

IUS ET ADMINISTRATIO

NR 2/2023 (51)

redakcja naukowa
ELŻBIETA FERET



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu Rzeszowskiego
Rzeszów 2023

Redaktor naczelny
ELŻBIETA FERET

Zastępca redaktora naczelnego
DOROTA SEMKÓW

Członkowie komitetu redakcyjnego
DOROTA HABRAT
KONRAD KĘDZIERSKI
PAWEŁ MAJKA

Sekretarz redakcji
OSKAR BRÓŻ

Rada naukowa

ELŻBIETA URA (Polska) – przewodnicząca; MÁRIA BUJŇÁKOVÁ (Słowacja)
DMYTRO BYELOV (Ukraina); DIANA CÍRMACIU (Rumunia)
JAROSŁAW DOBKOWSKI (Polska); MIECZYŚLAW GOC (Polska)
MARINA KARASEVA-SENTSOVA (Rosja); MÁRIA KIOVSKÁ (Słowacja)
JAROSŁAW KOSTRUBIEC (Polska); IOAN LEŞ (Rumunia)
MONIKA MÜNNICH (Polska); JAN OLSZEWSKI (Polska); SŁAWOMIR PATYRA (Polska)
STANISŁAW PIEPRZNY (Polska); VICTOR HUGO RAMÍREZ LAVALLE (Meksyk)
MARIA TERESA RUSSO (Włochy); BRONISŁAW SITEK (Polska)
ANGELO VIGLIANISI FERRARO (Włochy); ZBIGNIEW WITKOWSKI (Polska)
MUSTAFA YASAN (Turcja); DARIUSZ ŻAK (Polska)

Redaktorzy tematyczni

RAINER ARNOLD (Niemcy); GABRIELA DOBROVIČOVÁ (Słowacja)
JAN FILIP (Czechy); IOAN GÁNFÁLEAN (Rumunia)
SALIMYA GANIYEVA (Turcja); ANNA GOLONKA (Polska)
MIRUNA MIHAELA TUDORAŞCU (Rumunia); JACEK WANTOCH-REKOWSKI (Polska)

Korekta tekstów w języku polskim
PIOTR CYREK

Korekta tekstów w języku angielskim
JOANNA MAZUR-OKALOWE

Opracowanie techniczne
EWA KUC

Łamanie tekstu
BARBARA DRAŹEK-OCZOŚ

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2023

ISSN 2300-4797
DOI: 10.15584/iuseta

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU RZESZOWSKIEGO
35-959 Rzeszów, ul. prof. S. Pigonia 6, tel. 17 872 13 69, tel./faks 17 872 14 26
e-mail: wydaw@ur.edu.pl; <https://wydawnictwo.ur.edu.pl>
wydanie I; format B5; ark. wyd. 11,6; ark. druk. 11,5; zlec. red. 98/2023

Spis treści

Agata Barczewska-Dziobek Pomocniczość i decentralizacja jako podstawa systemu organizacyjnego usług społecznych	5
Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko Zastosowanie sztucznej inteligencji i robotyki w usługach opiekuńczych świadczonych osobom starszym: szansa czy zagrożenie?	20
Dominika Cendrowicz Świadcząca rola gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej	36
Gabriela Garcia Vera Problemy i dylematy prawnokarne w kontekście odpowiedzialności za zbrodnie przeciwko ludzkości	46
Bogdan Jaworski Konstytucyjna zasada pomocniczości a świadcząca rola samorządu gminnego	58
Natalia Karpiuk-Wawryszuk Uwarunkowania prawne emisji cyfrowego pieniądza banku centralnego w świetle raportów banków centralnych europejskich państw stojących u progu jego wdrożenia ...	75
Piotr Krajewski “Climates” of constitutional amendments	94
Justyna Mielczarek-Mikołajów Administracja świadcząca w zakresie realizacji usług publicznego transportu zbiorowego przez organy gminy – wybrane zagadnienia	103
Dominika Nowak Odpowiedzialność nauczyciela akademickiego z tytułu nieprzestrzegania norm etycznych	114
Iwona Niżnik-Dobosz, Piotr Dobosz U źródeł normatywnej administracji świadczącej według dorobku Tadeusza Pilata – protoplasty polskich nauk o administracji	127
Kamila Pogorzelec Testament ustny w świetle projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks cywilny w wersji z dnia 7 października 2022 roku	142
Paweł Śwital Samodzielność gminy w zakresie wykonywania zadań z zakresu edukacji publicznej a uprawnienia kuratora oświaty	156
Joanna Uliasz Realizacja prawa do nauki przez dzieci ukraińskie w Polsce – uwagi krytyczne	169

dr hab. Agata Barczewska-Dziobek, prof. UR

ORCID: 0000-0002-7514-9219

e-mail: abarczewska@ur.edu.pl

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Rzeszowski

Pomocniczość i decentralizacja jako podstawa systemu organizacyjnego usług społecznych

Subsidiarity and decentralization as the basis of the organizational system of social services

Abstract

The aim of the study is an attempt to determine the essence of the services that are the subject of the activities providing administration and their detailed scope on the example of the so-called social services. The analysis of normative acts shaping tasks in the field of labor market services and social assistance services made it possible to identify the organizational assumptions of the current system of administration providing services and allowed to indicate the influence of the principle of subsidiarity and the principle of decentralization on its shape.

Keywords: public service, social service, providing administration.

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest próba ustalenia istoty usług będących przedmiotem działania administracji świadczącej oraz ich szczegółowego zakresu przedmiotowego na przykładzie usług tzw. społecznych. Dokonana analiza aktów normatywnych kształtujących zadania w zakresie usług rynku pracy i usług pomocy społecznej pozwoliła na wskazanie założeń organizacyjnych aktualnego systemu administracji świadczącej oraz pozwoliła wskazać na oddziaływania na jego kształt zasady pomocniczości i zasady decentralizacji.

Słowa kluczowe: usługa publiczna, usługa społeczna, administracja świadcząca.

1. Wstęp

Organizowanie i świadczenie przez administrację publiczną usług, zwanych usługami publicznymi, związane jest z przyjętym w danym państwie modelem

ustrojowym, który determinuje poziom i zakres aktywności państwa w sferze zaspokajania potrzeb jednostkowych w skali ogólnej. Owa aktywność dodatkowo uzależniona jest od aktualnie przyjętych paradygmatów. Zakładając, że w demokratycznym państwie prawnym administracja publiczna powołana jest dla wykonywania określonych prawem zadań publicznych na rzecz dobra wspólnego, przyjąć zatem w myśl tego należy, iż zobowiązana jest ona przez adekwatny system prawny do zorganizowania odpowiedniego zakresu usług wychodzących naprzeciw potrzebom społecznym, których dostarczaniem zajmować się będą takie jednostki organizacyjne, których usytuowanie w całości systemu organizacyjnego administracji pozwoli na ich najbardziej efektywne świadczenie. Biorąc pod uwagę przyjęte współcześnie do polskiego porządku prawnego zasady organizacyjne odnoszące się do kształtowania struktury administracji publicznej wydaje się, że najbardziej adekwatne dla ukształtowania obecnej struktury zadań z zakresu administracji świadczącej w sferze usług społecznych są zasada decentralizacji i pomocniczości.

2. Pojęcie i ewolucja administracji świadczącej

Sfery aktywności administracji publicznej przeobrażają się wraz ze zmianami zachodzącymi w świecie rzeczywistym, te zaś wywoływane są wpływem określonych w danym miejscu i czasie doktryn polityczno-ustrojowych oraz doktryn ekonomicznych, co powoduje zmiany w zakresie pojmowania roli samej administracji w państwie oraz jej pozycji względem jednostki. Nie odwołując się aż do czasów starożytnych, w których obserwować można było znaczną aktywność państwa w sferze dostarczania powszechnie dostępnych dóbr i usług publicznych¹, stwierdzić należy, że państwo rozumiane jako wspólnota terytorialna, jak również jego administracja, aż do XIX wieku przede wszystkim koncentrowały się na funkcjach regulacyjno-porządkowych. Dopiero rozwój nauk administracyjnych, a przede wszystkim prawa administracyjnego na gruncie niemieckim i francuskim, przyczynił się do wyodrębnienia aktywności państwowej związanej z troską o sprawy bytowe, obok dominującej roli opartej na władztwie². W ten sposób w katalogu aktywności administracji prócz funkcji

¹ J. Carcopino, *Życie codzienne w Rzymie w okresie rozkwitu cesarstwa*, Warszawa 1960, s. 290 i n.

² Genezę współczesnej funkcji świadczącej opisuje w swoim opracowaniu Tadeusz Kuta, przy czym zwraca uwagę na związki między zainteresowaniami nauki prawa administracyjnego a potrzebami życia. Píše on o pojmowaniu stosunków pomiędzy administracją i obywatelem w państwie prawnym, akcentując charakterystyczne w nauce XIX wieku poglądy na odrębność

reglamentacyjno-porządkowej znalazła się administracja świadcząca. Jako pierwsze odniesienia do takiego określenia administracji wskazuje się poglądy F.J. Goodnova, który zwracał uwagę na tzw. działalność administracji³, jak również poglądy L. Dugiuta, francuskiego prekursora szkoły *service public*. Poglądy te sprowadzają się do stwierdzenia, iż istotą służby publicznej jest zaspokajanie interesu ogólnego i potrzeb społecznych, przy czym do państwa należy ocena, które z tychże należycie zaspokajają⁴. Na gruncie nauki niemieckiej pojęcia „administracja świadcząca” użył w 1938 roku E. Forsthoff, co przyczyniło się do zmian dotychczasowej systematyki prawa administracyjnego. Zauważył on, że prócz klasycznych funkcji, w działalności administracji publicznej znajduje się zaspokajanie różnych potrzeb społecznych, związanych z realizacją dobra ogółu, ale i dobra niektórych grup społecznych. Zaspokajanie tychże potrzeb dokonuje się poprzez organizowanie usług, niezależnie od wykorzystywanych dla tego celu form działania⁵.

Współcześnie administracja świadcząca postrzegana jest przez pryzmat działalności o charakterze niewładczym, której przedmiotem jest piecza nad człowiekiem i świadczenie na rzecz całej społeczności poprzez organizowanie i dostarczanie usług publicznych. Jednocześnie zwraca się uwagę, na ewolucyjność administracji świadczącej uzależnioną od wielu czynników⁶. Jednym z istotnych determinantów jej kształtu i wymiaru jest koncepcja *welfare state* (z jęz. ang. państwo opiekuńcze), która rozwinęła się po II wojnie światowej w opozycji do koncepcji liberalizmu ekonomicznego. Jej głównym założeniem było rozwiązywanie problemów społecznych w oparciu o sprawiedliwy podział dochodu narodowego w taki sposób, aby najsłabszym członkom społeczności zapewniać opiekę socjalną, której kosztami obciążani byli bogaci obywatele. Zadaniem państwa

zawiazywanych w procesie stosowania przepisów ustawy stosunków od tych, które poddawane były regulacjom prawa cywilnego, jak też przeobrażenia ustrojowe, które wymusiły konieczność zmiany proporcji w zakresie potrzeb, jakich spełnienia jednostka mogła domagać się od administracji, co niewątpliwie wzbogacało dotychczasowy dorobek doktryny w zakresie pojmowania „zasięgu administracji oraz narzędzi i metod jej działania”. Szerzej zob. T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969, s. 8–14.

³ F.J. Goodnov w swoim opracowaniu pt. *Politics and Administration* (1900) wskazywał na służebną rolę administracji publicznej względem woli społeczeństwa, którą to owa administracja winna za pomocą swojej wiedzy i hierarchii wypełniać, cyt. za *Encyclopedia Britannica*, <https://www.britannica.com/biography/Frank-J-Goodnow> [dostęp: 26.06.2023].

⁴ T. Kuta, *Aspekty prawne działań...*, *op.cit.*, s. 15.

⁵ *Ibidem*, s. 17.

⁶ R. Raszewska-Skałecka, *W obliczu administracji świadczącej i jej zadań publicznych w ujęciu nauk administracyjnych [w:] Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej, Studium prawno-administracyjne*, red. J. Blicharz, R. Raszewska-Skałecka, Wrocław 2020, s. 13.

było urzeczywistnianie idei sprawiedliwości społecznej poprzez zapewnienie wszystkim dobrobytu⁷. Konsekwencją tego założenia był rozwój funkcji usługowej administracji publicznej, której charakter i zakres uzależniony był od przekształceń paradygmatów *welfare state*, co odzwierciedlone zostało w wymiarze aktualnej polityki społecznej państwa oraz zakresie administracji świadczącej, jako organizatora usług społecznych. Wskazać można cztery główne etapy rozwoju *welfare state*:

1. Klasyczne państwo opiekuńcze – kształtujące się w latach 40.–70. XX w., kiedy to rozbudowano tzw. pasywne świadczenia pieniężne, a usługi społeczne oferowane były w podstawowej formie. Okres ten charakteryzowała wysoka redystrybucja środków przez państwo.
2. Faza neoliberalna – koniec lat 70. do połowy 90. XX w. – kiedy główny wpływ na kształt i zakres działania państwa dobrobytu miała koncepcja *new public management*, pod której wpływem dokonywano ekspansywnej prywatyzacji usług publicznych. W konsekwencji ograniczenia wydatków społecznych oraz traktowania polityki społecznej w kategoriach kosztowych, a nie inwestycyjnych, nastąpił regres administracji świadczącej.
3. *Workfare state* – przełom XX i XXI w. – okres tzw. przejściowy, który charakteryzował powrót do aktywnej polityki społecznej, skutkujący rozwojem usług rynku pracy i aktywizacji oraz reintegracji społecznej, w myśl założeń ekonomii społecznej.
4. Czasy współczesne – okres tzw. inwestycyjnej i aktywnej polityki społecznej, który charakteryzują: nacisk na długoterminowe efekty działań i inkluzję społeczną (*social inclusion*), godzenie wydajności ze sprawiedliwością społeczną, rozwój usług publicznych, w tym także niezwiązanych z rynkiem pracy⁸.

Aktualnie, ze względu na procesy globalizacyjne i zobowiązania wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej zaobserwować można dążenie do kształtowania jednolitych polityk społecznych w skali europejskiej, co niewątpliwie wpływa nie tyle na same działania polskiej administracji w sferze usług, ale przede wszystkim na kształt prawa odzwierciedlającego założenia ideologiczne polityki *welfare state*, a zatem i na pojęcie, i na zakres usług społecznych oraz ich system organizacyjny we współczesnej Polsce.

⁷ Szerzej T. Przybyciński, *Etyczne i ekonomiczne aspekty państwa dobrobytu*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2016, nr 3, s. 27–34.

⁸ M. Grewiński, *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej. Przegląd problemów i wizja przyszłości*, Warszawa 2021, s. 39–54. Zob. także S. Czech, *Ekonomia dobrobytu a państwo opiekuńcze. Relacje przeszłości do przyszłości*, „Studia Ekonomiczne” 2016, nr 176, s. 61–63.

3. Pojęcie usługi społecznej jako przedmiotu działania administracji świadczącej

Prawno-normatywne definiowanie pojęcia usługi społecznej nie jest zadaniem łatwym, bowiem po pierwsze termin „usługa” charakterystyczny jest dla nauk o ekonomii i zarządzaniu⁹, po drugie: kategoria usługi społecznej nie jest przedmiotem definicji w większości systemów prawa państw europejskich. W literaturze przedmiotu spotkać można wiele ujęć definicyjnych z różnych perspektyw¹⁰. Podejmując się wskazania usług społecznych jako przedmiotu administracji świadczącej, należy odwołać się wpieryw do pojęcia usługi publicznej, dla jej odróżnienia od usługi prywatnej, dopiero w dalszej konsekwencji wyodrębnić można pojęcie usługi społecznej.

Pojęcie usług publicznych w ujęciu normatywnym związane jest z pojęciem usług świadczonych w interesie ogólnym, które stanowiło przedmiot rozważań podjętych przez Komisję Europejską w dokumentach Zielona i Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej (*public service*)¹¹. Są nimi: usługi, które państwo w ramach swoich zobowiązań dostarcza (lub zapewnia dostarczenie) ogółowi społeczeństwa, zaspokajając minimum jego potrzeb w wymiarze ustalonym drogą umowy społecznej. Ich dostawa stanowi wyraz realizacji interesu publicznego i wymaga zaangażowania państwa zarówno w sensie organizacyjnym, jak i finansowym¹². W ramach usług publicznych realizowanych w interesie ogólnym wyodrębnione zostały usługi w ogólnym interesie gospodarczym (*services of general economic interest*) oraz usługi socjalne w interesie ogólnym (*social*

⁹ Warto dla przykładu przytoczyć często cytowaną definicję Oskara Langego, który poprzez usługę rozumiał „wszelkie czynności związane z bezpośrednim lub pośrednim zaspokajaniem potrzeb ludzkich, ale nie służące bezpośrednio produkowaniu przedmiotów”. O. Lange, *Ekonomia polityczna*, Warszawa 1962, s. 764, czy też definicję Tadeusza Kotarbińskiego, według którego „ilekroć mowa o usłudze ma się na myśli zwykle jedno z trojga: bądź usługę jako czynność pomocniczą dla kogoś innego niż sam jej sprawca, bądź usługę jako działanie czyniące zadość czyjejś potrzebie bezpośrednio, bądź usługę jako jakąś akcję mniej lub bardziej przelotną w przeciwieństwie do jakichś trwalszych uporczywych wysiłków”, cyt. za M. Grewiński, *Usługi społeczne i socjalne jako wspólny obszar zainteresowania polityki i ekonomii społecznej*, „Ekonomia Społeczna” 2013, nr 3, s. 25.

¹⁰ Szeroki przegląd prezentuje K. Kopec w opracowaniu: *Monitoring jakości usług publicznych – propozycja modelu na szczeblu lokalnym*, Gdańsk 2020, s. 28 i n.

¹¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Biała księga nt. usług użyteczności publicznej, COM(2004) 374, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/white-paper-on-services-of-general-interest.html> [dostęp: 26.06.2023].

¹² J. Ząbkowicz, *Rynkowe usługi użyteczności publicznej w Unii Europejskiej – w poszukiwaniu konsensusu i pewności prawnej*, Warszawa 2017, s. 24.

services of general interest). Poprzez te ostatnie rozumie się usługi realizowane w ramach systemów zabezpieczenia społecznego, których przedmiotem jest ochrona jednostek przed najważniejszymi ryzykami życiowymi oraz inne ważne z tego punktu widzenia usługi na rzecz osób fizycznych. Z ich świadczeniem związany jest tzw. obowiązek powszechnego świadczenia, poprzez który rozumie się „publiczny obowiązek świadczenia ustanawiającego wymagania w celu zapewnienia, że pewne usługi są udostępniane wszystkim konsumentom i użytkownikom w państwie członkowskim niezależnie od ich geograficznej lokalizacji, na określonym poziomie jakości i z uwzględnieniem specyficznych krajowych okoliczności po przystępnej cenie”¹³. Usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym to takie, które zaspokajają potrzeby obywateli z najsłabszych grup społecznych i opierają się na zasadzie solidarności i równym dostępie. Mogą mieć one charakter gospodarczy, jak też nieekonomiczny.

W kolejnym dokumencie Komisji Europejskiej uszczegółowiono pojęcie usługi socjalnej wskazując, iż są to „usługi zorientowane na osobę, przeznaczone do zaspokajania życiowych potrzeb człowieka, zwłaszcza potrzeb słabszych grup w społeczeństwie, zapewniają one ochronę przed ogólnymi i szczególnymi zagrożeniami dla życia oraz pomagają w realizacji osobistych wyzwań i w sytuacjach kryzysowych, świadczone są także na rzecz rodzin”¹⁴. Nadmienić należy jednak, iż do katalogu usług socjalnych zaliczone zostały usługi w zakresie ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji, kultury, rekreacji, wypoczynku, przy czym ich katalog nie ma charakteru normatywnego ani nie jest jednolity, bowiem państwa członkowskie mają swobodę w definiowaniu usług społecznych świadczonych w interesie ogólnym, a także w zakresie określenia organizacji i warunków ich świadczenia¹⁵.

W polskim systemie prawnym do usług społecznych w bezpośredni sposób odnoszą się normy ustawy z dnia 19 lipca 2019 roku o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych¹⁶. Wskazane zostały w niej kategorie usług zaliczonych do tej grupy, przy jednoczesnym założeniu, że pod pojęciem usługi zawierają się działania z zakresu polityki prorodzinnej, wspierania rodziny, systemu pieczy zastępczej, pomocy społecznej, promocji i ochrony zdrowia, wspierania osób niepełnosprawnych, edukacji publicznej, przeciwdziałania

¹³ O. Lissowski, *Usługi publiczne i usługi w interesie ogólnym – koncepcja i niektóre problemy instytucjonalne marketingowej modernizacji świadczenia usług publicznych w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Opolskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2017, nr 74, s. 12.

¹⁴ M. Grewiński, *Usługi społeczne we współczesnej...*, *op.cit.*, s. 74.

¹⁵ J. Ząbkowicz, *Rynkowe usługi użyteczności...*, *op.cit.*, s. 27.

¹⁶ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 roku o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1818).

bezrobociu, kultury, kultury fizycznej i turystyki, pobudzania aktywności obywatelskiej, mieszkalnictwa, ochrony środowiska oraz reintegracji zawodowej i społecznej. Gdyby interpretować wymienione w ustawie kategorie usług społecznych, to ich uszczegółowienia należy poszukiwać w następujących ustawach materialnego prawa administracyjnego, kształtujących określone zadania organów administracji, w tym wypadku z zakresu administracji świadczącej:

- 1) ustawie z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹⁷,
- 2) ustawie z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹⁸,
- 3) ustawie z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej¹⁹,
- 4) ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²⁰,
- 5) ustawie z dnia 19 sierpnia 1994 roku o ochronie zdrowia psychicznego²¹,
- 6) ustawie z dnia 11 września 2015 roku o zdrowiu publicznym²²,
- 7) ustawie z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²³,
- 8) ustawie z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu narkomanii²⁴,
- 9) ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych²⁵,
- 10) ustawie z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe²⁶,
- 11) ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁷,

¹⁷ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1426).

¹⁸ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1249).

¹⁹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 901).

²⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2561).

²¹ Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2123).

²² Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1608).

²³ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r., poz. 165).

²⁴ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1939).

²⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2023 r., poz. 100).

²⁶ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 900).

²⁷ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2023 r., poz. 735).

- 12) ustawie z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym²⁸,
- 13) ustawie z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej²⁹,
- 14) ustawie z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie³⁰,
- 15) ustawie z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji³¹,
- 16) ustawie z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3³²,
- 17) ustawie z dnia 5 grudnia 2014 roku o Karcie Dużej Rodziny³³.

Przepisy w zakresie tworzenia centrów usług społecznych odnoszą się wyłącznie do usług społecznych świadczonych przez gminę w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, świadczonych w formie niematerialnej, bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup społecznych i grup mieszkańców o określonych potrzebach bądź ogółu mieszkańców, co jest konsekwencją dokonanego przez ustawodawcę doboru zadań publicznych mających charakter usług społecznych, tożsamy z zakresem przedmiotowym pojęcia usług socjalnych, ukształtowanego na podstawie dokumentów unijnych. W tym względzie zaobserwować można zbieżność pojęciową.

Niemniej jednak, prócz wskazanego przykładu, nie istnieje inna normatywna definicja usługi społecznej o uniwersalnym charakterze, która wyczerpująco ujmuje owo pojęcie. Dlatego też, na potrzeby konkretnych rozważań, można przyjmować definicję szeroką utożsamiającą usługi społeczne z polityką socjalną państwa bądź politykami kreowanymi na rzecz dobra ogólnego, z tym zastrzeżeniem, że będzie to pojęcie podlegające przekształceniom w zależności np. aktualnych od kierunków polityki i dystrybucji środków budżetowych. Można też przyjmować węższe znaczenie terminu „usługa społeczna”, np. utożsamiając je z systemem pomocy społecznej, skierowanym na realizację potrzeb jednostek i grup marginalizowanych, zagrożonych wykluczeniem społecznym. Niewątpliwie w każdym przypadku cechą wyróżniającą usługi społeczne jest ich niematerialny charakter oraz to, że stanowią one świadczenia mające na celu zaspokojenie podstawowych potrzeb jednostki. Dla rozważań odnoszących się do charakterystyki systemu organizacyjnego usług społecznych w aktualnym stanie w Polsce,

²⁸ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1241).

²⁹ Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 194).

³⁰ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 2048).

³¹ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 485).

³² Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 204).

³³ Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1744).

przyjęte zostanie założenie, że pod pojęciem usług społecznych zawierają się usługi wyodrębnione z zastosowaniem kryterium polityki sektorowej. Zgodnie z tym założeniem do katalogu przedmiotowego usług społecznych zaliczają się: usługi rynku pracy, usługi pomocy społecznej, usługi aktywizacji i integracji społecznej, usługi edukacyjne i usługi zdrowotne. Ze względu na ramy niniejszego opracowania założenia systemu organizacyjnego administracji świadczącej ukażane zostaną na przykładzie usług rynku pracy i usług pomocy społecznej.

4. System organizacyjny usług społecznych w Polsce na przykładzie usług rynku pracy i pomocy społecznej

Pierwszą grupę usług społecznych przyjętych do analizy są usługi rynku pracy. Są one wskazane w przepisach ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³⁴. Podstawową ich grupę tworzą usługi tzw. prozatrudnieniowe oraz grupa usług wspierających. Do katalogu usług rynku pracy zaliczone zostały: usługi pośrednictwa pracy³⁵, usługi poradnictwa zawodowego³⁶ oraz usługi szkoleniowe³⁷. Szczegółowy opis zakresu usług oraz sposobu ich świadczenia określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 roku w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobu prowadzenia usług rynku pracy³⁸. Świadczenie pośrednictwa pracy polega na bezpośrednim kontakcie pracownika urzędu z osobą bezrobotną (bez względu na jej status) w celu przedstawienia propozycji pracy, bądź z pracodawcą, który poszukuje pracowników. Do zakresu tej usługi należy również gromadzenie i udostępnianie ofert pracy, jak też organizacja giełdy i targów pracy. Z kolei usługa poradnictwa zawodowego polega na świadczeniu indywidualnych i grupowych porad – bezpośrednio lub za pomocą środków komunikacji na odległość w celu rozwiązywania problemów zawodowych, lub nabycia umiejętności w zakresie poszukiwania pracy. Natomiast istotą usług szkoleniowych jest pomoc w nabywaniu, podwyższeniu lub zmianie kwalifikacji zawodowych osoby korzystającej³⁹.

³⁴ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 735).

³⁵ *Ibidem*, art. 36.

³⁶ *Ibidem*, art. 38.

³⁷ *Ibidem*, art. 40.

³⁸ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobu prowadzenia usług rynku pracy (Dz.U. z 2014 r., poz. 667).

³⁹ *Ibidem*, § 5, § 46 oraz § 67.

Analizując przepisy prawne określające system organizacyjny świadczenia tych usług wskazać należy, że tworzą go publiczne służby zatrudnienia, które mają szczeblową budowę o mieszanym charakterze. W jego skład wchodzi: organ administracji rządowej szczebla centralnego (minister właściwy ds. pracy) i organy administracji samorządu terytorialnego (organy samorządu województwa oraz organy samorządu powiatowego). System ten uzupełniają inne podmioty: Ochotnicze Hufce Pracy, agencje zatrudnienia, instytucje dialogu społecznego (Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego, tworzona jest na podstawie przepisów odrębnych⁴⁰) oraz organizacje pozarządowe, realizujące w ramach w swoich celów statutowych działania na rzecz rynku pracy.

Badanie szczegółowych kompetencji wskazuje na to, że podmiotami organizującym świadczenie oraz bezpośrednio realizującymi usługi rynku pracy są powiatowy i wojewódzki urząd pracy, jako jednostki organizacyjne odpowiednio powiatu i województwa samorządowego. Zauważyć należy tutaj także, że znacząca liczba zadań powierzona została powiatom, a jedynie te o zasięgu regionalnym – są realizowane przez wojewódzkie urzędy pracy⁴¹. W tym zdecentralizowanym systemie organizacyjnym, mowa tutaj o decentralizacji zadań z zakresu przeciwdziałania bezrobociu, jak też podziale kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego; najważniejszą rolę pełnią podmioty o lokalnym charakterze.

W system ten wyłączony został także samorząd gminny, gdyż w ramach współdziałania z powiatem może on realizować zadania z zakresu usług pośrednictwa pracy w ramach lokalnych punktów informacyjno-konsultacyjnych, a także uczestniczyć w procesie upowszechniania ofert pracy i informacji o usługach szkoleniowych⁴². Samorząd gminny może organizować prace społecznie użyteczne jako działania uzupełniające system usług rynku pracy. Są to prace w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, wykonywane przez osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku, między innymi na rzecz opiekunów osób niepełnosprawnych⁴³. Oceniając pozycję samorządu gminnego w systemie zadań z zakresu promocji zatrudnienia i rynku pracy stwierdzić należy, że pełni on rolę subsydiarną, uzupełniając katalog usług rynku pracy. Jest to także następstwem zadań określonych przez przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej⁴⁴, która formułuje katalog rozlicznych zadań, mających na celu umożliwienie

⁴⁰ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2232, art. 41).

⁴¹ Por. Dz.U. z 2014 r., poz. 667, § 5–21 oraz § 22 z § 25–26.

⁴² Dz.U. z 2023 r., poz. 735, art. 9 i art. 9a.

⁴³ *Ibidem*, art. 2, ust. 23a.

⁴⁴ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 901).

osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych. Określając przyczyny udzielania pomocy społecznej, nakłada ona na gminę obowiązek aktywnego działania na rzecz osób bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy⁴⁵.

Regulacje ustawy o pomocy społecznej przede wszystkim formułują katalog świadczeń pieniężnych, sferę usług i pracy socjalnej pozostawiając w pewnym deficycie regulacyjnym. Określając zadania własne gminy, normy wskazują na obowiązek organizowania i świadczenia usług opiekuńczych, w tym usług specjalistycznych⁴⁶. Usługi opiekuńcze przysługują na rzecz osób starszych, samotnych, osób z niepełnosprawnościami, osób chorych krótkoterminowo. Obejmują one pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz – w miarę możliwości – zapewnienie kontaktów z otoczeniem⁴⁷. Usługi opiekuńcze świadczone mogą być w zakresie pomocy w zaspokajaniu codziennych potrzeb bytowych, w zakresie opieki higienicznej, mogą także obejmować zabiegi pielęgnacyjne zlecone przez lekarza oraz być świadczone w zakresie potrzeb społecznych, takich jak umożliwianie kontaktów z otoczeniem.

Z kolei, zakres specjalistycznych usług opiekuńczych określony został w przepisach rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 roku w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych⁴⁸, z tym że z grupy tej wyłączone zostały usługi opiekuńcze (także specjalistyczne) świadczone na rzecz osób z zaburzeniami psychicznymi, podane regulacjom odrębnym⁴⁹. Istotą specjalistycznych usług opiekuńczych jest to, że dostosowane są one do szczególnych potrzeb wynikających z określonego schorzenia lub niepełnosprawności oraz to, że mogą być one świadczone wyłącznie przez osoby dysponujące specjalistycznym przygotowaniem zawodowym, np. pielęgniarka, psycholog, logopeda, fizjoterapeuta.

Za organizację i świadczenie tych usług odpowiadają przede wszystkim gminne ośrodki pomocy społecznej wykonując te zadania jako własne obligatoryjne bądź zadania zlecone z zakresu administracji rządowej⁵⁰. Gminy zobowiązane zostały także do realizacji zadań wynikających z programów rządowych mających na celu ochronę poziomu życia oraz rozwój specjalistycznego wsparcia.

⁴⁵ *Ibidem*, art. 3, ust. 4.

⁴⁶ *Ibidem*, art. 2, ust. 1, pkt 11.

⁴⁷ *Ibidem*, art. 50.

⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (Dz.U. z 2005 r., nr 189, poz. 1598).

⁴⁹ Dz.U. z 2022 r., poz. 2123, art. 8 i 9.

⁵⁰ Dz.U. z 2023 r., poz. 901, art. 17, ust. 1, pkt 10 i 11 oraz art. 18, ust. 1, pkt 3.

Innym typem usługi z zakresu pomocy społecznej są realizowane przez gminne jednostki organizacyjne usługi pracy socjalnej i pracy środowiskowej, które świadczone są bezpośrednio przez pracowników socjalnych zatrudnionych w gminnych ośrodkach pomocy społecznej⁵¹.

W grupie usług z zakresu pomocy społecznej znajduje się także nowy typ usługi realizowany przez jednostki organizacyjne samorządu gminnego i powiatowego – usługi tzw. wytchnieniowe. Są one określane także jako usługi opieki wyręczającej, a polegają na udzielaniu pomocy opiekunom osób niepełnosprawnych w różnych formach, czy to pobytu czasowego w placówce pobytu dziennego, czy też w formie usługi edukacji specjalnej, czy też specjalnej usługi opiekuńczej. Istotą tych usług jest czasowe odciążenie opiekunów w celu umożliwienia im wypoczynku i regeneracji⁵². Ich organizowanie odbywa się na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 października 2018 roku o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych⁵³ oraz corocznie ogłaszanych programów rządowych. Beneficjentami tych programów mogą być i gminy, i powiaty.

Gdyby porównać uregulowania w zakresie organizacji sposobu wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej przez gminy i powiaty⁵⁴, to nasuwa się wniosek, że to gmina obciążona jest największym ich zakresem, a powiat pełni rolę uzupełniającą w zakresie świadczenia usług społecznych, wykonując zadania o zakresie ponadgminnym. Jest to odzwierciedleniem podstawowych zasad organizacyjnych systemu pomocy społecznej w Polsce, ale też ogólnie rozumianych zasad organizacyjnych administracji świadczącej i to nie tylko w zakresie usług społecznych – zasady decentralizacji i zasady pomocniczości.

Decentralizacja jako zasada ustrojowa powoduje, że zadania w zakresie zaspokajania podstawowych potrzeb przekazane zostały przez państwo samorządowi terytorialnemu⁵⁵. Uzasadnione jest to potrzebą odciążenia administracji rządowej od wykonywania obowiązków wynikających z przyjętej polityki socjalnej. W systemie tym organom administracji rządowej przyznane zostały kompetencje nadzorcze⁵⁶.

⁵¹ A. Niemczyk-Zajac, *Środowiskowa praca socjalna*, „Zeszyty Naukowe WSG. Seria: Edukacja – Rodzina – Społeczeństwo” 2020, nr 5, s. 282 i n.

⁵² W. Glac, *Opieka wytchnieniowa jako nowe zadanie dla organów samorządu terytorialnego – przegląd dotychczasowej praktyki prawnej*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2020, nr 6, s. 150.

⁵³ Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 2192).

⁵⁴ *Ibidem*, por. art. 17 i 19.

⁵⁵ Szerzej I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, s. 117.

⁵⁶ I. Sierpowska, 5.4. *Podział zadań z zakresu pomocy społecznej [w:] Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369255273/164802?tocHit=1&cm=URELATIONS> [dostęp: 27.06.2023].

Jest ona wyraźnie widoczna na tle kompetencji wojewody w systemie usług rynku pracy oraz pomocy społecznej⁵⁷.

Pomocniczość z kolei, w swej istocie zakłada wykonywanie maksymalnie szerokiego zakresu zadań publicznych przez organy najbliższe jednostce, natomiast organy wyższego szczebla mają za zadanie uzupełniać i wspomagać działalność organów szczebla niższego, wtedy, gdy nie są one w stanie realizować swoich zadań. Dodatkowo w myśl pomocniczości wyłączona jest tzw. onnipotencja państwa, a aktywność jego organów dopuszczalna jest wtedy, gdy jednostka przy użyciu własnych środków sama nie jest w stanie rozwiązać określonego problemu. Dlatego też świadczenie usług społecznych z zakresu rynku pracy i pomocy społecznej dedykowane zostały tym, którym pomoc państwa jest niezbędna ze względu na pozostawanie w szczególnych sytuacjach, takich jak bezrobocie, czy też niepełnosprawność lub ubóstwo uniemożliwiające zabezpieczenie podstawowych potrzeb życiowych.

5. Podsumowanie

Ze względu na istotę pojęcia usługi społecznej, jako tej, która ma na celu świadczenie o charakterze niematerialnym na rzecz jednostek, rodzin, grup społecznych w celu zabezpieczenia ich podstawowych potrzeb bytowych wydaje się słuszne, iż zadania administracji świadczącej, której cechą jest organizowanie i dostarczanie wszelakich usług obywatelom, zostały określone przede wszystkim względem samorządu terytorialnego, ze szczególnym naciskiem na rolę gminy w systemie organizacyjnym administracji publicznej we współczesnej Polsce, o czym przesądzają normy Konstytucji⁵⁸. Gmina jako upodmiotowiona wspólnota samorządowa istnieje, aby zaspokajać zbiorowe potrzeby wspólnoty lokalnej jako własne zadania o obowiązkowych charakterze⁵⁹. Ich katalog wskazany w ustawie ustrojowej obejmuje na tyle szeroki ich zakres, że wyczerpuje on w całości zakres przedmiotowy pojęcia usługi społecznej w znaczeniu ogólnym. Stąd też pozycja samorządu gminnego w systemie organizacyjnym administracji świadczącej jest, jak pisze D. Cendrowicz – niepomijalna⁶⁰. Na korzyść tego stwierdzenia świadczy także wskazany przez ustawodawcę zakres zadań określonych dla świadczenia usług społecznych w centrach usług społecznych. Włączenie powiatu w ten sys-

⁵⁷ Dz.U. z 2023 r., poz. 735, art. 10 oraz Dz.U. z 2023 r., poz. 901, art. 22.

⁵⁸ Art. 164, ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁵⁹ Art. 2 i art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40).

⁶⁰ D. Cendrowicz, *O niepomijalnej roli gminy w obszarze zadań administracji świadczącej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CCCXXXI” 2020, nr 4001, s. 52.

tem następuje wówczas, gdy organizacja i wykonywanie zadań wymaga wyższego, niż podstawowy poziomu specjalizacji oraz fachowej wiedzy, a także wtedy, gdy zjawiska społeczne determinujące konieczność świadczenia określonej usługi nie są powszechne. Przyjęcie zatem założenia, że przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego o zasięgu lokalnym są w pierwszej kolejności upoważniane przez prawodawcę do świadczenia usług społecznych, wydaje się niebudzącym wątpliwości przejawem oddziaływania decentralizacji i pomocniczości, jako zasad organizacyjnych systemu usług administracji.

Bibliografia

- Carcopino J., *Życie codzienne w Rzymie w okresie rozkwitu cesarstwa*, Warszawa 1960.
- Cendrowicz D., *O niepomijalnej roli gminy w obszarze zadań administracji świadczącej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CCCXXI” 2020, nr 4001.
- Czech S., *Ekonomia dobrobytu a państwo opiekuńcze. Relacje przeszłości do przyszłości*, „Studia Ekonomiczne” 2016, nr 176.
- Głac W., *Opieka wytchnieniowa jako nowe zadanie dla organów samorządu terytorialnego – przegląd dotychczasowej praktyki prawnej*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2020, nr 6.
- Goodnow F.J., *Politics and Administration* (1900) [w] *Encyclopedia Britannica*, <https://www.britannica.com/biography/Frank-J-Goodnow>.
- Grewiński M., *Usługi społeczne i socjalne jako wspólny obszar zainteresowania polityki i ekonomii społecznej*, „Ekonomia Społeczna” 2013, nr 3.
- Grewiński M., *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej. Przegląd problemów i wizja przyszłości*, Warszawa 2021.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Biała księga nt. usług użyteczności publicznej, COM(2004) 374, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/white-paper-on-services-of-general-interest.html>.
- Kopeć K., *Monitoring jakości usług publicznych – propozycja modelu na szczeblu lokalnym*, Gdańsk 2020.
- Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.
- Lange O., *Ekonomia polityczna*, Warszawa 1962.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3.
- Lissowski O., *Usługi publiczne i usługi w interesie ogólnym – koncepcja i niektóre problemy instytucjonalne marketingowej modernizacji świadczenia usług publicznych w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Opolskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2017, nr 74.
- Niemczyk-Zajac A., *Środowiskowa praca socjalna*, „Zeszyty Naukowe WSG. Seria: Edukacja – Rodzina – Społeczeństwo” 2020, nr 5.
- Przybyciński T., *Etyczne i ekonomiczne aspekty państwa dobrobytu*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2016, nr 3.
- Raszewska-Skałecka R., *W obliczu administracji świadczącej i jej zadań publicznych w ujęciu nauk administracyjnych [w:] Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawno-administracyjne*, red. J. Blicharz, R. Raszewska-Skałecka, Wrocław 2020.

Sierpowska I., *Podział zadań z zakresu pomocy społecznej* [w:] *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369255273/164802?tocHit=1&cm=URELATIONS>.

Ząbkowicz J., *Rynkowe usługi użyteczności publicznej w Unii Europejskiej – w poszukiwaniu konsensusu i pewności prawnej*, Warszawa 2017.

Akty prawne

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

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz.U. 2023 r., poz. 165).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023, poz. 40).

Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 194 ze zm.).

Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (tekst jedn. Dz.U. 2022 r., poz. 2123 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 100).

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1241 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 901).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 735).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2561 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1939).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1249 ze zm.).

Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 2048).

Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 204).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1426).

Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1744 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 lipca 2015 roku o Radzie Dialogu Społecznego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2232 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1608 ze zm.).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 485 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 900).

Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 2192).

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 roku o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1818).

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 roku w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobu prowadzenia usług rynku pracy (Dz.U. z 2014 r., poz. 667).

Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 roku w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (Dz.U. z 2005 r., nr 189, poz. 1598).



prof. dr hab. Jolanta Blicharz

ORCID: 0000-0002-4581-8629

e-mail: jolanta.blicharz@uwr.edu.pl

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

prof. dr hab. Lidia Zacharko

ORCID: 0000-0002-3799-5502

e-mail: lidia.zacharko@us.edu.pl

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Zastosowanie sztucznej inteligencji i robotyki w usługach opiekuńczych świadczonych osobom starszym: szansa czy zagrożenie?

**The use of artificial intelligence and robotics in care services provided
to the elderly: an opportunity or a threat?**

Abstract

It is well known that social needs in the field of care services provided to the elderly are systematically growing. This is caused by the current demographic trend around the world towards the aging of the population. Although for the local government, the inclusion of artificial intelligence technology in care services could bring great benefits and public value for citizens, it is also important to consider the ethical implications of its use.

Keywords: artificial intelligence, robotics, social services, care services, social assistance, deinstitutionalization.

Streszczenie

Powszechnie wiadomo, że potrzeby społeczne w zakresie usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym systematycznie rosną. Jest to spowodowane występującym obecnie na całym świecie trendem demograficznym w kierunku starzenia się społeczeństwa. Jakkolwiek dla samorządu lokalnego włączenie technologii sztucznej inteligencji do usług opiekuńczych mogłoby

przynieść duże korzyści i wartość publiczną dla obywateli, to jednak ważne jest, aby wziąć pod uwagę również etyczne implikacje jej stosowania.

Słowa kluczowe: sztuczna inteligencja, robotyka, usługi społeczne, usługi opiekuńcze, pomoc społeczna, deinstytucjonalizacja.

1. Wstęp

Samorządy lokalne na całym świecie są bardzo zainteresowane wykorzystaniem sztucznej inteligencji (*Artificial Intelligence*, AI) do poprawy swoich usług społecznych (w tym usług opiekuńczych). Niedawne osiągnięcia w uczeniu maszynowym, zwiększone moce obliczeniowe i zwiększona dostępność danych dzięki powszechnej datafikacji¹ społeczeństw umożliwiły powstanie dużej różnorodności nowych zastosowań sztucznej inteligencji. Dla samorządu lokalnego włączenie technologii sztucznej inteligencji do usług opiekuńczych mogłoby przynieść duże korzyści i wartość publiczną dla obywateli, w zależności od sposobu ich wykorzystania. Przede wszystkim, połączenie dużych, wysokiej jakości zbiorów danych z uczeniem maszynowym umożliwia tym aplikacjom wykonywanie zadań z podobną lub wyższą dokładnością niż ludzi. Z tego względu, niektórzy autorzy podkreślają zarówno potencjalną wartość technologii sztucznej inteligencji, jak i ryzyko związane z jej wykorzystaniem w procesie realizacji usług opiekuńczych². Co prawda, sztuczna inteligencja może zrewolucjonizować sposób świadczenia usług społecznych, ale ważne jest, aby wziąć pod uwagę etyczne implikacje jej stosowania.

Niewątpliwie, stosowanie robotyki i technologii sztucznej inteligencji w usługach opiekuńczych stawia przed prawem szereg wyzwań. Jednocześnie trzeba zdawać sobie sprawę z tego, że istnieje zasadnicza różnica między sztuczną inteligencją a prawem: podczas gdy sztuczna inteligencja rozwija się bardzo szybko, tempo stanowienia prawa jest powolne. Tymczasem technologia rozwija się wykładniczo (tzw. eksplozja inteligencji) do tego stopnia, że według niektórych naukowców może stać się niekontrolowalna (tzw. osobliwość technolo-

¹ Datafikacja pociąga za sobą szereg poważnych skutków (zwiększony nadzór, zagrożenia prywatności, nowe formy kontroli algorytmicznej oraz pogłębianie się nowych nierówności i form dyskryminacji) – H. Kennedy, *Living with Data: Aligning Data Studies and Data Activism Through a Focus on Everyday Experiences of Datafication*. *Krisis*, “Journal for Contemporary Philosophy” 2018, No. 1, s. 18–30.

² Por. C. van Noordt, G. Misuraca, *Artificial intelligence for the public sector: results of landscaping the use of AI in government across the European Union*, “Government Information Quarterly” 2020/1.39/3, Artificial intelligence for the public sector: results of landscaping the use of AI in government across the European Union – ScienceDirect [dostęp: 02.05.2023].

giczna)³. Dlatego nie można ignorować tej osobliwości i trzeba przygotować się na pojawienie się – nawet jeśli nie jest to pewne – sztucznej inteligencji na poziomie zbliżonym do ludzkiej inteligencji (a nawet ją przewyższającym).

Warto również wskazać, że w ciągu ostatniej dekady nastąpiła zmiana w kozystaniu z robotów. Roboty nie są już ograniczone do sektora przemysłowego, ale także rozszerzają się na sferę domową i usługi społeczne⁴. Chociaż przejście zrobotyzowanego urzędnika ze sfery przemysