeczno-gospodarczych i warunków prawno-ustrojowych²¹.

W odniesieniu do rynku finansowego nie sposób nie przyjąć, że jego prawidłowe działanie leży w interesie społecznym. Niekiedy nawet rynek finansowy kwalifikowany jest jako dobro wspólne²². Na tym tle szczególne znaczenie odgrywa treść art. 2 u.n.r.f. określająca cele nadzoru nad rynkiem finansowym, gdyż pozwala wskazać wartości, które ustawodawca uznaje za kluczowe. Zgodnie z tym przepisem celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku również przez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku, przez realizację celów określonych w szczególności w ustawach regulujących nadzór nad poszczególnymi sektorami rynku. W ramach poszczególnych sektorów tego rynku można wyróżnić kolejne, węższe wartości, które wskazując cele nadzoru (bankowego, kapitałowego itp.), wspólnie wyznaczają kierunek rozumienia terminu „interes społeczny” na gruncie przepisów rynku finansowego²³. Za mieszczącą się w interesie społecznym uznaje się na przykład ochronę inwestorów²⁴, która została wskazana jako jeden z celów nadzoru w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym²⁵. Pewną egzemplifikacją ochrony interesu społecznego jest także wprowadzenie w art. 12 u.n.r.k. odrębnych od wymienionych w art. 108 § 1 k.p.a. przesłanek nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom wydawanym przez KNF. W tym wypadku ustawodawca wskazał jako przesłanki „ważny interes uczestników rynku kapitałowego” oraz „konieczność zapobieżenia zagrożeniu prawidłowego funkcjonowania rynku kapitałowego”²⁶.

Dokonując analizy wniosku organizacji społecznej, KNF zobowiązana jest, opierając się na przepisach prawa materialnego wyznaczających przedmiot postępowania oraz na przepisach wyznaczających cel nadzoru, ustalić treść interesu społecznego, skonkretyzować go. Następnie KNF powinna zweryfikować, czy tak określony interes społeczny przemawia za udziałem wnioskującej organizacji społecznej w danym postępowaniu. Interes ten może być wyznaczony jako ogólnie stabilność lub bezpieczeństwo rynku finansowego, ale wydaje się dopuszczalne także jego węższe określenie – jako na przykład ochrona interesów uczestników tego rynku.

Idąc dalej, w przypadku postępowania dotyczącego naruszenia przepisów określających zasady wykonywania działalności regulowanej dopuścić należałoby udział organizacji

21 P. Janiak, *Uczestnicy postępowania administracyjnego*, Warszawa 2021, s. 267 i przywołana tam literatura.

22 T. Nieborak, *Rynek finansowy jako dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3, *passim*.

23 Szerzej B. Wojno, [w:] *Prawo rynku kapitałowego*, t. II. *Komentarz*, red. M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda, Warszawa 2023, art. 2 u.n.r.f., s. 669, nb 12.

24 M. Bałdowski, *Administracyjnoprawne aspekty cross listingu w świetle zasady ochrony inwestora na rynku kapitałowym*, Warszawa 2024, Legalis, rozdział II § 5 pkt 3.

25 Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1161 ze zm.), dalej: u.n.r.k.

26 M. Dyl, *Środki nadzoru na rynku kapitałowym*, Warszawa 2012, s. 132.

społecznej powołującej się na ochronę interesów członków tej organizacji wykonujących działalność regulowaną, jeżeli przemawia za tym na przykład ochrona stabilności rynku finansowego. Możliwe byłoby to w sytuacji, w której jedną z sankcji, jaką organ mógłby zastosować, byłoby cofnięcie zezwolenia na prowadzenie działalności danego podmiotu, pełniącego istotną funkcję w systemie finansowym (na przykład duży bank komercyjny świadczący usługi konsumentom).

Udział organizacji społecznej reprezentującej wybraną grupę uczestników rynku może mieć szczególne znaczenie w przypadku, w którym postępowanie dotyczyłoby oceny pewnych utartych na rynku praktyk działania, dotychczas uznawanych przez większość przedstawicieli tej grupy za akceptowane przez organ. Wydanie decyzji administracyjnej, w której konsekwencją określonego, dotychczas uznawanego za dopuszczalne, chociaż nieoceniane w postępowaniu administracyjnym (z uwagi choćby na niewszczynianie postępowania w przedmiocie zastosowania sankcji), działania byłoby sięgnięcie przez organ po najdalej idące środki (w tym cofnięcie lub ograniczenie zezwolenia), rodzi ryzyko, że takie środki mogłyby zostać zastosowane wobec pozostałych uczestników rynku wykonujących działalność regulowaną. Jeżeli w jednym przypadku organ zdecydowałby się na wszczęcie postępowania i zastosowałby najdalej idącą sankcję, to w kolejnych przypadkach mógłby zrobić to samo. Konsekwencje dla rynku mogłyby być różne, w tym negatywne. Istotą roli instytucji społecznej jest nie tylko wskazanie organowi przyczyn takiego zjawiska (kiedy większość rynku zachowuje się w określony, uznawany za akceptowany – z uwagi na brak sięgania po środki nadzoru – sposób), ale także konsekwencji wydania decyzji nie tylko dla podmiotów, które są członkami danej organizacji społecznej, ale przede wszystkim dla rynku, w tym jego uczestników. Innymi słowy, udział organizacji społecznej może pozwolić na pełniejsze osiągnięcie celów postępowania i pełne uwzględnienie interesu społecznego, zgodnie z dyrektywą zawartą w art. 7 k.p.a. W przypadku sięgania po najdalej idące sankcje organ może bowiem nie tylko wykorzystywać ich prewencyjną i represyjną funkcję, ale także po części regulować rynek, zmniejszając liczbę podmiotów mogących świadczyć usługi, w tym ograniczając konkurencję. Jak wskazuje się w orzecznictwie, „interes społeczny w przypadku dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym jest budowany nie tylko przez pryzmat interesów prawnych ogółu podmiotów uczestniczących w takiej organizacji, ale także ich interesów faktycznych, które mogą tworzyć pożądaną społecznie wartość, bowiem będą odzwierciedlać istotną i chronioną prawem wartość”²⁷.

Za niedopuszczalne jednak należy uznać takie działanie organizacji społecznej, które wskazywałoby na jej niejednoznaczną rolę. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 kwietnia 2021 r., III OSK 85/21²⁸, wyraźnie wskazał, że „musi być jasne, czy udział organizacji społecznej w postępowaniu prowadzi do realizacji celów statutowych, czy też jest tylko formą popierania interesów określonych podmiotów”. Innymi słowy, organizacja zawsze musi działać w interesie społecznym i przez ten pryzmat powinien być oceniany jej wniosek, w przypadku zaś postępowań przed KNF konkretyzacja interesu społecznego powinna uwzględniać cele nadzoru nad rynkiem finansowym i poszczególnymi jego sektorami.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2023 r., II GSK 1304/19, LEX nr 3507902 i cytowane tam orzeczenia.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2021 r., III OSK 85/21, LEX nr 3169465.

3. Procesowe aspekty udziału organizacji społecznej w postępowaniu

Ustawodawca przewidział, że organizacja społeczna może żądać zarówno dopuszczenia do toczącego się postępowania administracyjnego, jak i wszczęcia postępowania w sprawie innego podmiotu. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego zaprezentowanym w wyroku z dnia 11 września 2024 r.²⁹ w przypadku, w którym postępowanie administracyjne może być wszczęte tylko z urzędu, organizacja społeczna nie może skutecznie domagać się wszczęcia postępowania administracyjnego.

Uwagi te pozostają aktualne także w odniesieniu do udziału organizacji społecznych w postępowaniach przez KNF, do których zgodnie z art. 11 ust. 5 u.n.r.f. stosuje się przepisy k.p.a. Zaznaczyć przy tym należy, że organizacja społeczna może brać udział tylko i wyłącznie w postępowaniach, do których stosuje się przepisy k.p.a., i tylko w przypadku, w którym nie wyłączono stosowania przepisu art. 31 k.p.a. W związku z tym wykluczony jest udział organizacji społecznej w postępowaniu wyjaśniającym, o którym mowa w art. 18a–18j u.n.r.f., gdyż jest to postępowanie, w którego przypadku wyrażnie art. 18a u.n.r.f. wyłącza stosowanie przepisów k.p.a. W obecnym stanie prawnym, zgodnie z art. 11a ust. 1 u.n.r.f., wykluczony będzie także udział organizacji społecznych w postępowaniach dotyczących wyrażenia zgody na pełnienie funkcji w organach podmiotów podlegających nadzorowi KNF. Stosowne wyłączenia zawarto także w przepisach regulujących poszczególne sektory rynku finansowego. Stosowanie art. 31 k.p.a. zostało wyłączone przez art. 27 ust. 2b ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych³⁰ do postępowań w przedmiocie zatwierdzenia prospektu, a także przez art. 11a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe³¹ do postępowań prowadzonych na podstawie przepisów rozdziału 12 części AA tej ustawy.

Nie jest przy tym jasne, jak kształtuje się możliwość udziału organizacji społecznej w postępowaniu, w którym zawarty ma być układ w sprawie warunków nadzwyczajnego złagodzenia sankcji, o którym mowa w art. 18k u.n.r.f. Ustawodawca nie wyłączył bowiem wprost stosowania przepisu art. 31 k.p.a. Co więcej, przesłanki do zawarcia układu mogą zostać zidentyfikowane w toku postępowania, już po wydaniu postanowienia w przedmiocie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu. Zasadniczo, zgodnie z art. 31 § 3 k.p.a., organizacja społeczna w postępowaniu uczestniczy na prawach strony. Oznacza to, że przysługują jej uprawnienia procesowe³². Nie mieści się w nich konieczność uzyskania zgody organizacji społecznej na zawarcie przez stronę układu z KNF.

Organizacja społeczna może domagać się dopuszczenia do udziału w postępowaniu w każdej jego fazie i w każdej instancji. Z uwagi na to, że do KNF stosuje się art. 127 § 3 k.p.a. dotyczący wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w miejsce odwołania, organizacja

²⁹ Wyrok NSA z dnia 11 września 2024 r., II OSK 2636/21, LEX nr 3823779.

³⁰ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 620 ze zm.).

³¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1646 ze zm.).

³² Z. Kmiecik, [w:] *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, rozdział V pkt 3.

społeczna będzie mogła wziąć udział zarówno w postępowaniu w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu przed KNF wywołanym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. W każdym przypadku o udziale organizacji społecznej będzie decydować KNF w drodze postanowienia.

Organizacja społeczna, która nie uczestniczy w postępowaniu na prawach strony, na podstawie art. 31 § 5 k.p.a. może za zgodą organu administracji publicznej przedstawić temu organowi swój pogląd w sprawie wyrażony w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego.

W takim przypadku organizacja społeczna nie ma praw strony i jej rola ogranicza się do przedstawienia swojego stanowiska. Nie musi przy tym spełniać przesłanek z art. 31 § 1 k.p.a. dotyczących zgodności celów statutowych z przedmiotem sprawy i działania w interesie społecznym. Występując w charakterze uczestnika przedstawiającego pogląd, organizacja społeczna legitymuje się najczęściej interesem faktycznym własnym lub częściej interesem faktycznym swoich członków. Przedstawienie poglądu pozwala organizacji społecznej, która ma reprezentować interesy członków, na realizację jej celów statutowych, bez konieczności wykazywania, że za jej udziałem przemawia interes społeczny.

Wyrażenie zgody (w formie postanowienia) na przedstawienie poglądu przez organizację społeczną zależy od uznania organu administracji publicznej, stąd nie w każdym przypadku organizacja będzie miała możliwość przedstawienia poglądu. Przedstawiony pogląd powinien odnosić się do meritum sprawy i może zawierać argumenty faktyczne i prawne, które zdaniem organizacji społecznej są istotne dla rozstrzygnięcia. Wchodzi on w zakres materiału dowodowego i powinien podlegać ocenie zgodnie z regułami określonymi w art. 7, 77 i 80 k.p.a., a zatem z uwzględnieniem zasady prawdy obiektywnej, po zebraniu całego materiału dowodowego, którego całokształt powinien pozwolić na ocenę tego poglądu i twierdzeń organizacji.

Przedstawienie poglądu w trybie art. 31 § 5 k.p.a. nie pozbawia organizacji społecznej prawa do późniejszego wystąpienia z żądaniem dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu na prawach strony. Podobnie wydanie postanowienia o odmowie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu z uwagi na brak spełnienia przesłanek z art. 31 § 1 k.p.a. nie jest równoznaczne z odmową przedstawienia poglądu na podstawie art. 31 § 5 k.p.a.

Podsumowanie

Rolą organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych jest społeczna kontrola działania organu administracji publicznej. Organizacja społeczna dopuszczona do udziału w postępowaniu jest w tym wypadku nie tyle rzecznikiem interesu swoich członków, realizującym cele statutowe, ile rzecznikiem interesu społecznego, zabezpieczającym tok postępowania. Służą temu przyznanie jej statusu uczestnika na prawach strony i wynikające z tego statusu uprawnienia procesowe.

Przesłankami udziału organizacji społecznej w postępowaniu są związek merytoryczny jej celów statutowych z przedmiotem postępowania oraz uzasadnienie udziału

interesem społecznym. O ile cele statutowe ustalane są na podstawie dokumentów wewnętrznych organizacji (w większości przypadków statutów), o tyle interes społeczny, jaki ma przemawiać za udziałem organizacji społecznej w postępowaniu, wymaga każdorazowo konkretyzacji, uwzględniającej aktualne warunki społeczno-gospodarcze i ustrojowo-prawne.

W postępowaniach na rynku finansowym, gdzie ścierają się interesy różnych podmiotów, konkretyzacja interesu społecznego nabiera szczególnego znaczenia i powinna odbywać się z uwzględnieniem celów nadzoru nad rynkiem finansowym i jego poszczególnymi sektorami. W konsekwencji wydaje się, że do udziału w postępowaniu administracyjnym powinny być dopuszczone organizacje społeczne, których przedmiot działania został określony szeroko jako ochrona rynku finansowego, o ile w danym postępowaniu przemawia za tym skonkretyzowany interes społeczny, sprecyzowany z uwzględnieniem celów nadzoru nad rynkiem finansowym i poszczególnymi jego sektorami. Jednocześnie za nieznajdującą uzasadnienia w przepisach k.p.a. należy uznać tendencję do odmawiania udziału w postępowaniach organizacjom społecznym zrzeszającym przedstawicieli uczestników rynku tylko ze względu na to, że reprezentują one interesy swoich członków, o ile cele statutowe są spójne merytorycznie z przedmiotem postępowania.

Bibliografia

- Bałdowski M., *Administracyjnoprawne aspekty cross listingu w świetle zasady ochrony inwestora na rynku kapitałowym*, Warszawa 2024.
- Borkowski J., *Komentarz do art. 31 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2024.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
- Dyl M., *Środki nadzoru na rynku kapitałowym*, Warszawa 2012.
- Gołaszewski P., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023.
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Janiak P., *Uczestnicy postępowania administracyjnego*, Warszawa 2021.
- Nieborak T., *Rynek finansowy jako dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3.
- Rokicka-Murszewska K., *Kilka uwag na temat zaskarżania planów miejscowych przez organizacje ekologiczne*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2024, nr 3.
- Wojno B., [w:] *Prawo rynku kapitałowego*, t. II. *Komentarz*, red. M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda, Warszawa 2023, art. 2 u.n.r.f.
- Wróbel A., [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, LEX 2025, komentarz do art. 31 k.p.a.

Adam Bojarski

Okręgowa Izba Radców Prawnych w Poznaniu

Wielkopolski Oddział Krajowej Izby Doradców Podatkowych w Poznaniu

ORCID: 0000-0001-9951-5677

OPŁATA OD REKLAMOWANIA NAPOJÓW ALKOHOLOWYCH

ABSTRACT

Fee on the advertising of alcoholic beverages

The article aims to discuss the fee on the advertising of alcoholic beverages from several legal perspectives, including substantive law, the provisions of the Tax Ordinance, administrative enforcement proceedings, fiscal penal provisions and the impact of the fee on other taxes. The article also analyses individual tax law interpretations and rulings of administrative courts.

Keywords: fee, advertisement, alcoholic beverages, Tax Ordinance, administrative enforcement proceedings, fiscal penal law, Act on Upbringing in Sobriety and Counteracting Alcoholism

Słowa kluczowe: opłata, reklama, napoje alkoholowe, ordynacja podatkowa, postępowanie egzekucyjne w administracji, prawo karne skarbowe, ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi

Wprowadzenie

W okresie wiosennym i letnim w ogródkach restauracyjnych widać nierzadko parasole z logo konkretnej marki piwa. Czy wystawienie parasola z logo marki piwa może skutkować

obowiązkiem zapłaty opłaty od reklamowania napojów alkoholowych? Opłata od reklamowania napojów alkoholowych została wprowadzona przepisami ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹.

Celem artykułu jest ukazanie problemów z interpretacją przepisów dotyczących opłaty od reklamowania napojów alkoholowych (nazywanej niekiedy „podatkiem piwnym”²) na gruncie przepisów prawa polskiego, uwzględniając stanowisko doktryny³, interpretacje indywidualne prawa podatkowego oraz orzecznictwo sądów administracyjnych.

Celem artykułu nie są natomiast oceny:

- 1) sposobu reklamowania napojów alkoholowych,
- 2) działalności władz publicznych w zakresie reklamowania napojów alkoholowych,
- 3) obecnych lub przyszłych regulacji prawnych w zakresie reklamowania napojów alkoholowych, o ile nie mają one wpływu na opłatę od reklamowania napojów alkoholowych.

Tematyka reklamowania napojów alkoholowych jest opisana w literaturze⁴. Jednakże opłata od reklamowania napojów alkoholowych nie cieszy się zbytnim zainteresowaniem przedstawicieli nauki⁵, choć można znaleźć artykuły publicystyczne na ten temat⁶.

1. Definicja reklamy napojów alkoholowych

Zgodnie z art. 2¹ ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁷ przez pojęcie reklamy napojów alkoholowych rozumie się publiczne rozpowszechnianie znaków towarowych napojów alkoholowych lub symboli graficznych z nimi związanych, a także nazw i symboli graficznych przedsiębiorców produkujących napoje alkoholowe, nieróżniących się od nazw i symboli graficznych napojów alkoholowych, służące popularyzowaniu znaków towarowych napojów alkoholowych; za reklamę nie uważa się informacji używanych do celów handlowych

1 Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. nr 80 poz. 719).

2 Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach z dnia 21 lutego 2017 r., 2461-I-BPP2.4512.1033.2016.2.KO.

3 *Postulaty podatkowe dla nowego rządu*, Rada Podatkowa Konfederacji Lewiatan z dnia 12 grudnia 2023 r., s. 35.

4 Zob. M. Flis, *Reklama alkoholu w ustawie z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, „Młoda Palestra” 2023, nr 2, s. 126–143; A. Leśniewska, *Internet jako przestrzeń publiczna. Zagadnienia etyczne i prawne*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2023, nr 2, s. 24–25; W. Woźna-Burdziak, *Reklama jako przejaw nierównego traktowania przedsiębiorców*, „Studia Prawnicze KUL” 2023, nr 2, s. 246–248.

5 D. Trzeciak, *Przepisy dotyczące opłaty od usług reklamy napojów alkoholowych jako przepisy podatkowe*, „Saeculum Christianum” 2006, t. 13, nr 2, s. 215–226.

6 A. Hlebicka-Józefowicz, M. Matczak, *Właściciel baru nie reklamuje alkoholu*, „Rzeczpospolita” z dnia 16 marca 2016 r., <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art11138811-wlasciciel-baru-nie-reklamuje-alkoholu> [dostęp: 1 lipca 2025 r.].

7 Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2151 z późn. zm.) – dalej: u.w.t.p.a.

między przedsiębiorcami zajmującymi się produkcją, obrotem hurtowym i handlem napojami alkoholowymi.

Należy przeanalizować definicję reklamy napojów alkoholowych. W pewnym sensie różni się ona od słownikowego znaczenia słowa „reklama”, która jest rozumiana jako „działanie mające na celu zachęcenie potencjalnych klientów do zakupu konkretnych towarów lub do skorzystania z określonych usług”⁸.

Pierwszym elementem jest „publiczne rozpowszechnianie”. Niestety ustawodawca nie precyzuje, co rozumie przez pojęcie publicznego rozpowszechniania. W związku z tym uważam, że konieczna jest analiza słownikowa pojęcia „rozpowszechniać”. Przez rozpowszechnianie rozumie się uczynienie czegoś ogólnie znanym⁹.

Podobnie ustawodawca nie zdefiniował pojęcia służące popularyzowaniu. Zgodnie z definicją słownikową oznacza to „rozpowszechnianie nauki, sztuki lub wiedzy o czymś wśród szerokich kręgów społeczeństwa”¹⁰.

2. Podmioty, na których spoczywa obowiązek uiszczenia opłaty od reklamowania napojów alkoholowych

Zgodnie z art. 13² ust. 1 u.w.t.p.a. podmioty świadczące usługę będącą reklamą napojów alkoholowych wnoszą opłatę w wysokości 10% podstawy opodatkowania podatkiem od towarów i usług wynikającej z tej usługi.

Przepis art. 13² ust. 1 u.w.t.p.a. modyfikuje definicję z art. 2¹ ust. 1 pkt 3 u.w.t.p.a. w ten sposób, że reklamowanie musi podlegać opłacie, a więc usługa reklamowania napojów alkoholowych musi mieć charakter odpłatny.

Odpłatność tej usługi wpływa także na to, że musi dojść do podpisania umowy, za którą zostanie wypłacone wynagrodzenie. Oznacza to, że ustawodawca wyklucza możliwość spełnienia warunku reklamowania napojów alkoholowych, jeśli nie zostanie zawarta odpłatna umowa reklamy.

Uważam, że reklama musi być utożsamiana z konkretną marką piwa, a nie z piwem w ogóle. Trudno bowiem oczekiwać, aby w ramach jednej reklamy doszło do reklamowania różnych marek napojów alkoholowych. Kłóciłoby się to z celem reklamy, to jest z działaniami mającymi na celu zachęcenie potencjalnych klientów do zakupu konkretnych towarów.

Co prawda ustawodawca nie uregulował wprost, że umowa musi być sporządzona w formie pisemnej, jednakże trudno sobie wyobrazić, aby umowa taka była sporządzona ustnie.

⁸ *Reklama*, [hasło w:] *Słownik Języka Polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/reklama.html> [dostęp: 1 lipca 2025 r.].

⁹ *Rozpowszechnianie*, [hasło w:] *Słownik Języka Polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/rozpowszechnianie.html> [dostęp: 1 lipca 2025 r.].

¹⁰ *Popularyzować*, [hasło w:] *Słownik Języka Polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/popularyzowac.html> [dostęp: 1 lipca 2025 r.].

Obowiązek uiszczenia tej opłaty spoczywa na tych podmiotach, które wykonują czynności zmierzające do upublicznienia, rozpowszechnienia materiałów reklamowych, które za przedmiot będą miały znaki towarowe napojów alkoholowych i symbole graficzne z nimi związane.

Prowadzenie działań reklamowych samodzielnie przez producentów i dystrybutorów napojów alkoholowych oznacza, że producenci i dystrybutorzy nie podlegają opłacie od reklamowania napojów alkoholowych.

3. Charakter opłaty od reklamowania napojów alkoholowych

Zgodnie z art. 60 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych środkami publicznymi będącymi niepodatkowymi należnościami budżetowymi o charakterze publicznoprawnym są w szczególności następujące dochody budżetu państwa, dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego albo przychody państwowych funduszy celowych¹¹.

Przepisy art. 13³ ust. 1 pkt 1 i 2 u.w.t.p.a. uregulowały utworzenie Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów (dalej: FZSU), który jest państwowym funduszem celowym. Środki przekazywane dla FZSU reguluje wydane na podstawie art. 13³ ust. 5 u.w.t.p.a. rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie przekazywania środków z Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów¹². Szacunkowe wpływy w 2025 r. z tytułu opłaty od reklamowania napojów alkoholowych mają wynieść 22 mln zł¹³. Artykuł 31 pkt 8 ustawy budżetowej 2025, który reguluje plan finansowy na rok 2025 dla FZSU, został umieszczony w załączniku nr 13 tabeli nr 8 ustawy budżetowej 2025.

4. Legalność reklamy napojów alkoholowych a opłata od reklamowania napojów alkoholowych

Zgodnie z art. 13¹ ust. 1 u.w.t.p.a. zabrania się na obszarze kraju reklamy i promocji napojów alkoholowych, z wyjątkiem piwa, którego reklama i promocja jest dozwolona pod pewnymi warunkami. Mimo że nazwa opłaty dotyczy napojów alkoholowych, to jedynym alkoholem, który może być reklamowany, jest piwo¹⁴.

11 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.) – dalej: u.f.p.

12 Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie przekazywania środków z Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 283).

13 Ustawa budżetowa na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz.U. z 2025 r. poz. 63) – dalej: ustawa budżetowa 2025.

14 G. Wycichowski-Kuchta, *O uwarunkowaniach prawnych nowoczesnych form sprzedaży napojów alkoholowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2022, nr 8, s. 42.

Na podstawie art. 13¹ ust. 11 u.w.t.p.a. wydane zostało rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie treści, wielkości, wzoru i sposobu umieszczania na reklamach piwa napisów informujących o szkodliwości spożywania alkoholu lub o zakazie sprzedaży alkoholu małoletnim¹⁵, w którym wprowadzono ograniczenia i sposób reklamowania piwa.

Zakaz reklamy napojów alkoholowych może wynikać także z treści ustawy szczególnej. Zgodnie z art. 16b ust. 1 pkt 2 z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji¹⁶ zakazane jest nadawanie przekazu handlowego napojów alkoholowych, w zakresie regulowanym przez u.w.t.p.a. Jedynym alkoholem, którego reklama jest dozwolona w rozumieniu u.r.t. i u.w.t.p.a., jest piwo.

Zgodnie z art. 13¹ u.w.t.p.a. *a contrario* opłacie od reklamowania napojów alkoholowych nie podlegają między innymi promocja napojów alkoholowych (art. 2¹ ust. 1 pkt 2 u.w.t.p.a.) czy sponsorowanie (art. 2¹ ust. 1 pkt 5 u.w.t.p.a.).

Przepisy art. 13¹ ust. 2 u.w.t.p.a. nakładają wyłączenia związane z reklamą czy promocją napojów alkoholowych.

Wyłączenia związane z reklamą napojów alkoholowych możemy podzielić na dwie kategorie. Pierwsza kategoria to zakazy uregulowane wprost w przepisach u.w.t.p.a. Przykładowo zakaz reklamowania napojów alkoholowych w prasie młodzieżowej i dziecięcej wynika z przepisów art. 13¹ ust. 2 pkt 3 u.w.t.p.a.

Druga kategoria to zakazy, które nie są uregulowane w u.w.t.p.a., ale wynikają z wewnętrznych zasad przyjętych przez właściciela serwisów społecznościowych. Przykładem mogą być serwisy społecznościowe, które w swoich regulaminach zakazują reklamowania napojów alkoholowych¹⁷.

Czy w przypadku reklamy, która została dokonana w sposób sprzeczny z przepisami art. 13¹ ust. 2 u.w.t.p.a., należy pobrać opłatę od reklamowania napojów alkoholowych? Czy w przypadku, jeśli doszłoby do reklamy napojów alkoholowych w serwisie mediów społecznościowych, które zakazują reklamowania napojów alkoholowych, należy w związku z tym uiścić opłatę od reklamowania napojów alkoholowych?

Przepisy zawarte w art. 2¹ ust. 1 pkt 3 u.w.t.p.a. dotyczą reklamowania napojów alkoholowych. Istotnym czynnikiem kreującym obowiązek uiszczenia opłaty jest dokonanie reklamy napojów alkoholowych, a nie legalność reklamy napojów alkoholowych, która może być ograniczona przez ustawę lub przez regulamin serwisu.

Sposób prowadzenia reklamy piwa z art. 13¹ ust. 2 u.w.t.p.a. reguluje tylko ograniczenia odnoszące się do reklamy. Nie można stosować wyłączenia z obowiązku uiszczenia opłaty od reklamowania napojów alkoholowych w przypadku działań niezgodnych z przepisami prawa¹⁸.

15 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie treści, wielkości, wzoru i sposobu umieszczania na reklamach piwa napisów informujących o szkodliwości spożywania alkoholu lub o zakazie sprzedaży alkoholu małoletnim (Dz.U. nr 199 poz. 1950).

16 Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1722 z późn. zm.) – dalej: u.r.t.

17 G. Krawiec, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, art. 13¹, Legalis 2021.

18 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 czerwca 2013 r., I SA/Kr 431/13, CBOSA.

5. Informacyjny charakter dokonywanej czynności

Istotne jest odróżnienie czynności mającej charakter informacyjny od czynności objętych opłatą od reklamy napojów alkoholowych. Dotyczy to umieszczania symboli graficznych różnego rodzaju marek piwa w karcie menu. Jest to czynność związana z działalnością o charakterze informacyjnym. Przedsiębiorca świadczący taką usługę de facto informuje klienta o markach piw, które posiada w swoim menu.

Ewentualne przedstawienie graficzne marki piwa nie może być uznane jako reklama choćby z tego powodu, że reklama ma na celu między innymi zachęcić do sprzedaży konkretnego rodzaju piwa. Reklama dotyczy ukierunkowania klienta na konkretną markę piwa, czyli zwiększenie sprzedaży konkretnej marki piwa, a nie piwa w ogóle.

Sytuacja w takim przypadku ma charakter indywidualny. Jeśli w lodówce znajdowały się wyłącznie piwa z logo konkretnej marki, to należałoby rozpoznać, czy przypadkiem nie jest spełniona definicja reklamowania napojów alkoholowych na gruncie art. 2¹ ust. 1 pkt 3 u.w.t.p.a. Gdyby w indywidualnej sprawie okazało się, że spełnione zostały inne przesłanki (na przykład byłaby to odrębna umowa spełniająca warunki reklamowania napojów alkoholowych z art. 2¹ ust. 1 pkt 3 u.w.t.p.a.), w takim przypadku należy uiścić opłatę od reklamowania napojów alkoholowych.

Przekazywanie natomiast podmiotowi gospodarczemu nieodpłatnie gadżetów z logo marki piwa (w ramach zakupu) nie spełnia zdaniem autora warunku uznania za reklamę napojów alkoholowych na gruncie przepisów art. 2¹ ust. 1 pkt 3 u.w.t.p.a.

Gadżet jest poniekąd rekwizytem związanym z konkretną marką napojów alkoholowych. Rozdawanie rekwizytów związanych z napojami alkoholowymi jest zgodnie z art. 2¹ ust. 1 pkt 2 u.w.t.p.a. promocją napojów alkoholowych. Skoro relacja między producentem alkoholu a przedsiębiorcą prowadzącym lokal opiera się na promocji napojów alkoholowych, w takim układzie należy uznać, że otrzymane gadżety dotyczą promocji napojów alkoholowych, a nie reklamy napojów alkoholowych, czego skutkiem jest niespełnienie definicji reklamy w rozumieniu przepisów u.w.t.p.a.

6. Lokal serwujący jedną markę piwa

W niektórych miastach o walorach turystycznych istnieją bary lub restauracje, których właścicielem jest podmiot produkujący piwa. W tym lokalu istnieje możliwość zakupu wyłącznie piw produkowanych w konkretnym browarze. Czy w takim przypadku należy uiścić opłatę od reklamowania napojów alkoholowych?

W takim przypadku nie mamy do czynienia z reklamą napojów alkoholowych. Jak słusznie podkreślił Michał Koszowski, obowiązek uiszczenia opłaty od reklamowania napojów alkoholowych „spoczywa na tych podmiotach, które wykonują czynności zmierzające do upublicznienia, rozpowszechnienia materiałów reklamowych, które za przedmiot będą miały znaki towarowe napojów alkoholowych i symbole graficzne z nimi związane”¹⁹.

¹⁹ M. Koszowski, [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, art. 13², LEX 2022.

Ponadto wyklucza się możliwość reklamy piwa, jeśli podmiot świadczy wyłącznie „prace pomocnicze towarzyszące procesowi reklamy”²⁰. Wyłączenie z opłaty od reklamowania napojów alkoholowych dotyczy producentów i dystrybutorów piwa.

7. Opłata od reklamowania napojów alkoholowych w interpretacjach indywidualnych

Ciekawym przykładem są loterie, w których można wygrać piwo. Są to loterie najczęściej wykonywane przez podmioty profesjonalne na podstawie umów z producentami piwa. Pytanie jednak, czy tego typu loterie są reklamą napojów alkoholowych w ujęciu art. 2¹ ust. 1 pkt 3 u.w.t.p.a.? Zdaniem Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej (dalej: DKIS) tak, a zobowiązanym do zapłaty jest organizator loterii²¹.

Autor nie zgadza się ze stanowiskiem DKIS. Zgodnie z art. 2¹ ust. 1 pkt 2 u.w.t.p.a. definicja promocji napojów alkoholowych obejmuje publiczną degustację napojów alkoholowych, rozdawanie rekwizytów związanych z napojami alkoholowymi, organizowanie premiowanej sprzedaży napojów alkoholowych, a także inne formy publicznego zachęcania do nabywania napojów alkoholowych.

Przez pojęcie innych form publicznego zachęcania do nabywania napojów alkoholowych rozumie się inne czynności niż reklamowanie (art. 2¹ ust. 1 pkt 3 u.w.t.p.a.) czy sponsorowanie (art. 2¹ ust. 1 pkt 5 u.w.t.p.a.).

Kluczowe w tej ocenie jest, czy spełniony jest zakres „służący popularyzowaniu znaków towarowych napojów alkoholowych”. Z istoty rzeczy loteria ma charakter publiczny. Kluczowy jest cel działalności loteryjnej.

Działalność loteryjna, jak sama nazwa wskazuje, ma charakter opierający się na swojej losowości i przypadkowości, co oznacza, że zakup konkretnego produktu nie wiąże się z wygraną w postaci piwa. Uważam, że spełnione są wszystkie warunki uznania loterii za promocję napojów alkoholowych, którą należy rozumieć jako „inna forma publicznego zachęcania do nabywania napojów alkoholowych”.

Pierwszy warunek to forma publiczna. Loteria jest skierowana do jak najszerszego grona odbiorców, po to by maksymalizować zysk wynikający z organizacji loterii. Czy ma to charakter zachęcania do nabywania napojów alkoholowych? Czy jest to forma zachęcania do nabywania napojów alkoholowych? Jeśli konsument kupuje piwo i ma szansę w loterii wygrać kolejne piwo, to jest to zaangażowanie środków klienta, którego motywacją jest zakup piwa z szansą na wygranie kolejnego piwa (akcje typu „kup jedno piwo, a masz szansę na wygranie drugiego piwa”). W przypadku wygranej wpływa to na obniżenie ceny piwa względem kosztów, które poniósł konsument (w takim przypadku konsument kupuje jedno piwo, choć otrzymuje dwa piwa w cenie jednego piwa).

Inny charakter mają tak zwane konkursy promocyjne typu „kup jednego, a dostaniesz drugiego”. W tym przypadku również mamy do czynienia z promocją, a nie reklamą.

²⁰ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 lutego 2024 r., I SA/Ol 35/24, CBOSA.

²¹ Interpretacja indywidualna DKIS z dnia 28 lutego 2022 r., 0111-KDIB3-2.4012.32.2022.1.SR.

W takim przypadku (w przeciwieństwie do loterii) zakup piwa wiąże się z pewną wygraną w postaci drugiego piwa. Jest to premiowana sprzedaż piwa, gdyż po określeniu warunków sprzedaży konsument otrzymuje piwo. W przeciwieństwie do loterii brak jest w takim przypadku charakteru losowości czy przypadkowości.

Ostatni przykład dotyczy tak zwanych gratisowych piw niezwiązanych z działalnością sprzedaży piwa. Przykładowo skład budowlany za zakup określonych produktów budowlanych przekazywał kupującemu dwa piwa gratis. Zdaniem Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy za gratisowe piwa należy uiścić opłatę od reklamowania napojów alkoholowych²². Autor nie podziela tego poglądu. Przede wszystkim brak jest informacji, żeby sprzedający otrzymał wynagrodzenie za przekazywanie darmowych piw. W związku z tym działalność kupującego jest ukierunkowana na zakup materiałów budowlanych, a piwa są gratisami, za które przedsiębiorca nie otrzymuje wynagrodzenia.

Ponadto do reklamy napojów alkoholowych nie jest zaliczana organizacja programu motywacyjnego dla przedstawicieli handlowych wykonujących czynności polegające na zbieraniu zamówień od punktów sprzedaży detalicznej odsprzedażających produkty klienta²³ oraz drukowanie gazetek reklamowych, o ile nie zostały podpisane umowy z producentem napojów alkoholowych²⁴.

Podsumowując, zdaniem autora DKIS co do zasady stosuje niekorzystną interpretację przepisów dotyczących opłaty od reklamowania napojów alkoholowych. Skutkiem niekorzystnej interpretacji przez DKIS jest rozszerzenie pojęcia reklamy napojów alkoholowych o czynności, które nie spełniają warunków definicji, o której mowa w art. 2¹ ust. 1 pkt 3 u.w.t.p.a.

8. Opłata od reklamowania napojów alkoholowych w orzecznictwie sądów administracyjnych

W orzecznictwie sądów administracyjnych na temat opłaty od reklamowania napojów alkoholowych można dostrzec dość ciekawe wątki. W wyroku z dnia 24 lipca 2018 r., II FSK 38/18, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „tymczasem definicja zamieszczona w ustawie za reklamę uważa każdą rozpowszechnianą publicznie informację, z wyjątkiem informacji używanych do celów handlowych między przedsiębiorcami zajmującymi się produkcją, obrotem hurtowym i handlem napojami alkoholowymi. Z tak sformułowanej definicji można wnioskować, że każde działanie zmierzające do publicznego rozpowszechniania znaków towarowych napojów alkoholowych uznaje się za reklamę napojów alkoholowych”²⁵.

Autor nie może zgodzić się z tak postawioną tezą. Po pierwsze na gruncie u.w.t.p.a. istnieje szereg innych definicji, na przykład promocja napojów alkoholowych (art. 2¹ ust. 1

²² Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy z dnia 12 października 2011 r., ITPP3/443-181/11/JK.

²³ Interpretacja indywidualna DKIS z dnia 8 kwietnia 2022 r., 0111-KDIB3-2.4012.39.2022.1.MD.

²⁴ Interpretacja indywidualna DKIS z dnia 22 maja 2023 r., 0111-KDIB3-2.4012.62.2023.3.KK.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 24 lipca 2018 r., II FSK 38/18, CBOSA.

pkt 2 u.w.t.p.a.). Dla przykładu w ramach promocji napojów alkoholowych (które nie podlegają opłacie od reklamowania napojów alkoholowych) zaliczyć możemy „rozdawanie rekwizytów związanych z napojami alkoholowymi”.

Sam fakt ekspozycji logo producenta piwa nie świadczy o jego reklamie. Autor sam spotkał się z takim przykładem. Kilka lat temu w jednym z poznańskich pubów autor zauważył lodówkę z logo producenta piwa. Nie byłoby w tym nic dziwnego, gdyby nie to, że marka tego piwa nie produkowała już piwa, gdyż została zlikwidowana z powodu niskiej sprzedaży piwa, czyli lodówka z logo piwa „przetrwała” markę piwa.

Czy można uznać, że używanie lodówki z logo producenta piwa, który zakończył swoją działalność, jest reklamą napojów alkoholowych podlegającą opłacie od reklamowania napojów alkoholowych? Zdaniem autora nie, gdyż trudno oczekiwać, aby klient kupował piwo, którego marka już nie istnieje. Oznacza to, że wykładnia pojęcia reklamy napojów alkoholowych na gruncie przepisów art. 2¹ ust. 1 pkt 3 u.w.t.p.a. przedstawiona w wyroku NSA z dnia 24 lipca 2018 r., II FSK 38/18, jest zbyt szeroka, przez co konieczna jest ocena indywidualnego przypadku.

W wyroku z dnia 31 marca 2015 r., II FSK 707/13, Naczelny Sąd Administracyjny podniósł, że „logo firmy stanowi podstawowy znak rozpoznawczy firmy, tzn. jednoznacznie identyfikuje markę, firmę, produkt. Głównym celem zamieszczenia logo na produktach, w reklamach, na wizytówkach itp. jest nakierowanie klienta na symbolizowane produkty poprzez przyciągnięcie jego uwagi, a następnie powiązanie emocjonalne klienta z symbolizowanym produktem poprzez formę graficzną”²⁶. Należy podkreślić, że na definicję reklamy od napojów alkoholowych zaprezentowaną w powyższym wyroku powołują się organy skarbowe²⁷ i sądy administracyjne²⁸.

Bardzo często w barach czy pubach znajdują się na nalewakah do piwa graficzne symbole konkretnej marki piwa. Są one umieszczone w miejscu widocznym zarówno dla barmana, jak i konsumenta. Czy tego typu czynności należy uznać za czynności związane z obowiązkiem uiszczenia opłaty od reklamowania piwa? Trzeba rozróżnić pojęcie reklamowania napojów alkoholowych od informowania o dostępnym asortymencie w lokalu. Jeżeli jest to czynność mająca na celu wyłącznie wskazanie dostępnych marek piwa znajdujących się na nalewaku do piwa, dotyczy to informowania o dostępnym asortymencie w lokalu, a nie reklamowania piwa.

Należy zwrócić uwagę, że znaki graficzne przedstawione na nalewakah do piwa mają charakter informacyjny, a nie reklamujący. Po pierwsze klient jako konsument piwa może lubić konkretne marki piwa. Po drugie klient ma możliwość weryfikacji, czy jego usługa została wykonana zgodnie z jego wolą. Jeśli konkretny nalewak do piwa jest oznaczony konkretną marką piwa, to klient może wizualnie zweryfikować, czy piwo jest nalewane z konkretnego nalewaka zgodnie z życzeniem tegoż klienta. Po trzecie jest to informacja o ofercie lokalu poprzez wskazanie dostępnych marek piwa z nalewaka. Poza tym, jeśli nalewak do piwa zawiera kilka marek piwa wraz z logo tych piw, to czy można mówić o reklamie? Oczywiście, że nie. Brak jest ukierunkowania klienta na zakup konkretnego piwa.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 31 marca 2015 r., II FSK 707/13, CBOSA.

²⁷ Interpretacja indywidualna DKIS z dnia 13 marca 2023 r., 0111-KDIB3-2.4012.834.2022.2.MD.

²⁸ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 11 października 2023 r., I SA/Bk 305/23, CBOSA.

W wyroku NSA z dnia 11 stycznia 2013 r., II FSK 988/11, zostało natomiast wskazane: „Nie samo zawarcie wspomnianych umów, a dopiero ustalenie, że dodatkowo w ramach ich realizacji (dodatkowe postanowienia umowne) mogło dojść do świadczenia przez spółkę usług reklamy napojów alkoholowych rodzi po jej stronie obowiązek zapłaty opłaty, o której mowa w art. 13² ust. 1 u.w.t.p.a.”²⁹. Autor zgadza się ze stanowiskiem NSA przedstawionym w wyroku. Aby spełnić warunki z art. 13² ust. 1 u.w.t.p.a., musi być dokonana konkretna czynność, która będzie zawierała dodatkowe postanowienie umowne, na którego podstawie dojdzie do świadczenia reklamy napojów alkoholowych zgodnie z definicją zawartą w art. 2¹ ust. 1 pkt 3 u.w.t.p.a.

Dodatkowe postanowienie umowne niekoniecznie musi zawierać informacje o odpłatności za świadczone usługi rozumianej jako zapłata. Może to dotyczyć sprzętu z wyodrębnionym logo producenta piwa, który to będzie wykorzystywany przez podmiot świadczący usługi gastronomiczne, przy czym ważne jest, aby wynikało to z dodatkowych postanowień umownych.

Podsumowując, zdaniem autora sądy co zasady stosują niekorzystną interpretację przepisów dotyczących opłaty od reklamowania napojów alkoholowych, którą należy zakwalifikować jako wykładnia *contra legem*.

9. Stosowanie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa

Zgodnie z art. 13² ust. 7 u.w.t.p.a. w sprawach nieuregulowanych do opłaty od reklamowania napojów alkoholowych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa³⁰.

Przykładem stosowania przepisów o.p. odnośnie do opłaty od środków spożywczych jest art. 12 § 5 o.p., zgodnie z którym, jeżeli ostatni dzień terminu przypada na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się następny dzień po dniu lub dniach wolnych od pracy, chyba że ustawy podatkowe stanowią inaczej.

Jak podkreśla się w doktrynie, jeśli ustawodawca nie zastrzegł, że termin upływa także wtedy, gdy ostatni dzień terminu przypada w sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy³¹, stosować należy przepisy art. 12 § 5 o.p.³²

Zgodnie z art. 13² ust. 2 u.w.t.p.a. podmioty, o których mowa w ust. 1, sporządzają zbiorczą deklarację miesięczną według wzoru określonego na podstawie ust. 4 i składają ją w terminie do 20. dnia miesiąca następującego bezpośrednio po miesiącu, w którym upłynął termin na wystawienie faktury, zgodnie z przepisami o podatku od towarów i usług, na wynagrodzenie lub jego część. Przepisy o.p. będą miały zastosowanie, jeśli 20. dzień danego miesiąca będzie sobotą, niedzielą lub dniem wolnym od pracy.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2013 r., II FSK 988/11, CBOSA.

³⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 111 z późn. zm.), dalej: o.p.

³¹ Ustawa z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 296).

³² K. Ignaczak-Jaworska, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. H. Dzwonkowski, Legalis 2020, komentarz do art. 12.

Innym przykładem może być wystąpienie do sądu powszechnego z powództwem o ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa przez organy podatkowe (art. 199a § 3 o.p. w związku z art. 189¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego³³).

10. Opłata od reklamowania napojów alkoholowych – opłata czy podatek?

W doktrynie podkreśla się, że opłata od reklamowania napojów alkoholowych jest *de iure* podatkiem³⁴. Autor nie zgadza się z tak przedstawionym poglądem.

Stosując w sprawach nieuregulowanych przepisy o.p., należy ocenić definicję podatku na gruncie tej ustawy. Zgodnie z art. 6 o.p. podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej.

Jak podkreśla Anna Miernik, klasyfikacja podatków na podstawie kryterium podziału dochodów podatkowych pozwala wyróżnić:

- 1) podatki państwowe (wpływ środków następuje wyłącznie do budżetu państwa);
- 2) podatki samorządowe (wpływ środków następuje wyłącznie do budżetów jednostek samorządu terytorialnego);
- 3) podatki wspólne (wpływ środków następuje częściowo do budżetu państwa, a częściowo do budżetów jednostek samorządu terytorialnego)³⁵.

Definicja państwowego funduszu celowego została uregulowana w art. 29 ust. 1 u.f.p. Państwowy fundusz celowy jest tworzony na podstawie odrębnej ustawy (w przypadku FZSU są to przepisy u.w.t.p.a.) i jest wyodrębnionym rachunkiem bankowym, którym dysponuje minister właściwy do spraw kultury fizycznej.

Jak podkreśla się w doktrynie, istnienie państwowych funduszy celowych jest wyjątkiem od zasady jedności materialnej budżetu (inna nazwa to zasada niefunduszowania), która charakteryzuje się zakazem łączenia środków publicznych pochodzących z określonych tytułów z finansowaniem określonych wydatków³⁶. Przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych³⁷.

Zgodnie z art. 29 ust. 8 u.f.p. koszty państwowego funduszu celowego mogą być pokrywane tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody, w tym dotacje z budżetu państwa i pozostałości środków z okresów poprzednich.

33 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 z późn. zm.).

34 Ł. Presnarowicz, *Opłata za reklamowanie napojów alkoholowych w Polsce*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, nr 66, s. 428–429.

35 A. Miernik, *Problematyka charakteru prawnego opłaty od środków spożywczych*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2020, nr 2, s. 32.

36 P. Woltanowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, red. J. Salachna, M. Tyniewicki, art. 29, LEX 2024, komentarz do art. 29.

37 A. Miernik, *Wymiar niepodatkowych należności budżetowych w prawie polskim*, Wrocław 2021, s. 285–286.

Skoro koszty państwowego funduszu celowego mogą być pokrywane z budżetu państwa, to oznacza, że państwowy fundusz celowy nie wchodzi w skład budżetu państwa.

W doktrynie podkreśla się, że dochody innych podmiotów, nawet jeśli państwo czy jednostka samorządu terytorialnego byłyby ich założycielem czy wyłącznym właścicielem, nie mogą być traktowane jako podatek³⁸. Celem u.w.t.p.a. było ograniczenie dostępności napojów alkoholowych dla społeczeństwa, zapobieganie chorobom alkoholowym, ograniczenie sprzedaży alkoholu (przede wszystkim osobom nieletnim)³⁹. A zatem przepisy u.w.t.p.a. nie mają charakteru ustawy podatkowej.

11. Deklaracja DRA-2

Na podstawie art. 13² ust. 4 u.w.t.p.a. zostało wydane rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 23 lutego 2021 r. w sprawie wzoru zbiorczej deklaracji miesięcznej dotyczącej opłaty wnoszonej przez podmioty świadczące usługę będącą reklamą napojów alkoholowych⁴⁰.

Deklaracja nazywa się DRA-2 „Zbiorcza deklaracja miesięczna dotycząca opłaty wnoszonej przez podmioty świadczące usługę będącą reklamą napojów alkoholowych”.

Nie zawsze wzór druku będzie uregulowany jako załącznik do przepisów rozporządzenia. Przykładowo druk dotyczący ALK-1, tak zwanej opłaty „małpkowej”, uregulowanej w u.w.t.p.a., czy druk CUK-1 dotyczący opłaty od środków spożywczych, o której mowa w ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym⁴¹, nie zostały uregulowane jako załączniki do rozporządzenia. Wzór deklaracji DRA-2 będzie istotny przy analizie postępowania egzekucyjnego w administracji oraz ewentualnej odpowiedzialności karnej skarbowej.

12. Egzekucja administracyjna opłaty za reklamowanie napojów alkoholowych

Zgodnie z art. 3a § 1 pkt 1 w związku z art. 3a § 1 pkt 13 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴² do zobowiązań, które powstały w wyniku zastosowania art. 13² ust. 1 u.w.t.p.a., stosuje się przepisy o uproszczonym tytule egzekucyjnym, jeśli wynikały one ze zbiorczej deklaracji miesięcznej, o której mowa w art. 13² ust. 2 u.w.t.p.a.

38 M. Popławski, [w:] *Ordynacja podatkowa*, t. I. *Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119zzk. Komentarz*, red. L. Etel, LEX 2023, komentarz do art. 6.

39 A. Kubik, *Sprzedaż alkoholu przez Internet*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2015, nr 3, s. 3.

40 Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 23 lutego 2021 r. w sprawie wzoru zbiorczej deklaracji miesięcznej dotyczącej opłaty wnoszonej przez podmioty świadczące usługę będącą reklamą napojów alkoholowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 579).

41 Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1670 z późn. zm.).

42 Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 132.) – dalej: u.p.e.a.

W takim przypadku dokument, o którym mowa w art. 3a § 1 u.p.e.a., to jest deklaracja zbiorcza z art. 13² ust. 2 u.w.t.p.a., może być podstawą do wystawienia tytułu wykonawczego i wszczęcia egzekucji wyłącznie w sytuacji, gdy zobowiązany nie przekazał wierzycielowi należności w wysokości obliczonej przez siebie. Jeżeli wierzyciel kwestionuje prawidłowość wystawienia tych dokumentów, zwłaszcza jeśli kwestionuje prawidłowość obliczeń dłużnika, to nie jest uprawniony do wystawienia tytułu wykonawczego opiewającego na inną kwotę niż podana w dokumencie sporządzonym przez dłużnika⁴³.

Z treści przepisów art. 3a § 1 u.p.e.a. wynika, że muszą być spełnione dwa warunki. Wierzyciel przed wszczęciem postępowania musi przesłać upomnienie zobowiązanemu (art. 15 § 1 u.p.e.a.). Po drugie w owych deklaracjach, zeznaniach czy zgłoszeniach zamieszczono klauzulę zawierającą pouczenie, że są one podstawą wystawienia tytułu wykonawczego⁴⁴.

W przypadku DRA-2 znajduje się pouczenie o następującej treści: „W przypadku niewpłacenia w obowiązującym terminie opłaty z poz. 19 lub wpłacenia jej w niepełnej wysokości niniejsza deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego zgodnie z art. 3a § 1 pkt 13 u.p.e.a.”

13. Opłata od reklamowania napojów alkoholowych a odpowiedzialność karna skarbową

W doktrynie istnieje rozbieżność, czy odpowiedzialność karna skarbową może dotyczyć opłaty od reklamowania napojów alkoholowych. Zdaniem Tomasza Grzegorzczaka⁴⁵ do opłaty od reklamowania napojów alkoholowych można stosować przepisy ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy⁴⁶, z kolei Anna Pęczyk-Tofel i Stanisław Tofel uważają, że do opłaty od reklamowania napojów alkoholowych nie można stosować przepisów k.k.s.⁴⁷

Uważam, że do opłaty od reklamowania napojów alkoholowych nie mają zastosowania przepisy k.k.s. Przemawiają za tym następujące argumenty. Po pierwsze opłata od środków spożywczych wpływa na konto państwowego funduszu celowego, dlatego też nie jest ani dochodem Skarbu Państwa, ani dochodem jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że definicja „podatku” z art. 53 § 30 k.k.s. nie jest spełniona. Po drugie zobowiązanie to nie wynika z ustawy podatkowej, gdyż przepisy u.w.t.p.a. regulują ochronę szczególnie istotnej wartości społecznej, jaką jest trzeźwość⁴⁸. Po trzecie na

⁴³ M. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, art. 3a, LEX 2023.

⁴⁴ R. Hauser, W. Piątek, [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2024, komentarz do art. 3a.

⁴⁵ T. Grzegorzczak, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, LEX 2009, komentarz do art. 53 § 30.

⁴⁶ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 633), dalej: k.k.s.

⁴⁷ A. Pęczyk-Tofel, S. Tofel, *Odpowiedzialność karno-skarbowa za uchylanie się od zapłaty opłat*, „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 10, s. 25–26.

⁴⁸ D. Antonów, *Szczególne opłaty administracyjne*, Wrocław 2017, s. 153.

deklaracji DRA-2 brak jest pouczenia o możliwej odpowiedzialności karnej skarbowej, tak jak ma to miejsce choćby na innych deklaracjach, takich jak na przykład PIT-11. W doktrynie podkreśla się, że do opłat⁴⁹, w tym także opłat, które są przychodem państwowego funduszu celowego, nie mają zastosowania przepisy k.k.s.⁵⁰ Mając na względzie powyższe argumenty w przypadku opłaty od reklamowania napojów alkoholowych, przepisy k.k.s. nie mają zastosowania.

14. Opłata od reklamowania napojów alkoholowych a koszty uzyskania przychodu

Zgodnie z art. 13² ust. 6 u.w.t.p.a. opłata od reklamowania napojów alkoholowych jest uznawana za koszt uzyskania przychodu w rozumieniu art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁵¹ oraz art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁵².

Podsumowanie i postulaty *de lege ferenda*

Aby prawidłowo zakwalifikować opłatę od reklamowania napojów alkoholowych, musi być spełnione łącznie sześć przesłanek:

- 1) jest to wyłącznie reklama zgodnie z definicją zawartą w art. 2¹ ust. 1 pkt 3 u.w.t.p.a.;
- 2) reklama dotyczy alkoholu, który można reklamować. Jedynym napojem alkoholowym, który można reklamować, jest piwo;
- 3) reklama piwa musi być ukierunkowana na zakup konkretnego piwa, a nie piwa w ogóle;
- 4) istotne jest dokonanie reklamy piwa, a nie legalność reklamy piwa;
- 5) opłatę od reklamowania napojów alkoholowych uiszczają podmioty, które wykonują czynności zmierzające do upublicznienia, rozpowszechnienia materiałów reklamowych, które za przedmiot będą miały znaki towarowe napojów alkoholowych i symbole graficzne z nimi związane, a nie producenci czy dystrybutorzy, którzy są zwolnieni z uiszczenia tejże opłaty;
- 6) czynności reklamy piwa muszą być dokonane odpłatnie i muszą być wystawione faktury⁵³.

⁴⁹ A. Bojarski, *Opłata cukrowa. Komentarz*, art. 12c, LEX 2025.

⁵⁰ M. Charkiewicz, *Nieuiszczenie opłaty paliwowej w świetle przepisów Kodeksu karnego skarbowego*, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2021, nr 11, s. 41.

⁵¹ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 163 z późn. zm.).

⁵² Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 278 z późn. zm.).

⁵³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 października 2023 r., VII SA/Wa 514/23, CBOSA.

Niestety w orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, że reklamowanie napojów alkoholowych należy rozumieć szeroko, przez co każde działanie zmierzające do publicznego rozpowszechnienia znaków towarowych napojów alkoholowych (na przykład eksponowanie w oszklonej witrynie sklepowej jak w oknie wystawowym znaków towarowych napojów alkoholowych)⁵⁴ uznaje się za reklamę napojów alkoholowych, która podlega opłacie od reklamowania napojów alkoholowych⁵⁵. Autor nie zgadza się z tak postawionymi wnioskami. Należy sprawdzić, czy konkretna czynność nie spełnia innej definicji z u.w.t.p.a.

Autor rozumie, że opłacie od reklamowania napojów alkoholowych może podlegać reklama piwa w gazetce sklepowej, o ile jest podpisana umowa z klientem⁵⁶, lub że reklama piwa nie musi być dokonana przez podmiot profesjonalny zajmujący się reklamą⁵⁷. Niestety DKIS i większość składów orzekających sądów administracyjnych interpretują pojęcie reklamy napojów alkoholowych w sposób rozszerzający, nie oceniając przypadków w sposób indywidualny.

Uważam, że ustawodawca powinien doprecyzować, że sprzedaż loteryjna i premiowana sprzedaż piw mają być traktowane jako promocja napojów alkoholowych (potrzebna byłaby nowelizacja art. 2¹ ust. 1 pkt 2 u.w.t.p.a.). Ponadto zmiany legislacyjne powinny iść w kierunku uproszczenia definicji reklamy w rozumieniu art. 2¹ ust. 1 pkt 3 u.w.t.p.a. przez wskazanie, że czynność ta musi być dokonana odpłatnie na podstawie wystawionej faktury.

⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 13 lipca 2017 r., II GSK 982/17, CBOSA.

⁵⁵ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 listopada 2015 r., I SA/Łd 862/15, CBOSA.

⁵⁶ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 sierpnia 2024 r., I SA/Bk 206/24, CBOSA.

⁵⁷ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 sierpnia 2017 r., I SA/Kr 532/17, CBOSA.

Bibliografia

- Antonów D., *Szczególne opłaty administracyjne*, Wrocław 2017.
- Bojarski A., *Opłata cukrowa. Komentarz*, LEX 2025.
- Charkiewicz M., *Nieuiszczenie opłaty paliwowej w świetle przepisów Kodeksu karnego skarbowego*, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2021, nr 11.
- Grzegorzczak T., *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, LEX 2009.
- Flis M., *Reklama alkoholu w ustawie z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, „Młoda Palestra” 2023, nr 2.
- Hauser R., Piątek W., [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2024, komentarz do art. 3a.
- Hlebicka-Józefowicz A., Matczak M., *Właściciel baru nie reklamuje alkoholu*, „Rzeczpospolita” z dnia 16 marca 2016 r., <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art11138811-wlasciciel-baru-nie-reklamuje-alkoholu>.
- Ignaczak-Jaworska K., [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. H. Dzwonkowski, Legalis 2020, komentarz do art. 12.
- Koszowski M., [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, LEX 2022, komentarz do art. 13².
- Krawiec G., *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Legalis 2021, komentarz do art. 13¹.
- Kubik A., *Sprzedaż alkoholu przez Internet*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2015, nr 3.
- Leśniewska A., *Internet jako przestrzeń publiczna. Zagadnienia etyczne i prawne*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2023, nr 2.
- Miernik A., *Problematyka charakteru prawnego opłaty od środków spożywczych*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2020, nr 2.
- Miernik A., *Wymiar niepodatkowych należności budżetowych w prawie polskim*, Wrocław 2021.
- Pęczyk-Tofel A., Tofel S., *Odpowiedzialność karno-skarbowa za uchylanie się od zapłaty opłat*, „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 10.
- Popławski M., [w:] *Ordynacja podatkowa*, t. I. *Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119zzk. Komentarz*, red. L. Etel, LEX 2023, komentarz do art. 6.
- Presnarowicz Ł., *Opłata za reklamowanie napojów alkoholowych w Polsce*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, nr 66.
- Przybysz M., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, LEX 2023.
- Trzeciak D., *Przepisy dotyczące opłaty od usług reklamy napojów alkoholowych jako przepisy podatkowe*, „Saeculum Christianum” 2006, t. 13, nr 2.
- Woźna-Burdziak W., *Reklama jako przejaw nierównego traktowania przedsiębiorców*, „Studia Prawnicze KUL” 2023, nr 2.
- Woltanowski P., [w:] *Finanse publiczne. Komentarz*, red. J. Salachna, M. Tyniewicki, LEX 2024, komentarz do art. 29.
- Wychowski-Kuchta G., *O uwarunkowaniach prawnych nowoczesnych form sprzedaży napojów alkoholowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2002, nr 8.

Izabela Walkiewicz

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0009-0002-3983-5227

CHARAKTER PRAWNY I KONSEKWENCJE ZAWARCIA UMOWY ADOPCYJNEJ ZWIERZĘCIA.

GŁOSA APROBUJĄCA DO WYROKU SĄDU REJONOWEGO DLA
MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY W WARSZAWIE
Z DNIA 17 KWIETNIA 2019 R., I C 3359/17

ABSTRACT

**Legal nature and consequences of concluding
an animal adoption agreement.**

**Approving gloss to the judgment of the District Court
in Warsaw of April 17, 2019, case file no. I C 3359/17**

This gloss discusses the judgment of the District Court in Warsaw of April 17, 2019 (case file no. I C 3359/17), which concerns the legal nature of a cat adoption agreement. The Court's position, which holds that such an agreement creates a relationship akin to guardianship or parental authority, is endorsed. The gloss also examines the issue of property rights held by humans concerning animals.

Keywords: animal adoption agreement, care, ownership

Słowa kluczowe: umowa adopcyjna zwierzęcia, opieka, własność

Teza: Umowa adopcyjna jest umową nienazwaną, która łączy w sobie pewne elementy podobne do umowy przechowania oraz kreuje po stronie adoptującego zwierzę zespół praw i obowiązków zbliżonych do władzy rodzicielskiej, w szczególności obowiązek pieczy nad zwierzęciem jako istotą żywą¹.

Wprowadzenie

Głosowane orzeczenie Sądu Rejonowego dla miasta stołecznego Warszawy w Warszawie dotyczy charakteru prawnego umowy adopcyjnej kota, kwestii braku przeniesienia prawa „własności”² kota i powstania stosunku opieki na mocy tej umowy. W konsekwencji sąd porusza kluczowe elementy kształtujące relacje prawne zachodzące między ludźmi a zwierzętami towarzyszącymi. Celem glosy będzie analiza charakteru prawnego umowy adopcyjnej zwierzęcia, a także możliwości stosowania instytucji opieki i władzy rodzicielskiej wobec zwierząt.

1. Stan faktyczny

Sąd Rejonowy dla miasta stołecznego Warszawy w Warszawie wyrokiem z dnia 17 kwietnia 2019 r. (I C 3359/17) oddalił powództwo o ustalenie istnienia przysługującego powódce prawa „własności” do kota rasy europejskiej.

Powódka wskazywała, że nabyła prawo „własności” do kota w wyniku darowizny poczynionej przez pozwanego przez faktyczne przekazanie jej zwierzęcia pod opiekę. Sąd uznał, że nie doszło do przeniesienia na powódkę prawa „własności”, ponieważ pozwany nigdy nie nabył tego prawa i tym samym nie mógł nim rozporządzać.

Pozwany wszedł w „posiadanie” zwierzęcia w wyniku umowy adopcyjnej, której treść sąd ocenił na zbliżoną do umowy przechowania. Z treści umowy wynikało, że adoptujący zobowiązuje się troszczyć o adoptowane zwierzę, zaspokajać jego bieżące potrzeby, respektować jego prawa w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt. Ponadto umowa zakazywała adoptującemu przekazywania zwierzęcia innym podmiotom oraz nakazywała zwrócenie go osobie, od której otrzymał to zwierzę, w razie gdy sam nie może podołać obowiązkom wynikającym z zawartej umowy w zakresie pieczy nad kotem jako istotą żywą. W konsekwencji sąd uznał, że zakres uprawnień prawnorzeczowych adoptującego wynikających z zawartej umowy ogranicza się jedynie do samego „posiadania”. „Posiadanie” to nie prowadzi jednak do nabycia prawa „własności”,

¹ Teza orzeczenia wyróżniona przez autorkę glosy.

² Kwestia uprawnień prawnorzeczowych przysługujących ludziom wobec zwierząt jest przedmiotem licznych dyskusji doktryny, które zostały przedstawione w części dotyczącej „własności” zwierząt niniejszej glosy. W związku z przedstawionymi tam argumentami autorka pojęcia własności oraz posiadania w celu podkreślenia ich przenośnego znaczenia umieszcza w cudzysłowie.

ponieważ nie wynika to wprost z treści umowy adopcyjnej, a prawa tego nie można domniemywać.

Analizując treść umowy adopcyjnej, sąd sformułował tezę, zgodnie z którą na mocy umowy po stronie adoptującego powstał zespół praw i obowiązków zbliżony do władzy rodzicielskiej, a adoptujący został ustanowiony opiekunem prawnym zwierzęcia.

Zatem należy uznać, że na mocy zawartej umowy adopcyjnej doszło do przeniesienia „posiadania” kota oraz utworzenia zespołu praw i obowiązków zbliżonych do władzy rodzicielskiej, prawo „własności” nie zostało natomiast przeniesione. Dokładne przedstawienie tej problematyki wymaga pochylenia się nad kwestią „własności” i „posiadania” zwierząt, dokonania analizy charakteru umów adopcyjnych oraz możliwości stosowania przepisów dotyczących opieki i władzy rodzicielskiej wobec zwierząt.

2. „Własność” zwierząt

Komentując niniejsze orzeczenie, w pierwszej kolejności należy poruszyć problematykę „własności” zwierząt. Zagadnienie to jest kluczowe dla omawianej sprawy o ustalenie istnienia przysługującego powodce prawa „własności” do kota.

Zgodnie z art. 140 k.c.³ przedmiotem własności może być jedynie rzecz, czyli wyłącznie przedmiot materialny. Zwierzęta natomiast z pewnością rzeczami nie są, także w świetle prawa. Wynika to nie tylko z faktu, że są żyjącymi i odczuwającymi istotami, ale także z ustawowej dereifikacji dokonanej przez art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt⁴.

W konsekwencji zwierzęta, nie będąc rzeczami, nie mogą być przedmiotem własności. Jednak należy zwrócić uwagę, że ustawa o ochronie zwierząt w art. 1 ust. 2. zawiera zasadę odpowiedniego stosowania – w zakresie nieuregulowanym w ustawie – przepisów dotyczących rzeczy w stosunku do zwierząt. „Odpowiednie” stosowanie przepisów wymaga każdorazowego uwzględnienia okoliczności danej sytuacji i następnie zastosowania określonych przepisów wprost, wprowadzenia pewnych modyfikacji bądź całkowitego odstąpienia od ich zastosowania⁵.

W przypadku zwierząt, jak zauważa Tomasz Pietrzykowski, stosując odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy, należy brać pod uwagę ich „zdolność do odczuwania cierpienia, a tym samym posiadanie własnych, prawnie relewantnych interesów, które winny być w miarę możliwości brane pod uwagę jako odrębne dobro prawne”⁶. Ponadto konieczne jest uwzględnianie nakazu humanitarnego traktowania zwierząt⁷ oraz traktowania ich z poszanowaniem, zapewniając opiekę i ochronę⁸.

3 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061).

4 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1580), dalej: u.o.z.

5 Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2012 r., IV CZ 153/11, LEX nr 1250770.

6 T. Pietrzykowski, *Prawo ochrony zwierząt. Pojęcia, zasady, dylematy*, Warszawa 2022, s. 119.

7 Art. 5 u.o.z.

8 Art. 1 ust. 1 u.o.z.

W świetle powyższych rozważań w przypadku zwierząt nie możemy mówić o własności, ale jedynie o prawie zbliżonym w swym kształcie do własności⁹. Przyjmuje się, że jest to prawo majątkowe, bezwzględne, skuteczne *erga omnes* i bezterminowe¹⁰.

W związku z tym należy uznać, że możliwe jest, aby w stosunku do zwierząt używać pojęć „własność” czy „właściciel”¹¹. Konieczne jest jednak dokonanie zastrzeżenia, że chodzi o własność jedynie w znaczeniu przenośnym¹². Uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że powyższe uwagi mają także analogiczne zastosowanie do „posiadania” zwierząt¹³.

W tym miejscu warto zauważyć, że nawet sama ustawa o ochronie zwierząt posługuje się określeniem „właściciela” zwierzęcia (na przykład w art. 7 ust. 1, 3 i 4, art. 10a ust. 3, art. 33 ust. 2). Jednocześnie nie znajdujemy w ustawie ani definicji legalnej, która wprowadzałaby inne rozumienie pojęcia „właściciel”, niż to uregulowane w Kodeksie cywilnym, ani też żadnego zastrzeżenia, które wskazywałoby na to, że jest to sformułowanie używane jedynie w znaczeniu przenośnym. Poruszając tę kwestię, doktryna stoi na stanowisku, zgodnie z którym ustawa o ochronie zwierząt, analogicznie do prawa geologicznego i górniczego¹⁴ oraz prawa wodnego¹⁵, wprowadza odrębne pojęcie własności, które nie jest własnością w rozumieniu art. 140 Kodeksu cywilnego^{16, 17}.

Sąd w glosowanym orzeczeniu podkreśla, że przepisy dotyczące rzeczy są stosowane wobec zwierząt w sposób odpowiedni. Zwraca również uwagę na to, że zgodnie ze stanowiskiem doktryny stosowanie przepisów dotyczących rzeczy do zwierząt znajduje zastosowanie w sytuacji rozstrzygania kwestii związanych z prawem własności.

Niemniej jednak zdaje się, że stanowisko sądu powinno zostać uzupełnione o podkreślenie, że mimo stosowania przepisów o prawie własności to wobec zwierząt nie można mówić o własności, a jedynie o prawie do niej zbliżonym.

3. Charakter umowy adopcyjnej

Zdaniem sądu umowa adopcyjna, którą zawarł pozwany, jest umową nienazwaną, którą można uznać za zbliżoną do umowy przechowania. W ocenie sądu „treścią tej umowy jest nieodpłatne przekazanie zwierzęcia adoptującemu, który zobowiązuje się sprawować nad nim pieczę, zapewnić mu należytą opiekę i ochronę, z uwzględnieniem jego potrzeb,

⁹ M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013, s. 61.

¹⁰ *Ibidem*, s. 61.

¹¹ W. Jedlecka, *Z problematyki własności zwierząt*, [w:] *Własność w prawie i gospodarce*, red. U. Kalina-Prasznik.

¹² M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia...*, s. 61.

¹³ M. Nazar, *Normatywna dereifikacja zwierząt – aspekty cywilnoprawne*, [w:] *Prawna ochrona zwierząt*, red. M. Mozgawa, Lublin 2002, s. 136.

¹⁴ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1290).

¹⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1087).

¹⁶ M. Nazar, *Normatywna dereifikacja...*, s. 137.

¹⁷ G. Lubeńczuk, *Koncepcja normatywnej dereifikacji zwierzęcia w polskim prawie*, „*Studia Iuridica Lublensis*” 2021, z. 30, nr 5.

oraz powstrzymywać się od podejmowania działań mających na celu znęcanie się nad zwierzęciem i zaprzestać zaniechań prowadzących do skutków porównywalnych do znęcania”.

Zgodnie z treścią art. 835 k.c. przez umowę przechowania przechowawca zobowiązuje się zachować w stanie niepogorszonym rzecz ruchomą oddaną mu na przechowanie. Przechowywanie powinno odbywać się w sposób, do jakiego przechowawca się zobowiązał, albo jeśli umowa nie zawiera postanowień w tym zakresie, w taki sposób, jaki wynika z właściwości przechowywanej rzeczy i z okoliczności.

Sąd uznał, że treść stosunku prawnego powstałego na skutek zawartej przez strony umowy adopcyjnej jest w aspekcie prawnorzeczowym zbliżona do powyższych uregulowań dotyczących umowy przechowania.

W konsekwencji potraktowania umowy adopcyjnej jako wywołującej podobne skutki do umowy przechowania sąd uznał, że w wyniku zawarcia przez strony umowy adopcyjnej zawierającej opisane postanowienia nie dochodzi do przeniesienia „własności” zwierzęcia.

Ze względu na fakt, że umowa adopcyjna jest umową nienazwaną, to jej dokładny charakter prawny oraz treść ukształtowanego na jej podstawie stosunku prawnego zależą od woli stron. Biorąc pod uwagę, że umowy adopcyjne są dość popularne w sytuacji adopcji zwierząt z fundacji oraz schronisk, można przyjąć założenie, że przynajmniej część z nich ma treść zbliżoną do umowy opisanej w glosowanym orzeczeniu, to jest w wyniku ich zawarcia nie dochodzi do przeniesienia „własności” zwierzęcia. Należy się w związku z tym zastanowić, czy takie ukształtowanie umowy nie jest ryzykowne z punktu widzenia stabilności i pewności sytuacji prawnej adoptowanego zwierzęcia. Z pewnością dochodzi do podziału ról, a co za tym idzie uprawnień i obowiązków wobec zwierzęcia na „właściciela” oraz „posiadacza” czy też opiekuna zwierzęcia.

Ustawa o ochronie zwierząt jest głównym aktem prawnym regulującym nasze relacje ze zwierzętami i przez to właśnie w niej odnaleźć możemy większość obowiązków wobec nich, a z pewnością te najważniejsze. Ustawa formułuje ogólny obowiązek humanitarnego traktowania zwierząt¹⁸, a także ich poszanowania, zapewnienia ochrony i opieki¹⁹. Jest to obowiązek kierowany do wszystkich ludzi, więc fakt bycia „właścicielem” bądź „posiadaczem” zwierzęcia jest dla ich realizacji irrelevantny. Podobnie wygląda sytuacja zakazu zabijania²⁰ oraz zakazu znęcania się nad zwierzętami²¹. Są to normy również skierowane do wszystkich.

Nieco inaczej jest w przypadku obowiązku sformułowanego w art. 9 u.o.z., czyli obowiązku zapewnienia zwierzęciu pomieszczenia chroniącego je przed zimnem, upałami i opadami atmosferycznymi, z dostępem do światła dziennego, umożliwiającego swobodną zmianę pozycji ciała, odpowiedniej karmy i stałego dostępu do wody. Adresatami tej normy są wszyscy, którzy zwierzę utrzymują. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny należy uznać, że pojęcie „utrzymywania” zwierzęcia dotyczy każdej formy sprawowania nad nim opieki²². Oznacza to, że nie ma znaczenia podstawa prawna, czyli w szczególności to, czy osoba jest „właścicielem” bądź opiekunem.

¹⁸ Art. 5 u.o.z.

¹⁹ Art. 1 ust. 1 u.o.z.

²⁰ Art. 6 ust. 1 u.o.z.

²¹ Art. 6 ust. 1a u.o.z.

²² G. Lubeńczuk, [w:] *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, red. E. Kruk, Warszawa 2024, art. 9.

Ustawa o ochronie zwierząt w celu zabezpieczenia interesów zwierząt nie tylko nakłada obowiązki na określone grupy ludzi, ale także przewiduje sankcje karne za naruszenie jej przepisów. Ponadto w art. 7 u.o.z. zostało uregulowane czasowe odebranie zwierzęcia, do którego dochodzi w drodze wydania decyzji administracyjnej. Zgodnie z brzmieniem przepisu decyzja ta może zostać wydana wobec zarówno „właściciela”, jak i opiekuna zwierzęcia w przypadku uzasadnionego podejrzenia znęcania się nad zwierzęciem²³. Pojęcie „opiekuna” zwierzęcia nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę. Zdaniem Mieczysława Goettela powinno być rozumiane jako określenie osoby, która nie jest „właścicielem” zwierzęcia, ale „sprawuje nad nim faktyczną pieczę, czyli włada nim tak jak posiadacz samoistny, posiadacz zależny albo dzierżyciel rzeczy”²⁴. W związku z tym dla zastosowania tej sankcji nie będzie miało znaczenia rozdzielenie „własności” i „posiadania” zwierzęcia między różne osoby.

Jedynym przepisem ustawy o ochronie zwierząt, który zabezpiecza interes zwierzęcia i który dotyczy wyłącznie „właścicieli”, jest art. 35 ust. 3 zawierający sankcję przepadku zwierzęcia. Dobrami chronionymi przez tę normę bez wątpienia są życie, zdrowie oraz bezpieczna egzystencja zwierzęcia²⁵, a jej dotkliwość dotyczy sfery majątkowej sprawcy przestępstw określonych w art. 35 ust. 1, 1a i 2 u.o.z. Jednak zdaje się, że w sytuacji, gdy na mocy umowy adopcyjnej zbliżonej treścią do umowy przechowania „właścicielem” zwierzęcia jest inna osoba niż „posiadacz”, a „posiadacz” popełni jedno z wymienionych przestępstw, to cel sankcji przepadku – czyli permanentne odizolowanie zwierzęcia od sprawcy – zostanie spełniony przez zwykłe przekazanie zwierzęcia pod opiekę jego „właścicielowi”. Zgodnie z art. 844 § 1 Kodeksu cywilnego składający może w każdym czasie żądać zwrotu rzeczy oddanej na przechowanie, zatem analogicznie oddający zwierzę do adopcji może w każdym czasie żądać zwrotu adoptowanego zwierzęcia. Nie jest w tym przypadku konieczne stosowanie bardziej skomplikowanych konstrukcji.

W świetle powyższych rozważań należy dojść do wniosku, że takie ukształtowanie sytuacji prawnej zwierzęcia, gdy „posiadaczem” zwierzęcia jest inna osoba niż „właściciel”, nie wpłynie negatywnie na zakres i kształt ochrony prawnej zwierząt na gruncie u.o.z. Ponadto warto zwrócić uwagę, że w sprawie będącej przedmiotem glosowanego orzeczenia na mocy umowy adopcyjnej adoptujący zobowiązał się do powiadomienia osoby oddającej kota do adopcji o śmierci, zaginięciu lub poważnej chorobie czy też urazie zwierzęcia. Na podstawie umowy adoptującemu nie wolno porzucić kota, źle go traktować ani oddać go lub odsprzedać do sklepów zoologicznych, schronisk czy laboratoriów badawczych. W sytuacji gdy z jakichś względów adoptujący będzie musiał oddać kota, to może to zrobić w każdej chwili, ale tylko osobie oddającej kota do adopcji, a nie pozostawiając go w schronisku czy oddając go osobom trzecim. W związku z tym można uznać, że zawarta umowa w sposób wystarczający zabezpieczała interesy zwierzęcia na wypadek różnych ryzyk.

²³ D. Dajnowicz-Piesiecka, *Czasowe odebranie zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi na podstawie art. 7 ustawy o ochronie zwierząt*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2022, t. 30, s. 94–95.

²⁴ M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia...*, s. 263.

²⁵ M. Goettel, *„Czasowe odebranie” oraz „przepadek” jako szczególne środki prawnej ochrony zwierząt*, „Studia Prawnoustrojowe” 2011, nr 13, s. 146.

Zatem należy dojść do wniosku, że podział ról „właściciela” i „posiadacza” między różne osoby nie wpływa na ochronę zwierząt na mocy u.o.z. Ponadto istotne dla pełnego zabezpieczenia interesów zwierząt jest odpowiednie skonstruowanie postanowień umowy adopcyjnej, tak aby jak najlepiej zapewniała ochronę zwierzęcia, także w sytuacjach nieprzewidzianych przez u.o.z.

4. Opieka nad zwierzęciem

Sąd w glosowanym orzeczeniu uznał, że pozwany z chwilą zawarcia umowy adopcyjnej stał się „opiekunem prawnym” kota oraz że zakres obowiązków adoptującego wynikających z umowy wykazuje „cechy zbliżone do władzy rodzicielskiej w myśl art. 95 § 1 i 5 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, która obejmuje w szczególności obowiązki i prawo rodziców do wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz do wychowywania dziecka z poszanowaniem jego godności i praw”.

Stosowanie wobec zwierząt instytucji prawnej opieki bądź władzy rodzicielskiej wydaje się być konkurencyjne wobec stosowania przepisów o własności. Jednak należy zauważyć, że przepisy dotyczące opieki oraz władzy rodzicielskiej mogłyby lepiej odpowiadać na wyzwania związane z uregulowaniem sytuacji zwierząt. Warto podkreślić, że już ustawa o ochronie zwierząt wymaga od ludzi zapewnienia zwierzętom, jako istotom żyjącym, odczuwającym cierpienie, opieki²⁶. Do argumentów wskazywanych przez ustawę warto dodać między innymi fakt uzależnienia wielu zwierząt, w szczególności zwierząt towarzyszących i gospodarskich, od ludzi. Na przestrzeni wieków dokonywaliśmy udomowienia wielu gatunków zwierząt i stąd też wynika nasz moralny obowiązek do zapewnienia opieki tym istotom, które w wyniku naszych działań stały się od nas zależne²⁷. Ustawowy obowiązek humanitarnego traktowania zwierząt oraz zapewnienia im poszanowania zdaje się nie do końca znajdować odzwierciedlenie w stosunku prawnym, jakim jest własność.

Mimo powyższych rozważań opartych na celowościowej wykładni przepisów ustawy o ochronie zwierząt stosowanie wobec zwierząt przepisów o opiece bądź władzy rodzicielskiej może budzić wątpliwości w świetle art. 1 ust. 2 ustawy, który nakazuje, aby w zakresie nieuregulowanym przez u.o.z. stosować odpowiednio wobec zwierząt przepisy dotyczące rzeczy. Przepisy regulujące opiekę i władzę rodzicielską dotyczą ludzi, nie rzeczy i w związku z tym stosowanie ich wobec zwierząt może naruszać zasadę wyrażoną w przytoczonym przepisie u.o.z.

Należy jednak zwrócić uwagę, co było już szerzej omówione w części poświęconej „własności” zwierząt, że przepisy dotyczące rzeczy powinny być wobec zwierząt stosowane odpowiednio. Możemy zatem uznać, że ze względu na specyfikę zwierząt jako istot żywych, czujących, którym należy się poszanowanie i humanitarne traktowanie, stosowanie przepisów dotyczących własności powinno być w całości wyłączone. Wobec tego

²⁶ Art. 1 ust. 1 u.o.z.

²⁷ Zob. G. Clement, „Pets or meat?”. *Ethics and domestic animals*, „Journal of Animal Ethics” 2011, nr 1, s. 51.

system prawny musiałby zmierzyć się z ogromną luką prawną dotyczącą zakresu regulowania stosunków między ludźmi a zwierzętami. W takiej sytuacji warto byłoby rozważyć możliwość stosowania wobec zwierząt w drodze analogii przepisów o opiece bądź władzy rodzicielskiej. Należy w tym miejscu zauważyć, że stosowanie przepisów o opiece oraz władzy rodzicielskiej wobec zwierząt jest także postulowane przez część doktryny²⁸.

Podsumowanie

Mając na uwadze powyższe rozważania, należy uznać, że sąd w głosowanym orzeczeniu dokonał prawidłowej oceny charakteru umowy adopcyjnej zwierzęcia, porównując ją do umowy przechowania, a także słusznie zauważył podobieństwo wymagań stawianych przez postanowienia umowy wobec adoptującego do władzy rodzicielskiej. Zaprezentowana przez sąd argumentacja, skupiwszy się na interesie adoptowanego kota, doskonale wpisuje się w dokonaną na mocy ustawy o ochronie zwierząt dereifikację zwierząt.

²⁸ Zob. K. Kuszlewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 1.

Bibliografia

- Clement G., „*Pets or meat?*”. *Ethics and domestic animals*, „Journal of Animal Ethics” 2011, nr 1.
- Dajnowicz-Piesiecka D., *Czasowe odebranie zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi na podstawie art. 7 ustawy o ochronie zwierząt*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2022, t. 30.
- Goettel M., „Czasowe odebranie” oraz „przepadek” jako szczególne środki prawnej ochrony zwierząt, „Studia Prawnoustrojowe” 2011, nr 13.
- Goettel M., *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013.
- Jedlecka W., *Z problematyki własności zwierząt*, [w:] *Własność w prawie i gospodarce*, red. U. Kalina-Prasznic.
- Kuszelewicz K., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Lubeńczuk G., *Koncepcja normatywnej dereifikacji zwierzęcia w polskim prawie*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, z. 30, nr 5.
- Lubeńczuk G., [w:] *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, red. E. Kruk, Warszawa 2024.
- Nazar M., *Normatywna dereifikacja zwierząt – aspekty cywilnoprawne*, [w:] *Prawna ochrona zwierząt*, red. M. Mozgawa, Lublin 2002.
- Pietrzykowski T., *Prawo ochrony zwierząt. Pojęcia, zasady, dylematy*, Warszawa 2022.

Aleksandra Sikorska-Lewandowska

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ORCID: 0000-0002-3234-2502

Anna Moszyńska

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ORCID: 0000-0003-2349-6603

Mariusz T. Kłoda

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ORCID: 0000-0003-0547-8647

Wiktor Żochowski

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ORCID: 0000-0002-6304-2991

SPRAWOZDANIE Z OGÓLNOPOLSKIEJ KONFERENCJI NAUKOWEJ

„TORUŃSKIE SPOTKANIA Z PRAWEM HANDLOWYM.
SPOTKANIE PIĄTE” (UNIWERSYTET MIKOŁAJA KOPERNIKA,
TORUŃ, 14 MARCA 2025 R.)

Dnia 14 marca 2025 r. odbyło się piąte spotkanie w ramach cyklicznie organizowanej Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Toruńskie Spotkania z Prawem Handlowym”. Jej organizatorem była Katedra Prawa Handlowego, Morskiego i Postępowania Cywilnego na Wydziale Prawa i Administracji UMK w Toruniu. Komitet organizacyjny tworzyli: kierownik katedry prof. UMK dr hab. Anna Moszyńska, prof. UMK dr hab. Aleksandra Sikorska-Lewandowska, dr Mariusz T. Kłoda oraz mgr Wiktor Żochowski. Wsparcia

organizacyjnego udzielili studenci skupieni wokół Koła Naukowego Prawa Handlowego, działającego przy przywołanej katedrze.

Patronat honorowy nad spotkaniem objęli: minister sprawiedliwości Adam Bodnar, marszałek województwa kujawsko-pomorskiego Piotr Całbecki, prezydent Torunia Paweł Gulewski oraz Okręgowa Izba Radców Prawnych w Toruniu. Patronatu merytorycznego udzielili: Kancelaria Ostrowski i Wspólnicy sp.k., Minkiewicz Urzędowski Sobolewski Torba i Partnerzy Radcowie Prawni, Kancelaria Doradztwa Podatkowego i Prawnego Stopinski Tax & Legal, Kancelaria Radcy Prawnego Marek Bargonowski oraz Kancelaria Adwokacka Adwokat Daniel Kieliszek. Partnerem konferencji została Fundacja Miasto Projekt z siedzibą w Toruniu. Patronat medialny sprawowały Wydawnictwo Wolters Kluwer oraz Wydawnictwo C.H.Beck, a także czasopismo Edukacja Prawnicza.

Konferencję otworzyła o godz. 9:30 kierownik katedry prof. UMK dr hab. Anna Możyńska, która powitała uczestników i przypomniała o idei konferencji oraz jej dotychczasowej historii. Następnie głos zabrał przedstawiciel organizatora konferencji prof. UMK dr hab. Aleksandra Sikorska-Lewandowska, która również przywitała uczestników spotkania oraz przedstawiła prelegentów, zapowiadając jednocześnie rozpoczęcie pierwszego panelu tegorocznego, którego moderatorem została prof. UMK dr hab. Anna Możyńska.

Panel pierwszy został rozpoczęty wystąpieniem prof. UAM dr. hab. Andrzeja Jarochoy, który wygłosił referat „Postępowanie w sprawach gospodarczych – udany powrót do nieudanych pomysłów”. Przedmiotem wystąpienia stała się polemika w odniesieniu do przepisów tytułowego postępowania, zarówno z perspektywy historycznoprawnej, jak i stanu *de lege lata*. Prelegent wskazywał na niespójność regulacyjną i brak konsekwencji w działalności ustawodawcy. Referat zawierał również liczne nawiązania do uzasadnień zmian legislacyjnych. W tym wystąpieniu poddano polemice argumenty, jakimi posługiwali się projektodawcy. W ramach konkluzji prelegent stanął na stanowisku, że w aktualnym kształcie regulacji brak jest uzasadnienia dla dalszego funkcjonowania postępowania odrębnego w sprawach gospodarczych jako elementu systemu postępowań procesowych. W ocenie prelegenta obowiązujące rozwiązania nie spełniają przesłanki racjonalności ustawodawczej, w szczególności w aspekcie funkcjonalnym.

Następny referat został wygłoszony przez dr. Łukasza Zamojskiego, sędziego Sądu Okręgowego w Gliwicach. W wystąpieniu „Postępowanie apelacyjne w sprawach rejestrowych” omówiono w sposób kompleksowy tytułowe zagadnienie. Poruszone zostały wątki związane ze sporządzaniem uzasadnień, złożeniem apelacji – ze szczególnym podkreśleniem istotności systemu teleinformatycznego – oraz kolejnymi etapami postępowania. Prelegent wskazał zarówno zalety postępowania apelacyjnego, jak i jego liczne mankamenty, które zilustrował przykładami wynikającymi z własnych doświadczeń zawodowych i naukowych.

Ostatnim prelegentem w pierwszym panelu był radca prawny Jacek Krzemiński, reprezentujący kancelarię Minkiewicz Urzędowski Sobolewski Torba i Partnerzy Radcowie Prawni, który wygłosił prelekcję „Regulacja gwarancji zapłaty dla wykonawcy robót budowlanych *de lege lata*, *de lege ferenda*”. Podczas swojego wystąpienia prelegent podkreślał liczne praktyczne problemy, z jakimi mierzy się branża budowlana w zakresie gwarancji zapłaty. W prelekcji ujęto propozycje zmian, które mogłyby rozwiązać problemy

i wpłynąć pozytywnie na obrót gospodarczy. Do postulatów zgłaszanych przez prelegenta należy zawężenie możliwości żądania gwarancji tylko do inwestorów „profesjonalnych” (przedsiębiorców), dodanie przesłanek umożliwiających inwestorowi uchylenie się od obowiązku udzielenia gwarancji oraz doprecyzowanie zasad współfinansowania przez wykonawcę kosztów gwarancji zapłaty.

Po wygłoszeniu ostatniej prelekcji prof. UMK dr hab. Anna Moszyńska podziękowała uczestnikom za wygłoszone wystąpienia oraz otworzyła panel dyskusyjny. W dyskusji głos zabierali licznie zgromadzeni uczestnicy konferencji. Jako pierwszy głos zabrał dr Kajetan Górny, adwokat, przedstawiciel Uniwersytetu Zielonogórskiego, który skierował pytanie do sędziego dr. Łukasza Zamojskiego dotyczące możliwości pomijania przez sąd gospodarczy wniosków dowodowych. Prelegent w tym zakresie wyraził ostrożny pogląd w odniesieniu do postępowania rejestrowego, jak i do gospodarczego w ogólności. Prelegent podzielił się na tle tych przepisów ogólną refleksją wywiedzioną z celu tych regulacji. Podkreślił, że oczekiwanie szybkości postępowania to wspólny postulat stron i sądu prowadzącego postępowanie. Niekiedy jednak wiele zależy od sądu, przewodniczącego i jego organizacji pracy, co jest poza stronami. Jak powszechnie wiadomo, sądy są przeciążone, a to działa na niekorzyść obywateli. Następnie pytanie zadała dr Joanna May, reprezentująca UMK w Toruniu, a dotyczyło ono wykładni przepisu o siedmiodniowym terminie w przypadku kolizji postępowania gospodarczego i zwykłego na zgłoszenie przez stronę wniosku. W odpowiedzi dr Łukasz Zamojski, sędzia Sądu Okręgowego w Gliwicach, wyraził pogląd, że jest to lapsus ustawodawcy, niekiedy bowiem zgłoszenie takiego wniosku jest możliwe dopiero na dalszym etapie postępowania, nawet w odpowiedzi na pozew, która składany jest później niż w terminie siedmiu dni. Kolejne pytanie zadał mgr Paweł Jurczyński, reprezentujący Uniwersytet Pomorski w Słupsku. Dotyczyło ono zakresu kognicji sądu rejestrowego oraz wpływu tej regulacji na postępowanie apelacyjne. W odpowiedzi sędzia wyjaśnił, że kognicja sądu odwoławczego nie różni się od kognicji samego sądu rejestrowego. Zwrócił uwagę na brzmienie art. 694⁷ k.p.c., zgodnie z którym sąd drugiej instancji nie może dokonać zmiany wpisu, a więc orzec reformatoryjnie, a jedynie w razie uwzględnienia środka odwoławczego od orzeczenia wydanego w postępowaniu rejestrowym, dotyczącego wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, sąd drugiej instancji uchyla zaskarżone orzeczenie i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi rejestrowemu.

Po przerwie prowadzenie drugiego panelu objęła prof. UMK dr hab. Aleksandra Sikorska-Lewandowska.

Panel drugi rozpoczął się od wystąpienia prof. UEK dr. hab. Piotra Horosza, radcy prawnego, który wygłosił prelekcję „System monistyczny a dualistyczny w P.S.A. – fundamentalna różnica czy ustawowa fikcja”. Prelegent podczas swojego wystąpienia poddał krytyce regulacje obowiązujące w prostej spółce akcyjnej, kwestionując zasadność jej wprowadzenia do polskiego systemu prawa handlowego. W prelekcji zawarto tezę, że P.S.A. jest nieudaną próbą utworzenia nowej osoby prawnej, która nie została przyjęta przez obrót gospodarczy w oczekiwany sposób. W ocenie prelegenta praktyka wykazuje, że preferowane jest tworzenie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, co znajduje potwierdzenie w danych statystycznych dotyczących liczby nowo tworzonych spółek tego typu w porównaniu z P.S.A.

Kolejnym prelegentem był prof. UW dr hab. Artur Nowacki, radca prawny, który wygłosił referat „Doradca rady nadzorczej”. Prelekcja poruszała zagadnienie, które zostało uregulowane w k.s.h. w ramach tak zwanej nowelizacji holdingowej. Prelegent rozważał wpływ, jaki na ocenę zachowania należytej staranności przez członków rady nadzorczej może wywrzeć powołanie doradcy. Omówione zostały również zagadnienia dotyczące zakresu zadań powierzanych doradcy oraz kwalifikacji wymaganych od osoby pełniącej tę funkcję. W ocenie prelegenta doradcą rady nadzorczej powinna być osoba legitymująca się wiedzą i kompetencjami adekwatnymi do ocenianego obszaru, korzystanie z usług doradcy nie zwalnia zaś członków rady nadzorczej finalnie od odpowiedzialności za podjętą decyzję.

Trzeci referat, „Następstwo prawne wspólników spółek osobowych – *mortis causa*”, wygłosił dr Jakub Janeta, radca prawny, reprezentujący Uniwersytet Łódzki. Prelegent omawiał kwestie związane z przełamaniem zasady stałości składu osobowego spółek handlowych oraz następstwem prawnym *mortis causa* na tle historycznym oraz *de lege lata*. Następnie w prelekcji poruszono problemy i wskazano na rozbieżności doktrynalne oraz orzecznicze, jakie powstały w związku z referowanym zagadnieniem, dotyczące między innymi relacji art. 60 k.s.h. względem art. 922 k.c. W ramach konkluzji referent zaprezentował autorskie uwagi podsumowujące.

Ostatnia prelekcja, zamykająca jednocześnie drugi panel konferencji, została wygłoszona przez dr. Mariusza T. Kłode, reprezentującego Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu. Tematem wystąpienia było „Podejmowanie uchwał absolutoryjnych w spółkach Skarbu Państwa jako przyczynek do dyskusji na temat regulacji absolutorium *de lege ferenda*”. W wystąpieniu prelegent zwrócił uwagę na praktykę podejmowania decyzji absolutoryjnych w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, którą można podzielić na: 1) praktykę okresu zmiany obozu władzy w następstwie przeprowadzenia wyborów parlamentarnych (liczne, negatywne z punktu widzenia ocenianych, rozstrzygnięcia absolutoryjne lub ich brak) oraz 2) praktykę stabilizacji politycznej (wysoka liczba uchwał w przedmiocie udzielenia absolutorium). W ocenie dr. Kłody przedmiotowa praktyka może być przyczynkiem do dyskusji systemowej (to jest w zakresie całego prawa prywatnego) na temat zmiany regulacji dotyczącej absolutorium. Prelegent podkreślił, że uwzględniając jedynie ustawowe przypadki podejmowania uchwał absolutoryjnych, można wskazać, iż corocznie oceną absolutoryjną objętych jest co najmniej 800 tys. osób, głównie osób fizycznych. Jest to zatem istotne zagadnienie teoretyczne i praktyczne. Doktor Mariusz T. Kłoda przedstawił wybrane postulaty *de lege ferenda*, między innymi potrzebę określenia we właściwej ustawie (na przykład w k.c.) skutków prawnych podjęcia decyzji absolutoryjnej, przede wszystkim w zakresie odpowiedzialności cywilnej ponoszonej przez ocenianych (na przykład członków zarządu S.A.) względem oceniających (S.A.) oraz zakresu obowiązywania skutków prawnych, wynikających z podjętego rozstrzygnięcia absolutoryjnego („fakty absolutoryjne”), analogicznie do na przykład art. 758 ust. 1 OR. Ogólnym, kierunkowym założeniem zaproponowanych przez prelegenta zmian było nadanie należytej powagi prawnej absolutorium. Kończąc swoje wystąpienie, dr Mariusz T. Kłoda wspomniał, że w opracowaniu redakcyjnym jest monografia jego autorstwa pod tytułem „Absolutorium w polskim prawie prywatnym”.

Po zakończeniu ostatniego wystąpienia prof. UMK dr hab. Aleksandra Sikorska-Lewandowska otworzyła panel dyskusyjny.

Dyskusję w drugim panelu zainicjował mgr Wiktor Żochowski, zadając pytanie do prof. UW dr. hab. Artura Nowackiego. Pytający swoją wypowiedź rozpoczął od postawienia quasi-tezy: „sztuczna inteligencja jako doradca rady nadzorczej”. Magister Żochowski zwrócił uwagę, że obecnie każdy dysponujący odpowiednią wiedzą i narzędziami może stworzyć model AI, który będzie specjalizował się w danym zagadnieniu. Oznacza to możliwość wytrenowania modelu AI w najbardziej potrzebnej dziedzinie dla rady nadzorczej i korzystanie z niego jako doradcy. W związku z tym zostało postawione pytanie, czy w przyszłości sztuczna inteligencja może spowodować zaniknięcie instytucji doradcy rady nadzorczej lub jej ograniczenie na rzecz AI.

Prelegent w odpowiedzi zwrócił uwagę na fakt, że prawdopodobnie już teraz szereg rad nadzorczych korzysta ze sztucznej inteligencji, a i sami doradcy najpewniej także się nią wspierają. Prowadzi to do konkluzji, że w przyszłości nie tylko doradcy będą mogli być zastępowani przez sztuczną inteligencję, ale być może także całe rady nadzorcze. Jest to jednak perspektywa pięcio-, dziesięcioletnia i zależy od stopnia dalszego rozwoju AI.

Jako trzeci głos w panelu dyskusyjnym zabrał prof. UEK dr hab. Piotr Horosz, który nawiązał do wystąpienia dr. Jakuba Janety. Profesor Horosz poruszył problematykę prawa do wizerunku, które jest ściśle regulowane przez ustawę o prawie autorskim, przy czym zwrócił uwagę, że przepisy te mają już 30 lat i stają się powoli nieaktualne. Wizerunek częściej powinien być traktowany jako prawo mieszane, zawierające w swej treści zarówno prawo osobiste, jak i majątkowe. Samo zagadnienie praw mieszanych zdaniem prelegenta powinno być częściej wykorzystywane w praktyce i nauce.

Następnie głos w dyskusji zabrał mgr Paweł Jurczyński, zwracając się do prof. Artura Nowackiego z pytaniem, czy odpowiedzialność członków rady nadzorczej jest ściśle powiązana z faktem powołania doradcy. Pytający zastanawiał się, czy powołanie doradcy automatycznie wpływa na ograniczenie odpowiedzialności rady nadzorczej, przez między innymi wypełnienie przez członków rady obowiązku należytej staranności.

Profesor Nowacki w pierwszej kolejności odniósł się do dyskusji, która wywiązała się między prof. Horoszem a dr. Janetą. Wskazał, że spadkobiercy po osobach będących współnikami spółek osobowych często dysponują prawem majątkowym, a zarazem prawo spółek przyznaje im prawo osobiste pierwotne. Zdaniem prof. Nowackiego nabycie praw i obowiązków w spółce osobowej po zmarłym jest swego rodzaju prawem mieszanym, natomiast widać w tym wypadku, kiedy prawo jest osobiste, a kiedy majątkowe. Doktor Janeta dodał, że propozycje zawarte w jego wystąpieniu nie kończą dyskusji o prawie mieszanym, lecz wręcz przeciwnie.

Następnie prof. Nowacki zwrócił się w kierunku mgr. Jurczyńskiego i odpowiedział, że jego zdaniem powołanie doradcy przez radę nadzorczą nie zawęży odpowiedzialności członków rady nadzorczej. Samo posiłkowanie się opinią czy analizą nie wyklucza poniesienia odpowiedzialności.

Kolejne pytanie zostało zadane przez dr. Janetę dr. Mariuszowi T. Kłodzie i dotyczyło uchylenia uchwały absolutoryjnej przez uchwałę zgromadzenia współników. Doktor Kłoda uznał, że procedura „reabsolutoryjna” jest dopuszczalna. Reasumpcja uchwały uzupełnia system zaskarżania uchwał. Spółka z o.o. lub spółka akcyjna może uchylić poprzednio podjętą uchwałę. Procedurę reabsolutoryjną co do zasady można przeprowadzić zarówno na zwyczajnym, jak i nadzwyczajnym posiedzeniu właściwego organu.

Doktor Jakub Janeta dopytał, czy zdaniem dr. Kłody jest to działanie skuteczne *en bloc* czy tylko w ujawnionym zakresie. Zdaniem dr. Janety to pewna forma obejścia prawa, negatywnie wpływająca na pewność i bezpieczeństwo obrotu. Doktor Kłoda odpowiedział, że nowe informacje (tak zwane informacje nieujawnione) nie są objęte pierwszą uchwałą, ale mogą być podstawą wszczęcia procedury reabsolutoryjnej. Poszczególne osoby prawne, jak i niepełne osoby prawne mają ogólne prawo dokonywać tak zwanej samokontroli uchwał swoich organów, uzupełniając w ten sposób system ich zaskarżania. Przyczyny wszczęcia procedury reabsolutoryjnej powinny zostać przedstawione ocenianemu. Wymaga tego zasada zaufania między ocenianym i oceniającym, wynikająca z natury prawnej absolutorium. Na tym zakończono dyskusję w drugim panelu.

Następnie głos zabrała prof. UMK dr hab. Anna Moszyńska, która uroczystie zakończyła obrady konferencji „Toruńskie Spotkania z Prawem Handlowym. Spotkanie piąte”, dziękując prelegentom oraz uczestnikom i zapraszając jednocześnie na kolejną, szóstą edycję, która planowo ma odbyć się w marcu 2026 r.

Obrady zostały zakończone około godziny 14:15. Prelegenci zaproszeni do udziału w konferencji reprezentowali pięć ośrodków akademickich: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Łódzki oraz Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu. W konferencji uczestniczyło dodatkowo około 50 osób reprezentujących ośrodki naukowe: Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu i Uniwersytet Pomorski w Słupsku, a także korporacje prawnicze, w tym: Okręgową Izbę Radców Prawnych w Toruniu, Kujawsko-Pomorską Izbę Adwokacką w Toruniu, Okręgową Izbę Radców Prawnych w Bydgoszczy oraz Izbę Adwokacką w Bydgoszczy.

Informacje o obradach oraz fotorelacja jest dostępna na portalu Facebook, na profilu Katedry Prawa Handlowego, Morskiego i Postępowania Cywilnego UMK (<https://www.facebook.com/KatedraPrawaHandlowegoUMK>) oraz Koła Naukowego Prawa Handlowego UMK (<https://www.facebook.com/KoloNaukowePrawaHandlowegoUmk>), w ramach wydarzenia utworzonego przez wskazane koło naukowe na tym portalu, a także na oficjalnej stronie „Toruńskich Spotkań z Prawem Handlowym”, pod adresem www.handlowe.umk.pl.

Kacper Milkowski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0003-4367-0365

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA SĄDU NAJWYŻSZEGO (MARZEC-MAJ 2025)

ABSTRACT

Overview of the decisions of the Polish Supreme Court

The resolution of the panel of seven judges of the Polish Supreme Court of May 15, 2025 (case file no. III CZP 40/24) is of utmost importance for legal practice. In this resolution, the Supreme Court held that the delivery of a judgment after the closing of the hearing, without the court having issued a decision to postpone the pronouncement of the judgment (pursuant to Article 326 § 1, second sentence, of the Code of Civil Procedure), does not result in the invalidity of the proceedings or the non-existence of the judgment thus issued. Another important ruling is the resolution of the panel of seven judges of the Polish Supreme Court of May 14, 2025 (case file no. III CZP 39/23). The Polish Supreme Court stated that a cassation complaint is not required to meet the formal requirements laid down in Article 126 § 2 of the Code of Civil Procedure applicable to the first pleading in a case. A further noteworthy resolution is that adopted by the panel of seven judges of the Polish Supreme Court on February 26, 2025 (case file no. III PZP 3/24). In this resolution, the Polish Supreme Court held that work performed by a teacher in excess of the working time limits set out in Article 42(1) of the Act of January, 26 1982 – the Teacher's Charter (consolidated text: Journal of Laws of 2024, item 986, as amended) constitutes overtime within the meaning of the Labour Code.

Keywords: Supreme Court, judiciary, criminal proceedings, civil proceedings, resolution, judgment

Słowa kluczowe: Sąd Najwyższy, orzecznictwo, postępowanie karne, postępowanie cywilne, uchwała, wyrok

Sprawy z zakresu prawa cywilnego i gospodarczego

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2025 r., III CZP 40/24

Ogłoszenie wyroku po dniu zamknięcia rozprawy bez wydania postanowienia sądu o odroczeniu ogłoszenia wyroku (art. 326 § 1 zdanie 2 k.p.c.) nie prowadzi do nieważności postępowania ani do nieistnienia wydanego w ten sposób orzeczenia.

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2025 r., III CZP 22/24

W stanie prawnym obowiązującym do 30 czerwca 2022 r. wniosek o zawezwanie do próby ugodowej przerywał bieg przedawnienia roszczenia, chyba że z okoliczności dokonania tej czynności wynika, iż nie została przedsięwzięta bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.).

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 2025 r., I CSK 3931/24

Wprawdzie przewidziany w art. 91 k.p.c. zakres umocowania z mocy ustawy nie uprawnia pełnomocnika procesowego do złożenia materialnoprawnego oświadczenia o potrąceniu, to jednak oświadczenie woli mocodawcy o udzieleniu pełnomocnictwa do złożenia takiego oświadczenia może być złożone w sposób dorozumiany.

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 2025 r., III CZP 39/23

Skarga kasacyjna nie musi spełniać wymagań przewidzianych w art. 126 § 2 k.p.c. dla pierwszego pisma w sprawie.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2025 r., I CSK 572/24

Koszty rewitalizacji akustycznej mogą być dochodzone jako element szkody, niezależnie od ich faktycznego poniesienia.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 2025 r., I CSK 1351/24

Za sprzeczne z czynnościami i oświadczeniami strony uznać należy takie czynności lub oświadczenia, które w sposób wyraźny wzajemnie się wyłączają ze względu na odmienną treść i intencje strony oraz interwenienta ubocznego.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 2025 r., I CSK 3339/24

Sprostowanie stanowi szczególny mechanizm prawa prasowego, pozwalający opinii publicznej na zapoznanie się ze stanowiskiem drugiej strony sporu, umożliwiając zainteresowanemu zajęcie własnego stanowiska i przedstawienie swojej wersji wydarzeń oraz zapoznanie z nią opinii publicznej, za pośrednictwem tego samego środka przekazu, w którym ukazały się uprzednio informacje jego dotyczące i wpływające na jego wizerunek.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2025 r., I CSK 1178/24

Interpretacja unormowania art. 527 § 3 k.c. musi uwzględniać ochronny dla wierzyciela cel regulacji łagodzącej przesłanki skuteczności skargi pauliańskiej. W konsekwencji o ekwiwalentności korzyści nie może decydować w tym przypadku subiektywna ocena stron czynności prawnej, lecz obiektywna, rzeczywista wartość świadczeń. Odpłatne uzyskanie korzyści ma zatem miejsce wtedy, gdy dłużnikowi przypada co do zasady pełny ekwiwalent korzyści majątkowej uzyskanej przez osobę trzecią.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2025 r., I CSK 611/25

Postępowanie sądowe z powództwa kredytobiorcy będącego konsumentem o ustalenie nieistnienia stosunku prawnego z umowy kredytu, prowadzone przeciwko bankowi, co do którego w toku postępowania ogłoszono upadłość, nie jest sprawą „o wierzytelność, która podlega zgłoszeniu do masy upadłości” w rozumieniu art. 145 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe, a tym samym może być podjęte z chwilą ustalenia osoby pełniącej funkcję syndyka.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2025 r., I CSK 241/25

Powód zachowuje interes prawny do wytoczenia powództwa o ustalenie nieistnienia stosunku prawnego mimo przysługującego mu powództwa o świadczenie lub mimo wytoczenia przeciwko niemu takiego powództwa przez stronę przeciwną na podstawie spornego stosunku prawnego, jeżeli z tego stosunku wynikają jeszcze inne lub dalej idące skutki, których dochodzenie w drodze powództwa o świadczenie nie jest możliwe lub nie jest jeszcze aktualne. Przyjmuje się, że interes powodów w ustaleniu nieważności umowy jest oczywisty, bez takiego rozstrzygnięcia nie istnieje bowiem możliwość definitywnego zakończenia sporu. Ostateczne rozstrzygnięcie powództwa o ustalenie nieważności części umowy zniesie stan niepewności powoda co do wysokości rat i sposobu rozliczenia umowy.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2025 r., I CSK 1321/24

Prawo zatrzymania (art. 496 k.c.) nie przysługuje stronie, która może potrącić swoją wierzytelność z wierzytelności drugiej strony. W razie dochodzenia od banku zwrotu świadczenia spełnionego na podstawie umowy kredytu, która okazała się niewiążąca, bankowi nie przysługuje prawo zatrzymania na podstawie art. 496 w związku z art. 497 k.c.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2025 r., III CZP 48/24

W razie przyznania od Skarbu Państwa adwokatowi z urzędu na jego wniosek kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej stronie procesu jedynie w części sąd oddala ten wniosek w pozostałym zakresie.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 2025 r., I CSK 3040/24

Artykuł 212 § 2 k.c. pozostawia sądowi decyzję co do wyboru między przyznaniem rzeczy jednemu ze współwłaścicieli a zarządzeniem jej sprzedaży. Wyboru tego sąd ma dokonać „stosownie do okoliczności”. Okolicznościami tymi mogą być na przykład zgodność określonego sposobu zniesienia współwłasności z zasadami prawidłowej gospodarki, co ma

szczególne znaczenie przy zniesieniu współwłasności nieruchomości rolnej, zawód, wiek współwłaściciela, charakter (rodzaj) wspólnej nieruchomości, sytuacja rodzinna i majątkowa współwłaścicieli, ich zdolność finansowa do uiszczenia spłat (dopłat). Ocena okoliczności, które zgodnie z art. 212 § 2 k.c. decydują o przyznaniu rzeczy jednemu ze współwłaścicieli, należy do sądów rozpoznających sprawę merytorycznie, i sąd kasacyjny mógłby je zakwestionować tylko wtedy, gdyby była rażąco błędna lub oparta na stwierdzeniach oczywiście sprzecznych z dokonanyimi ustaleniami faktycznymi.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2025 r., I CSK 2731/23

Dopuszczalne jest wystąpienie z żądaniem ustalenia nieistnienia stosunku kredytu ze względu na nieważność umowy kredytu, nawet jeżeli stronie przysługuje roszczenie o zwrot świadczeń spełnionych na podstawie tej umowy.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2025 r., I CSK 3434/24

W sprawie o podział majątku wspólnego w razie zaskarżenia orzeczenia co do istoty sprawy wartość przedmiotu sporu wyznacza nie wartość całego dzielonego majątku, ale wartość konkretnego interesu (roszczenia, żądania) lub składnika majątkowego, którego dotyczy środek odwoławczy, i z reguły nie może przekraczać wartości udziału przysługującego skarżącemu uczestnikowi, chyba że podważa on zasadę podziału, objęcie lub nieobjęcie orzeczeniem poszczególnych rzeczy lub praw albo rozliczenia nakładów. Wówczas wartość przedmiotu zaskarżenia może być wyższa niż wartość jego udziału.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2025 r., I CSK 3331/24

Artykuł 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 dyrektywy Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz.U. UE L z 1993 r. Nr 95, s. 29 z późn. zm.) należy interpretować w ten sposób, że w kontekście nieważności umowy kredytowej ze względu na przewidziane w niej abuzywne postanowienia stoją one na przeszkodzie wykładni sądowej prawa krajowego, zgodnie z którą wykonywanie praw, które konsument wywodzi z tej dyrektywy, jest uzależnione od złożenia przez tego konsumenta przed sądem oświadczenia, w którym twierdzi on, że nie wyraża zgody na utrzymanie w mocy tego abuzywnego warunku oraz że jest świadomy konsekwencji tego uznania nieważności umowy oraz wyraża on zgodę na uznanie umowy za nieważną.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2025 r., III CZP 50/24

Sprawa o pozbawienie współnika prawa reprezentowania spółki jawnej (art. 30 § 2 k.s.h.) jest sprawą o prawa majątkowe.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 kwietnia 2025 r., III CZP 51/24

Artykuł 36 § 9–13 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze stosuje się do walnego zgromadzenia spółdzielni mieszkaniowej.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2025 r., I CSK 727/24

Norma wywodzona z art. 6 k.c. nie ma charakteru samodzielnego, lecz zawsze współwystępuje z odpowiednią normą prawa materialnego, stanowiącą podstawę prawną żądania

lub określonego stanowiska procesowego strony. Oznacza to, że postawienie zarzutu naruszenia samego art. 6 k.c., bez wskazania na przepis określający, jakich elementów hipotezy normy prawa materialnego (faktów) ma dotyczyć ciężar udowodnienia, a *limine* nie może okazać się skuteczne.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2025 r., I CSK 855/24

Samo pojęcie „odwrócenie ciężaru dowodu” jest nieprawidłowe. Zjawisko tego rodzaju nie występuje w polskim prawie cywilnym. Rozkład ciężaru dowodu zawsze wynika z odpowiednich przepisów, a jego „odwrócenie” jest niemożliwe; możliwe jest co najwyżej naruszenie danych unormowań przez błędne ustalenie, która strona lub uczestnik obarczeni są ryzykiem nieudowodnienia stosownych faktów w rozumieniu art. 6 k.c.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2025 r., I CSK 562/24

W świetle art. 481 § 1 k.c. nie ma wątpliwości, że każde roszczenie pieniężne, w razie opóźnienia w jego spełnieniu, rodzi roszczenie o uiszczenie odsetek ustawowych za opóźnienie. Skoro przepisy nie różnicują stawki odsetek w zależności od waluty, to oczywiste jest, że w każdym wypadku stosowana jest stawka określona art. 481 § 2 k.c.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2025 r., III CZP 46/23

W razie wypłacenia zaniżonej dotacji, o której mowa w art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty – w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2016 r. (ostatnio t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1943) – osobie prowadzącej niepubliczne przedszkole przysługuje w granicach określonych w art. 361 § 2 k.c. roszczenie odszkodowawcze na podstawie art. 471 k.c. stosowanego *per analogiam* z tytułu szkody spowodowanej wydatkowaniem własnych środków na realizację zadań podlegających dofinansowaniu dotacją.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2025 r., I CSK 1867/24

Ustanowienie kolejnego pełnomocnika tylko w celu uzyskania wyższego zwrotu kosztów zastępstwa jest nadużyciem prawa procesowego (art. 4¹ k.p.c.).

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2025 r., I CSK 3778/23

Nie jest konieczne poprzedzenie zarzutu potrącenia oświadczeniem o potrąceniu złożonym poza procesem. Ustawodawca nadał potrąceniu moc wsteczną (art. 499 k.c.), między innymi w celu uczynienia zbędnymi sporów o datę złożenia oświadczenia o potrąceniu. Dlatego nie ma znaczenia, czy podniesienie zarzutu potrącenia w odpowiedzi na pozew było poprzedzone tak zwanym oświadczeniem materialnoprawnym, czy też dopiero odpowiedź na pozew spowodowała wzajemne umorzenie wierzytelności zgodnie z art. 498 § 2 k.c.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2025 r., I CSK 1660/24

Dowody z niepoświadczonych kserokopii nie stanowią wprawdzie dowodów z dokumentów, o których mowa w art. 244 i art. 245 k.p.c., nie są jednak pozbawione mocy dowodowej w rozumieniu art. 232 w związku z art. 308 k.p.c. Dopóki sąd ani strona

przeciwna nie zakwestionuje ich i nie zażąda złożenia oryginałów dokumentów, stanowią one jeden ze środków dowodowych, przy pomocy których strona może udowodnić fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Obowiązek złożenia oryginałów dokumentów powstaje, gdy zażąda tego sąd albo strona przeciwna (art. 248 i 129 § 1 k.p.c.).

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2025 r., I CSK 3869/23

Wierzyciele, którym przysługuje wierzytelność wspólna, mogą ją podzielić między siebie bez zgody dłużnika. Taki podział wierzytelności jest w istocie przeniesieniem odpowiedniej części wierzytelności wspólnej na jednego z wierzycieli (art. 509 k.c.). W konsekwencji należy stwierdzić, że między wierzycielami wnoszącymi wspólny pozew nie zachodzi współuczestnictwo konieczne, jeżeli już w pozwie dokonali oni podziału wierzytelności.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2025 r., I CSK 3171/24

Wprawdzie przewidziany w art. 91 k.p.c. zakres umocowania z mocy ustawy nie uprawnia pełnomocnika procesowego do złożenia materialnoprawnego oświadczenia o potrąceniu, to jednak oświadczenie woli mocodawcy o udzieleniu pełnomocnictwa do złożenia takiego oświadczenia może być złożone w sposób dorozumiany.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2025 r., I CSK 11/25

Do szczególnych uprawnień dłużnika rzeczowego należy możliwość podnoszenia przeciwko wierzycielowi nie tylko zarzutów własnych, ale także wszelkich zarzutów, które przysługiwałyby dłużnikowi osobistemu, choćby tamten się ich zrzekł lub z nich nie korzystał (art. 73 u.k.w.h.). Pochodną tej zasady jest przyjęcie, że tytuł egzekucyjny wystawiony przeciwko dłużnikowi osobistemu nie może być podnoszony przeciwko dłużnikowi rzeczowemu. Dłużnik rzeczowy powinien bowiem mieć własną szansę obrony swoich praw, w tym podnoszenia zarzutów, które przysługiwałyby dłużnikowi osobistemu ze stosunku podstawowego, w oddzielnym postępowaniu. Innymi słowy, dłużnikowi rzeczowemu przysługują dwie grupy zarzutów – zarzuty własne (związane zasadniczo z wadliwością samego trybu ustanowienia lub przeniesienia hipoteki) oraz zarzuty cudze, czyli takie, którymi dłużnik osobisty mógł kwestionować stosunek podstawowy.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2025 r., II CSKP 510/22

Polecenie jest dodatkowym postanowieniem umownym (*accidentalia negotii*), z którego treści powinno jednoznacznie wynikać, jakiego zachowania (działania lub zaniechania) oczekuje darczyńca od obdarowanego. Oczywiście charakterystyczną cechą polecenia jest brak wierzyciela, ale jednocześnie art. 893 k.c. wprost wskazuje, że darczyńca nakłada na obdarowanego oznaczony obowiązek.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 2025 r., I CSK 2407/24

Wniosek o zawezwanie do próby ugodowej – w swych granicach podmiotowych i przedmiotowych – co do zasady stanowi czynność zmierzającą bezpośrednio do dochodzenia roszczenia, a zatem czynność wymienioną w art. 123 § 1 pkt 1 k.c. Skutek przerwy biegu przedawnienia w rezultacie złożenia wniosku o zawezwanie do próby ugodowej następuje

niezależnie od tego, czy ugoda została zawarta, czy też do jej zawarcia nie doszło. Skutek ten nie powstanie w sytuacji, w której wniosek o zawezwanie do próby ugodowej został zwrócony, odrzucony lub postępowanie pojednawcze zostało umorzone.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 2025 r., III CZ 277/24

Zmiana zakresu pełnomocnictwa procesowego, wynikająca z nowego brzmienia art. 91 pkt 1 k.p.c., może co do zasady znajdować zastosowanie do pełnomocnictwa udzielonego przez mocodawcę od 1 lipca 2023 r.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2025 r., I CSK 2700/24

Właścicielowi nieruchomości, której wartość zmniejszyła się na skutek wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania, przysługuje odszkodowanie na podstawie art. 129 ust. 2 prawa ochrony środowiska, chociażby zmniejszenie to nie miało związku z ograniczeniami wynikającymi z art. 135 ust. 3a tej ustawy.

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2025 r., III CZP 9/24

1. Jeżeli dłużnik wyzbył się nieruchomości obciążonej hipoteką, pokrzywdzenie wierzycieli zachodzi, gdy czynność ta doprowadziła do powstania lub do zwiększenia nadwyżki pasywów nad aktywami dłużnika. Oceniając zasadność skargi pauliańskiej, sąd nie bada możliwości zaspokojenia się wierzyciela ze zbywanej nieruchomości (art. 527 § 2 k.c.).
2. Ocena, czy czynność doprowadziła do pokrzywdzenia wierzycieli, jest dokonywana na chwilę zamknięcia rozprawy (art. 316 § 1 k.p.c.).

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 marca 2025 r., I CSK 3113/24

Pojęcie „znaczne pogorszenie stanu zdrowia psychicznego” obejmuje sytuacje, w których osoba chora psychicznie na skutek niepodjęcia leczenia doprowadza się do stanu uniemożliwiającego jej funkcjonowanie w rodzinie, w miejscu zamieszkania lub pracy. Pojęcie to nie obejmuje takiego stanu, kiedy osoba chora psychicznie wprowadza zachowanie się w sposób odbiegający od przyjętych wymogów społecznych, ale ma zachowaną zdolność funkcjonowania w otaczającej ją rzeczywistości społecznej.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2025 r., I CSK 3170/23

Na podstawie art. 675 § 1 k.c. po zakończeniu najmu najemca obowiązany jest zwrócić rzecz w stanie nie pogorszonym, zaś jeśli najemca oddał rzecz innej osobie do bezpłatnego używania lub w podnajem, obowiązek powyższy ciąży także na tej osobie (art. 675 § 2 k.c.). Z przepisu tego nie wynika, by oddanie lokalu przez najemcę w podnajem lub do używania osobom trzecim zwalniało najemcę z odpowiedzialności względem wynajmującego za szkody wyrządzone przez te osoby.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2025 r., I CSK 3416/23

Przedsiębiorstwa państwowe wykonywały posiadanie mogące prowadzić do zasiedzenia służebności gruntowej, z tym zastrzeżeniem, iż pod rządem art. 128 k.c. nabycie takiego prawa następowało do jednolitego funduszu własności państwowej. Stwierdzono również, że przedsiębiorca przesyłowy może zaliczyć posiadanie przez Skarb Państwa służebności

gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu, jeżeli jest następcą prawnym przedsiębiorstwa, a podczas biegu posiadania służebności nastąpiło jego przeniesienie na rzecz obecnie istniejącego przedsiębiorcy przesyłowego lub jego poprzednika. Uznano, że nie ma żadnych podstaw do przyjęcia, iż posiadanie służebności przesyłowej przez przedsiębiorstwo państwowe przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej Kodeks cywilny z 1989 r. nie było posiadaniem w rozumieniu art. 352 § 1 k.c. i nie mogło prowadzić do zasiedzenia.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2025 r., I CNP 124/24

Uprawdopodobnienie wyrządzenia szkody nie polega na przytoczeniu samych twierdzeń o jej zaistnieniu. Podnosi się, iż składając oświadczenie o wystąpieniu szkody, skarżący musi wskazać czas jej powstania, postać, rozmiar i adekwatny związek przyczynowy między tak określoną szkodą a zaskarżonym wyrokiem. To zaś oświadczenie powinno być uwiarygodnione przez powołanie i przedstawienie dowodów, jak również innych środków, nieuznawanych przez kodeks za dowody.

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2025 r., III CZP 67/23

Sędzia, który brał udział w podjęciu uchwały połączonych Izb Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20, która została podjęta z rażącym naruszeniem prawa, a następnie wyeliminowana z obrotu prawnego wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2020 r., U 2/20, nie jest wyłączony z mocy samej ustawy w sprawach, których przedmiot rozstrzygnięcia powiązany jest ze stanowiskiem wyrażonym w tej uchwale co do sprzeczności składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c., gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw.

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2025 r., III CZP 41/24

Sąd, rozpoznając wniosek o ubezwłasnowolnienie, nie jest związany zakresem tego wniosku co do rodzaju ubezwłasnowolnienia.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2025 r., II CSKP 4/23

Zestawienie odesłania w art. 40 ust. 1 do art. 29 ust. 1 pkt 2–3 ustawy z 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa z treścią objętego tym odesłaniem art. 29 ust. 1 pkt 3a ustawy, w którym mowa o decyzji komisji stwierdzającej nieważność decyzji reprivatyzacyjnej z powodów określonych w art. 156 k.p.a., jednoznacznie przesądza o tym, że podstawę wykreślenia wpisu w księdze wieczystej stanowi również decyzja komisji stwierdzająca nieważność decyzji reprivatyzacyjnej.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2025 r., II CSKP 149/25

Wprawdzie literalne brzmienie art. 952 § 2 k.c. zakłada, że dochowanie formy stwierdzenia treści testamentu ustnego następuje przez sporządzenie jednego dokumentu, podpisanego

zarówno przez spadkodawcę jak i dwóch świadków, to jednak wymagania wynikające z tego przepisu należy uznać za spełnione także wtedy, gdy sporządzone zostają trzy równobrzmiące dokumenty obejmujące treść ostatniej woli spadkodawcy, z których każdy opatrzony został podpisem spadkodawcy i co najmniej jednego świadka, jeżeli zarazem ustalone zostało, że oświadczenie spadkodawcy złożone zostało przy jednoczesnej obecności trzech świadków, z których każdy sporządził i podpisał – obok spadkodawcy – jeden z tych dokumentów.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2025 r., I CSK 2395/24

Zasiedzenie służebności przesyłu na podstawie art. 172 w związku z art. 292 k.c. jest sposobem jej nabycia przez korzystającego z cudzej nieruchomości w granicach wynikających z treści służebności przez upływ czasu. Uzyskanie tą drogą uprawnienia do stałego korzystania z nieruchomości dotyczy przedsiębiorcy przesyłowego, który nie legitymuje się tytułem prawnym do nieruchomości, na której zostały zamontowane urządzenia przesyłowe będące jego własnością. Posiadanie służebności prowadzące do jej zasiedzenia ma charakter zależnego (art. 336 k.c.). Władanie cudzą nieruchomością w zakresie wyznaczonym treścią służebności przesyłu podlega ocenie w kontekście wykonywania go w dobrej lub złej wierze, od czego uzależniony jest czas wymagany do uznania, czy doszło do zasiedzenia zgodnie z art. 172 § 1 i 2 k.c.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2025 r., I CSK 2342/24

Na zasadzie swobody umów strony zawarły umowę nienazwaną, najbardziej zbliżoną w swej istocie do umowy pożyczki. W związku z tym, że zasada swobody umów pozwala stronom zawierać umowy, które nie dają się przyporządkować jakiemukolwiek typowi ustawowemu, do umów takich stosuje się bezpośrednio normy dotyczące umów w ogólności oraz w drodze *analogia legis* przepisy dotyczące tych umów nazwanych, do których umowy nienazwane są najbardziej zbliżone swym charakterem prawnym.

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 marca 2025 r., III CZP 37/24

W razie dochodzenia od banku zwrotu świadczenia spełnionego na podstawie umowy kredytu, która okazała się niewiążąca, bankowi nie przysługuje prawo zatrzymania na podstawie art. 496 w związku z art. 497 k.c.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 marca 2025 r., I CSK 1450/24

Objęcie nieruchomości (jej części) w posiadanie za zgodą właściciela, chociażby była ona jedynie dorozumiana, a następnie posiadanie nieruchomości w zakresie przez właściciela określonym lub tolerowanym, świadczy z reguły o posiadaniu zależnym. Ustalenie *in concreto* istnienia i treści zamiaru władania rzeczą dla siebie, z wszystkimi odcieniami woli, wymaga uwzględnienia nie tylko zewnętrznych, zmanifestowanych przejawów posiadania, lecz również dalszych faktów, chociażby takich jak wypowiedzi posiadacza wobec otoczenia czy wystąpienia wobec organów. Konieczne jest, by posiadanie, które ma doprowadzić do zasiedzenia, było jawne. Władać bowiem jak właściciel można jedynie przez podejmowanie czynności widocznych dla otoczenia.

Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 4 marca 2025 r., III CZP 6/24

1. Żądanie zmiany oznaczenia płci w akcie urodzenia podlega rozpoznaniu przez sąd w postępowaniu nieprocesowym przy zastosowaniu w drodze analogii art. 36 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego.
2. Zmiana oznaczenia płci w akcie urodzenia może nastąpić wyłącznie na wniosek osoby, której dotyczy ten akt.
3. Oprócz wnioskodawcy uczestnikiem postępowania może być tylko jego małżonek (art. 510 k.p.c.).
4. Postanowienie uwzględniające wniosek wywołuje skutki od chwili uprawomocnienia się.

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2025 r., III CZP 126/22

Umowa o kredyt bankowy (art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1646) jest umową wzajemną w rozumieniu art. 487 § 2 k.c.

Sprawy z zakresu prawa karnego

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2025 r., IV KO 40/25

Sam fakt współpracy Policji i Straży Miejskiej z władzą sądowniczą na podstawie stosownych regulacji nie świadczy o zagrożeniu dla bezstronności orzekającego w sprawie przeciwko komendantowi tych służb. Jeśli natomiast *in concreto* powstałaby uzasadniona wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie, jego wyłączenie przewidują przepisy inne niż art. 37 k.p.k.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2025 r., I KK 312/24

Zgodnie z treścią art. 415 § 1 zdanie drugie k.p.k. obowiązku naprawienia szkody za doznaną krzywdę nie orzeka się, jeżeli roszczenie wynikające z popełnienia przestępstwa jest przedmiotem innego postępowania albo o roszczeniu tym prawomocnie orzeczono. Przepis ten wprowadza zakaz rozstrzygania w różnych postępowaniach o tym samym roszczeniu, a co za tym idzie kumulowania tytułów egzekucyjnych wynikających z różnych orzeczeń. Jeżeli zatem o roszczeniu wynikającym z popełnienia przestępstwa prawomocnie orzeczono, to nie jest możliwe (niejako ponowne) orzekanie o obowiązku naprawienia szkody, i to niezależnie od tego, czy zasądzone w postępowaniu cywilnym roszczenie zostało wyegzekwowane.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2025 r., III KK 179/25

O ile pokrzywdzona odepchnęła psa oskarżonego, by zapobiec eskalacji agresji u psów, o tyle działanie oskarżonego nie miało żadnego racjonalnego wyjaśnienia i było jedynie odwetem za odepchnięcie jego psa. W istocie to właśnie kopnięcie psa pokrzywdzonej powinno być traktowane jako rozpoczęcie bezprawnego ataku ze strony oskarżonego. Natomiast działania pokrzywdzonej nie były przecież irracjonalne, były uprawnione i zostały podjęte w następstwie zaatakowania jej psa przez oskarżonego.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2025 r., II KK 257/24

Brak pouczenia świadka o treści art. 183 § 1 k.p.k. prowadzi do jego bezkarności za złożenie fałszywych zeznań (zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy) w wypadku, gdy złoży takie zeznania wyłącznie w trakcie udzielania odpowiedzi na pytanie. Zaniechanie takiego pouczenia przed fazą swobodnej wypowiedzi świadka, w trakcie której złoży fałszywe zeznania, nie skutkuje bezkarnością takiego zachowania.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2025 r., III KK 640/24

Ocena co do realizacji znamienia ruchu lądowego wymaga niejednokrotnie przeprowadzenia wnikliwej, indywidualnej analizy realiów występujących w konkretnej sprawie.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2025 r., I KK 72/25

W odniesieniu do pojazdu mechanicznego prowadzonego przez sprawcę w ruchu lądowym, jeżeli orzeczenie przepadku pojazdu jest niemożliwe ze względów prawnych (brak po stronie sprawcy wyłącznego prawa własności, względnie przeniesienie prawa własności po dacie czynu a przed datą wyrokowania w sprawie, poprzez jego zbycie lub darowanie) lub też jest niecelowe ze względów faktycznych (ukrycie pojazdu) – wówczas orzeka się przepadek równowartości pojazdu mechanicznego. Należy w tym miejscu nadmienić, że jeżeli ustawa tego nie przewiduje, nie można orzec przepadku przedmiotu niebędącego własnością sprawcy, co w sposób oczywisty wynika z ochrony prawa własności osób trzecich.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2025 r., I KK 38/25

Artykuł 288 § 1 k.k. chroni nienaruszalność oraz zdolność do użytkowania rzeczy cudzych, do których określonemu podmiotowi przysługuje prawo własności, bądź który jest posiadaczem tych rzeczy, albo przysługują mu inne uprawnienia do rzeczy, wynikające z praw rzeczowych lub obligacyjnych. Sprawca tego przestępstwa narusza bezpośrednio zarówno dobro prawne właściciela rzeczy, jak i dobro prawne posiadacza rzeczy w dobrej wierze. Przepis art. 288 § 1 k.k. chroni więc także posiadanie, będące atrybutem własności, które może być faktycznie przekazywane innemu podmiotowi, na przykład użytkownikowi, dzierżawcy, najemcy czy prawnemu posiadaczowi rzeczy. Dlatego osobą uprawnioną do złożenia wniosku o ściganie, o którym mowa w art. 288 § 4 k.k., jest nie tylko właściciel rzeczy, lecz także każda inna osoba, której przysługuje inne prawo rzeczowe lub prawo obligacyjne do rzeczy.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2025 r., IV KK 146/24

Szkoda w postaci utraconych korzyści ma zawsze charakter hipotetyczny, jednak uwzględnienie roszczenia z tego tytułu jest dopuszczalne, gdy zainteresowany udowodni wysoki stopień prawdopodobieństwa, że uzyskałby określone korzyści, a przyczyną ich nieosiągnięcia jest zdarzenie wywołujące szkodę.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2025 r., I KK 500/24

Wprawdzie występki z art. 207 § 1 k.k. jest przestępstwem trwałym, ale nie sposób uznać, w sytuacji, gdy nie została przyjęta konstrukcja z art. 12 § 1 k.k., że odbywanie przez

określony, dłuższy czas kary pozbawienia wolności nie stanowi przeszkody do przyjęcia, że znęcanie się może stanowić jeden czyn zabroniony, a więc i jedno przestępstwo. Jakkolwiek przestępstwo określone w art. 207 § 1 k.k. ma charakter trwały, bowiem sprawca swym zachowaniem wywołuje bezprawny stan i utrzymuje go przez dłuższy czas, to nie oznacza to możliwości włączenia do okresu znęcania się nad pokrzywdzonymi tych odcinków czasowych, w których sprawca przebywał w jednostkach penitencjarnych.

Sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2025 r., I PSKP 3/25

Stosując art. 45 § 1 k.p. w związku z art. 42 § 1 k.p., sąd może przywrócić pracownika do pracy na poprzednich warunkach, zobowiązując pracodawcę do zatrudnienia pracownika na takim samym stanowisku, jakie zajmował poprzednio, i za wynagrodzeniem zgodnym z obowiązującym u tego pracodawcy przed dniem wypowiedzenia regulaminem lub taryfikatorem wynagrodzeń.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 kwietnia 2025 r., III PZP 7/24

Funkcjonariusz służby więziennej, wnosząc pozew do sądu pracy w sprawach dotyczących uposażenia na podstawie art. 220 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1683), nie korzysta z ustawowego zwolnienia od kosztów sądowych przewidzianego w art. 96 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 959 ze zm.).

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 kwietnia 2025 r., II USK 197/24

„Wyzerowanie lat służby” (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadały przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2025 r., II USK 168/24

Ważność umowy oraz ocena, czy została zawarta umowa o pracę, zależą od rozważenia okoliczności konkretnej sprawy w zakresie między innymi celów, do jakich zmierzają strony zawieranej umowy (czy umowa nie zmierza do obejścia prawa bądź czy nie jest czynnością prawną pozorną), oraz zachowania elementów konstrukcyjnych właściwych dla stosunku pracy, a w szczególności cechy szeroko rozumianego podporządkowania pracownika w procesie świadczenia pracy. Sąd pracy nie ma potrzeby ustalania istnienia ekonomicznego i organizacyjnego uzasadnienia zatrudnienia pracownika w sytuacji, gdy ustalił, że praca była świadczona w warunkach określonych w art. 22 § 1 k.p.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 2025 r., III PSKP 44/24

Domaganie się przywrócenia do pracy może w szczególnych sytuacjach faktycznych pozostawać w sprzeczności ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem takiej szczególnej ochrony prawnej. Z całokształtu okoliczności faktycznych, a w szczególności oceny przyczyn wypowiedzenia umowy i braku związku z pełnioną funkcją związkową, może zatem wynikać dopuszczalność oddalenia roszczenia o przywrócenie do pracy w oparciu o art. 8 k.p. w związku z art. 477¹ k.p.c. i zasądzenie w to miejsce odszkodowania.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 marca 2025 r., III USK 88/24

Istotą stosowania art. 8 ust. 2a u.s.u.s. jest umowa zawierana przez pracownika z pracodawcą (lub z osobą trzecią), czego nie zmienia to, że pracownik występuje jako przedsiębiorca (samozatrudniony). Wykonywanie działalności gospodarczej wymaga bowiem zawarcia indywidualnej umowy przez prowadzącego działalność gospodarczą i dopiero ta umowa, a nie sama działalność, określa treść zobowiązania.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 marca 2025 r., III PZP 5/24

Nauczycielowi zawieszonemu w obowiązkach w związku z trwającym postępowaniem dyscyplinarnym w przypadku wydania wobec niego prawomocnego orzeczenia uniewinniającego wypłaca się dodatek motywacyjny i dodatek za wysługę lat, do których nauczyciel nabył prawo jeszcze przed okresem zawieszenia i które były elementem składowym jego wynagrodzenia – na podstawie art. 85u ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta nauczyciela (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 986 ze zm.).

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2025 r., III USK 326/23

Obowiązek alimentacyjny z art. 60 k.r.o. jest ograniczony czasowo i ten aspekt ma przede wszystkim istotne znaczenie. Tym samym, gdy zobowiązanym jest małżonek rozwiedziony, który nie został uznany za winnego rozkładu pożycia, obowiązek ten wygasa w razie zawarcia przez tego małżonka nowego małżeństwa oraz z upływem pięciu lat od orzeczenia rozvodu, chyba że ze względu na wyjątkowe okoliczności sąd, na żądanie uprawnionego, przedłuży wymieniony termin pięcioletni (art. 60 § 3 k.r.o.). Wygaśnięcie obowiązku alimentacyjnego z upływem pięciu lat od orzeczenia rozvodu (k.r.o.) wyłącza prawo do renty rodzinnej małżonki rozwiedzionej. Nieuzyskanie z mocy wyroku sądowego przedłużenia terminu pięcioletniego, o którym mowa w art. 60 § 3 zdanie drugie k.r.o., powoduje wygaśnięcie obowiązku alimentacyjnego rozwiedzonego małżonka, co oznacza niespełnienie jednego z warunków niezbędnych do przyznania renty rodzinnej, polegającego na posiadaniu prawa do alimentów ustalonego wyrokiem sądowym lub ugodą sądową w dniu śmierci byłego męża (art. 70 ust. 3 u.e.r.f.u.s.). W konsekwencji wygaśnięcie obowiązku alimentacyjnego (k.r.o.) pociąga za sobą wszelkie skutki, jakie prawo wiąże z dobrodziejstwem alimentacji.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2025 r., III UZP 2/24

Przepisy działu IV rozdziału 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2561 ze zm.) kompleksowo i autonomicznie kształtują zagadnienie opłacania składek na ubezpieczenie

zdrowotne, regulując: ich wysokość (art. 79–80 u.ś.o.z.), podstawę ich wymiaru (art. 81 u.ś.o.z.), zbieg tytułów (art. 82 u.ś.o.z.), obniżenie wysokości składki (art. 83 u.ś.o.z.), podmioty zobowiązane do pobierania i opłacania składek, wraz ze wskazaniem podmiotu finansującego składkę danego ubezpieczonego (art. 84–86 u.ś.o.z.), zasady opłacania składek (art. 87–87a u.ś.o.z.), koszty poboru i ewidencjonowania składek na ubezpieczenie zdrowotne (art. 88 u.ś.o.z.), odsetki za zwłokę (art. 89 u.ś.o.z.), kontrolę wykonywania obowiązków przez płatników (art. 90 u.ś.o.z.), przekazywanie właściwym ministrom informacji o wysokości składek (art. 91 u.ś.o.z.), dochodzenie roszczeń z tytułu nieopłaconych składek (art. 93 u.ś.o.z.), oraz zwrot nienależnie opłaconych składek (art. 94 u.ś.o.z.). W sytuacji równoczesnego pobierania przez ubezpieczonego renty rodzinnej i renty socjalnej oba świadczenia – jako samoistne tytuły ubezpieczenia zdrowotnego – powinny być obciążone składką na ubezpieczenie zdrowotne stosownie do przepisów art. 82 ust. 6 i 7 u.ś.o.z. w związku z art. 86 ust. 1 i 2 u.ś.o.z. Skoro ani renta rodzinna, ani renta socjalna nie zostały wskazane w katalogu art. 86 ust. 1 u.ś.o.z., do którego odnosi się przepis art. 86 ust. 2 u.ś.o.z., to w sytuacji pobierania przez ubezpieczonego zarówno renty rodzinnej, jak i renty socjalnej właściwy organ rentowy odrębnie oblicza, pobiera i odprowadza składkę od każdego z tych świadczeń.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 marca 2025 r., II PSK 120/24

Artykuł 41¹ k.p. nie ma zastosowania dopiero wtedy, gdy dochodzi do faktycznego i prawnego unicestwienia pracodawcy. W takiej sytuacji nie istniałby przecież podmiot mogący rozwiązać z pracownikami stosunki pracy. Dlatego też powołany przepis nie posługuje się terminem „zlikwidowania” pracodawcy, lecz zwrotem „likwidacja”, i ma zastosowanie już w momencie zarządzenia owej likwidacji, chyba że decyzja taka jest nieważna lub pozorna.

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2025 r., III PZP 3/24

Praca wykonywana przez nauczyciela ponad normy czasu pracy z art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta nauczyciela (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 986 ze zm.) jest pracą w godzinach nadliczbowych w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy.

Bibliografia

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 2025 r., I CSK 3931/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2025 r., IV KO 40/25.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2025 r., I CSK 572/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 2025 r., I CSK 1351/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 2025 r., I CSK 3339/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2025 r., I CSK 1178/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2025 r., I CSK 611/25.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2025 r., I CSK 241/25.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2025 r., I CSK 1321/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 2025 r., I CSK 3040/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2025 r., I CSK 2731/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2025 r. I CSK 3434/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2025 r., I CSK 3331/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 kwietnia 2025 r., II USK 197/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2025 r., I CSK 727/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2025 r., I CSK 855/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2025 r., I CSK 562/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2025 r., I KK 38/25.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2025 r., I CSK 1867/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2025 r., I CSK 3778/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2025 r., I CSK 1660/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2025 r., I CSK 3869/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2025 r., I CSK 3171/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2025 r., I CSK 11/25.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2025 r., II USK 168/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 2025 r., I CSK 2407/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 2025 r., III CZ 277/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2025 r., I CSK 2700/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 marca 2025 r., I CSK 3113/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 marca 2025 r., III USK 88/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2025 r., I CSK 3170/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2025 r., I CSK 3416/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2025 r., I CNP 124/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2025 r., II CSKP 4/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2025 r., II CSKP 149/25.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2025 r., III USK 326/23.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2025 r., I CSK 2395/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2025 r., I CSK 2342/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 marca 2025 r., II PSK 120/24.
Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 marca 2025 r., I CSK 1450/24.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 kwietnia 2025 r., III PZP 7/24.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2025 r., III CZP 48/24.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2025 r., III CZP 50/24.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 kwietnia 2025 r., III CZP 51/24.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2025 r., III CZP 46/23.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 marca 2025 r., III PZP 5/24.
Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2025 r., III UZP 2/24.
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2025 r., III CZP 40/24.
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 2025 r., III CZP 22/24.
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 2025 r., III CZP 39/23.
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2025 r., III CZP 9/24.
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2025 r., III CZP 67/23.
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2025 r., III CZP 41/24.
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 marca 2025 r., III CZP 37/24.
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2025 r., III CZP 126/22.
Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2025 r., III PZP 3/24.
Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 4 marca 2025 r., III CZP 6/24.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2025 r., I KK 312/24.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2025 r., III KK 179/25.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2025 r., I PSKP 3/25.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2025 r., II KK 257/24.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2025 r., III KK 640/24.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2025 r., I KK 72/25.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2025 r., II CSKP 510/22.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 2025 r., III PSKP 44/24.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2025 r., IV KK 146/24.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2025 r., I KK 500/24.

Kwartalnik „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” jest czasopismem naukowym samorządu radców prawnych. Jego misją jest tworzenie przestrzeni do refleksji naukowej na temat zagadnień prawnych istotnych z perspektywy radców prawnych i ich samorządu zawodowego, jak też platformy upowszechniania wyników badań z zakresu nauk prawnych prowadzonych przez radców prawnych i aplikantów radcowskich. Celem periodyku jest zapewnienie radcom prawnym i aplikantom radcowskim udziału w prowadzonej w nauce dyskusji nad zagadnieniami prawnymi, jak też powszechnego dostępu (*open access*) do aktualnych wyników badań nad kwestiami istotnymi tak teoretycznie, jak i praktycznie z perspektywy wykonywanego przez nich zawodu. Czasopismo jest społecznie zaangażowane i odpowiedzialne – służy pogłębieniu refleksji nad aktualnymi problemami prawnymi kluczowymi dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa, w których rozwiązaniu mogą mieć udział radcowie prawni. Publikowane są w nim oryginalne, recenzowane prace naukowe dotyczące zagadnień ze wszystkich gałęzi prawa, w szczególności związane z praktycznymi i doktrynalnymi aspektami wykonywania zawodu radcy prawnego, tradycją świadczenia pomocy prawnej, funkcjonowaniem samorządów zaufania publicznego i statusem ich członków, odpowiedzialnością dyscyplinarną i orzecznictwem w sprawach dyscyplinarnych radców prawnych, a także przeglądy i analizy orzeczeń sądów i trybunałów. W kwartalniku „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” publikowane są w szczególności prace naukowców, radców prawnych i aplikantów radcowskich, a także innych osób, po spełnieniu stawianych dla tych prac wymagań określonych przez kolegium redakcyjne.

Punkty MEiN: 40

- » Redakcja kwartalnika „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” stosuje zasady etyki publikacyjnej, mające na celu przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom publikacyjnym, w szczególności zgodne z wytycznymi Komitetu do spraw Etyki Publikacyjnej (COPE – Committee on Publication Ethics), <https://publicationethics.org>.
- » Kolegium redakcyjne kwartalnika „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” w swojej pracy stale czuwa nad przestrzeganiem przyjętych zasad etycznych i metod pracy naukowej oraz 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 głosowane orzeczenie zapadło.
- » Prace współautorskie powinny zostać opatrzone wskazaniem procentowym wkładu każdego autora w publikację.
- » Autorzy są obowiązani zachować najwyższe standardy obiektywności, rzetelności i staranności badawczej i metodologicznej, w szczególności biorą odpowiedzialność za treść opracowania swojego autorstwa, w tym aktualność i prawidłowość przywołanych regulacji prawnych, danych statystycznych, orzecznictwa i poglądów doktryny.

- » Fragmenty inspirowane innymi materiałami, w tym artykułami, opracowaniami i orzeczeniami, muszą być opatrzone przez autora odpowiednim przypisem. Przypisy powinny umożliwiać ustalenie źródła i dotarcie do niego. Cytaty powinny być wyraźnie zaznaczone. Wyniki przeprowadzonych badań muszą być weryfikowalne. Źródła internetowe powinny być opatrzone datą dostępu.
- » Powielanie lub parafrazowanie własnych treści wcześniej przez autora opublikowanych jest niedopuszczalne, chyba że na zasadach cytatu opatrzonego przypisem. Nadmierna skala autocytowań może uzasadniać odmowę przyjęcia publikacji.
- » Autor, przekazując opracowanie, zapewnia, że przekazane prawa autorskie do utworu w dacie jego przyjęcia przez redakcję nie będą ograniczone jakimikolwiek prawami osób trzecich, korzystanie z utworu i rozporządzanie nim przez wydawcę nie będzie naruszać dóbr osobistych ani praw osób trzecich.
- » Autorzy zobowiązani są wymienić w bibliografii załącznikowej źródła (publikacje, orzeczenia), które zostały przez nich wykorzystane przy tworzeniu opracowania.
- » Z autorami zawierane są umowy wydawnicze.
- » Do publikacji może zostać skierowane opracowanie naukowe, w szczególności artykuł naukowy lub glosa, wyłącznie w przypadku uzyskania recenzji pozytywnej, jak też pozytywnej oceny ze strony kolegium redakcyjnego, a w przypadku jego ustanowienia – także redaktora tematycznego.
- » Kolegium redakcyjne zastrzega sobie prawo odmowy skierowania do recenzji i przyjęcia do publikacji opracowania, które narusza niniejsze zasady lub nie odpowiada profilowi tematycznemu czasopisma lub jego celom i misji bądź gdy staranność i poziom opracowania (jakość naukowa), w tym rzetelność jego przygotowania, nie odpowiadają poziomowi naukowemu wymaganemu dla publikacji na łamach kwartalnika.
- » Decyzja o przyjęciu do druku i publikacji opracowania zależy od jego wartości naukowej, oryginalności ujęcia problemu, przejrzystości i rzetelności wyводу, zgodności z profilem tematycznym czasopisma oraz od znaczenia prawnego, społecznego, naukowego lub zawodowego danego zagadnienia.
- » Kwestie niemerytoryczne, w tym cechy osobiste autora, nie mają wpływu na decyzję o publikacji lub odmowie publikacji opracowania na łamach kwartalnika (zasada fair play).
- » Na łamach kwartalnika są publikowane uzasadnione sprostowania, erraty, wyjaśnienia lub przeprosiny.
- » Autor powinien niezwłocznie powiadomić kolegium redakcyjne o zauważonych istotnych błędach w swojej publikacji.
- » Informacja o tym, kto recenzował dane opracowanie, nie jest upubliczniana ani udostępniana, w tym autorom.
- » Lista recenzentów współpracujących z czasopismem w danym roku publikowana jest w ostatnim numerze każdego roku oraz na stronie internetowej czasopisma.
- » Informacje o złożonym opracowaniu są udostępniane wyłącznie członkom kolegium redakcyjnego, osobom obsługującym czasopismo, recenzentom i kandydatom na recenzenta oraz wydawcy.
- » Jakiegokolwiek informacje zawarte w propozycji publikacji, która nie została przyjęta do druku na łamach kwartalnika, nie mogą być wykorzystane przez osoby, którym

informacje te w ramach prac kwartalnika zostały udostępnione, chyba że autor wyrazi na to pisemną zgodę.

- » Redakcja nie wyznacza na recenzentów osób, co do których bezstronności, obiektywności lub fachowości mogą zachodzić wątpliwości, w szczególności pozostających z autorem opracowania w zależności zawodowej lub osobistej.
- » Kolegium redakcyjne wyznacza co najmniej jednego recenzenta dla zgłoszonego opracowania spośród osób nieznajdujących się w konflikcie interesu z autorem opracowania.
- » Do recenzowania opracowania wyznaczane są wyłącznie osoby będące w świetle swojego dorobku naukowego specjalistami z zakresu, którego dotyczy recenzowane opracowanie.
- » Recenzent wskazuje, że praca nadaje się do publikacji albo że praca zasługuje na publikację po poprawkach, albo że wymaga dopracowania i ponownej recenzji, albo że praca nie nadaje się do publikacji. Recenzent informuje kolegium redakcyjne o wszelkich podejrzeniach nierzetelności naukowej w związku z recenzowanym tekstem, w szczególności plagiatu.
- » Recenzent jest obowiązany sporządzić recenzję niezwłocznie, nie później niż przed upływem ustalonego terminu. W razie prawdopodobieństwa jakichkolwiek opóźnień powinien uprzedzić o nich kolegium redakcyjne.
- » Akceptowane są tylko recenzje staranne, fachowe, uargumentowane względem każdej uwagi, obiektywne i z jasną konkluzją. Recenzja stanowi ocenę opracowania – niedopuszczalna jest krytyka jej autora. Ewentualne poprawki powinny być wskazywane przez recenzenta w sposób precyzyjny. Recenzja niespełniająca tych standardów podlega zwrotowi do recenzenta w celu poprawy.
- » Gdy jest to zasadne, recenzent może zasugerować wykorzystanie przez autora dodatkowo konkretnych źródeł (np. publikacji), niewspomnianych w przekazanym opracowaniu.
- » Opracowanie jest przekazywane tylko do wiadomości recenzenta. Recenzent jest zobowiązany do poufności – nie jest upoważniony do dalszego udostępniania otrzymanego opracowania.

Warunki przyjęcia tekstu do druku

1. Redakcja przyjmuje oryginalne artykuły naukowe o objętości od 25 000 do 42 000 znaków ze spacjami. Wymagania co do objętości tekstu nie dotyczą polemik, glos, sprawozdań, recenzji, przy czym nie powinny one przekraczać objętości artykułu naukowego.
2. Za publikację artykułu lub glosy na łamach kwartalnika „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” autor otrzymuje wynagrodzenie zgodne z zasadami obowiązującymi w chwili przyjęcia do druku.
3. Tekst powinien mieć wyraźnie zaznaczony podział na podrozdziały, podsumowanie oraz przypisy. Fragmenty wewnętrzne tekstu nie powinny być pogrubione.
4. Przesłany tekst powinien być w części merytorycznej wyjustowany.
5. Glosa powinna również posiadać tytuł oraz mieć wyróżnioną zwięzłą tezę głosowanego orzeczenia. W przypadku, gdy tezę wyróżnił sam glosator, powinno zostać to zaznaczone w przypisie. Należy zaznaczyć, czy glosa ma charakter aprobujący, częściowo krytyczny, częściowo aprobujący czy krytyczny.
6. Niedopuszczalne jest złożenie glosy w sprawie, w której autor glosy brał udział.
7. Do artykułu należy dołączyć:
 - a) streszczenie w języku polskim i angielskim, poprzedzone tytułem w języku polskim oraz w języku angielskim – o objętości do 1500 znaków ze spacjami (streszczenie nie powinno zawierać wyrażen w metajęzyku – np. „autor stoi na stanowisku...”, „artykuł opisuje...”),
 - b) słowa kluczowe – od 3 do 5 (w języku polskim i angielskim),
 - c) bibliografię – wykaz literatury w układzie alfabetycznym (przywołaną w przypisach zgłoszonego tekstu),
 - d) podanie źródła finansowania, jeśli niezbędne jest jego zaznaczenie (np. grant, stypendium).
8. Autor powinien podać nr ORCID oraz afiliację (jeżeli istnieje taka możliwość). Autor może także podać adres poczty elektronicznej do kontaktu, który zostanie opublikowany.

Wymogi redakcyjne

Ogólne

1. Czcionka:
 - a) tekst główny – Times New Roman 12 punktów, wyjustowany;
 - b) tekst przypisów – Times New Roman 10 punktów, wyjustowany;
 - c) numery stron – Times New Roman 10 punktów, w prawym dolnym rogu.
2. Zwroty w języku obcym zaznaczyć kursywą.
3. Stosować pełne imiona w całym tekście głównym (w przypisach inicjały); nie należy dodawać spacji między inicjałami.
4. Cytowane fragmenty powinny być umieszczone w cudzysłowie (bez kursywy).

Przypisy

1. Jednolite w całym tekście.
2. Przypis należy stawiać przed kropką kończącą zdanie lub w innym odpowiednim miejscu w zdaniu. Nie należy stawiać przypisu po kropce kończącej zdanie.
3. Przypis należy rozpoczynać zawsze wielką literą. Kropka na końcu każdego przypisu.
4. Jeżeli źródło wskazane w przypisie jest przywoływane pogładowo, wówczas należy poprzedzić przywołanie skrótem „Zob.” Jeśli przywoływane jest porównawczo lub polemicznie, wówczas należy zastosować skrót „Por.” W przypadku wiernego przywołania (cytowania) przypisu nie należy poprzedzać wskazanymi skrótami.
5. W przypadku publikacji obcojęzycznej w alfabecie innym niż łaciński należy podać tytuł transkrybowany na alfabet łaciński, a w nawiasie obok zamieścić tytuł w alfabecie oryginalnym.
6. Przypisy literaturowe:
 - a) MONOGRAFIE: inicjał imienia autora; podwójne inicjały bez spacji (M.J. Nowak); nazwisko; tytuł kursywą (bez cudzysłowu), miejsce i rok wydania; numer strony:

Ł. Kobroń-Gąsiorowska, *Modele ochrony whistleblowera (sygnalisty)*, Warszawa 2022, s. 77.
 - b) ROZDZIAŁ W PRACY ZBIOROWEJ: kolejność elementów jak przy monografiach, [w:] w nawiasie kwadratowym:

E. Gruza, *Instytucje specjalistyczne jako podmiot opiniujący*, [w:] *Oblicza współczesnej kryminalistyki. Księga jubileuszowa profesora Huberta Koleckiego*, red. E. Gruza, Warszawa 2013, s. 100.

L. Staniszevska, *Postępowania administracyjne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom IV. Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021, s. 773.

- c) SYGNALIZACJA AUTORSTWA W MONOGRAFII WIELOAUTORSKIEJ (KOMENTARZU): kolejność elementów jak przy rozdziale w pracy zbiorowej:
T. Demendecki, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do wybranych przepisów nowelizacji 2019*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2019, s. 56.
A. Sypnicki, Art. 7, [w:] *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz*, red. A. Jakubowski, Warszawa 2019, s. 121.
- d) CZASOPISMA: nazwa czasopisma w cudzysłowie, następnie rok i oznaczenie numeru/zeszytu/tomu, strona; nie stosujemy skrótów czasopism, np.
W. Radecki, *Koncepcja odpowiedzialności prawnej w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2001, nr 3, s. 17.
M. Wilejczyk, *O szkodliwości wysokich kar umownych*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 1, s. 27–32.
G. Heleniak, E. Talma-Pogrzebska, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 2020 r. (sygn. akt II GSK 833/20)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 5, s. 172–173.
A. Orzeł, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2014 r., V CSK 45/13*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2015, nr 6, poz. 56, s. 858–865.
- e) POZYCJE (KOMENTARZE, ARTYKUŁY) Z LEXA I LEGALISA: zasady jak powyżej; jeśli nie jest znane miejsce wydania, to pomijamy tę pozycję; jeśli nie jesteśmy w stanie podać numeru strony, należy podać możliwie dokładne odesłanie do rozdziału, podrozdziału, punktu, numeru tezy, numeru bocznego, np.:
M. Kuliński, *Prawa autorskie w budownictwie*, [w:] *Bezpieczeństwo umów w procesie budowlanym*, red. M. Kuliński, 2016, Legalis, podrozdział 1.
K. Rokicka-Murszewska, [w:] *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz*, red. A. Jakubowski, Warszawa 2019, Legalis, komentarz do art. 2, nb 3.
M. Wałachowska, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna (art. 353–534)*, red. M. Fras, M. Habdas, 2018, LEX/el., komentarz do art. 449, pkt 3.
- f) AKTY PRAWNE:
Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1166).
Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.).
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 czerwca 2017 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu administracyjnym (Dz.U. poz. 1088).
Uchwała nr XXXVIII/288/22 Rady Gminy Laskowa z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie: nadania statutu Środowiskowemu Domowi Samopomocy w Ujanowicach (Dz.Urz.Woj.Małop. z 2022 r. poz. 4510).

g) ORZECZENIA: określenie formy orzeczenia, data, sygnatura (bez stosowania skrótów: „sygn.”, „sygn. akt”), miejsce publikacji; w przypadku uchwał można dodać w nawiasie wskazanie, w jakim składzie uchwała została wydana.

Wyrok TK z dnia 18 maja 2005 r., K 16/04, OTK 2005, seria A, nr 5, poz. 51.

Uchwała (trzech sędziów) SN z dnia 28 maja 2021 r., OSNC 2021, nr 11, poz. 72.

Uchwała (pełnego składu) NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 1.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 października 2019 r., II SA/Gl 803/19, LEX nr 2734899.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 lutego 2019 r., II SA/Bd 1262/19, CBOSA.

Wyrok ETPC z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie Potomska i Potomski przeciwko Polsce, skarga nr 33949/05, LEX nr 784737, z głosem D. Sześciło, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 9, s. 81–83.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 28 lipca 2009 r., WN.I.-6.0912–3/2009, Dz.Urz.Woj.Wlkp. 2009, nr 153, poz. 2647.

h) ŹRÓDŁA INTERNETOWE: inicjał imienia i nazwisko autora, tytuł artykułu, datę publikacji (jeśli to możliwe do określenia); link (bez hiperłącza), data dostępu, np.

J. Parafianowicz, *Banan w teczce – blichtr u prawników*, 1 sierpnia 2021 r., <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art16892101-joanna-parafianowicz-banan-w-teczce-blichtr-u-prawnikov> [dostęp: 15 lipca 2022 r.].

Ł. Staszewski, *Protesty społeczne po decyzji ws. aborcji. RPO przypomina rządzącym standardy zgromadzeń spontanicznych*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/protesty-po-decyzji-aborcji-rpo-przypomina-rzadzacy-standardy> [dostęp: 15 lipca 2022 r.].

Skracanie przypisów i skróty

1. Stosujemy skróty *ibidem*, *idem*, *eadem*, *passim* (kursywą), np.
 - a) *Ibidem*, s. 373.
 - b) W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2018, *passim*.
2. Nie stosujemy skrótu *op. cit.* Skróty tytułu podawać z wielokropkiem, np.
 - a) Ł. Kobroń-Gąsiorowska, *Modele ochrony...*, s. 36.
3. Stosować skróty ustaw w formacie następującym: k.p.a., k.c., k.p.c., k.k., u.p.z.p., u.p.e.a. itd.
4. Nie należy stosować skrótu „i n.”

Bibliografia

1. Wykaz wykorzystanej literatury umieszczamy na końcu tekstu (bez aktów prawnych, orzecznictwa, innych dokumentów).

2. Każda pozycja zakończona kropką.
3. Nie należy podawać numerów stron.
4. Kolejność alfabetyczna według nazwiska, np.

Kobroń-Gąsiorowska Ł., *Modele ochrony whistleblowera (sygnalisty)*, Warszawa 2022.

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

Łaguna Ł., *Status prawny sygnalisty na gruncie dyrektywy 2019/1937*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Warszawa 2021.

Małyś-Sulińska K., *Dobre sąsiedztwo jako przesłanka wydania decyzji o warunkach zabudowy*, „Causus” 2009, nr 1.

Radca Prawny. Zeszyty Naukowe
Kwartalnik naukowy

Punkty MEiN: 40

<https://kwartalnikradcaprawny.kirp.pl/>
<https://www.ejournals.eu/Radca-Prawny/>

Wydawca

Krajowa Izba Radców Prawnych
ul. Powązkowska 15
01-797 Warszawa
e-mail: radca.prawny@kirp.pl

Redaktor koordynator

Klara Szczęsnowicz

Abstrakty i słowa kluczowe w języku angielskim

Piotr Brodowski

Korekta

Aleksandra Sachanowicz-Wrzal

DTP, layout i projekt okładki

Aleksandra Snitsaruk

Druk

Wiedza i Praktyka

© Copyright by Krajowa Izba Radców Prawnych
Warszawa 2025

ISSN 2392-1943



ISSN 2392-1943



KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH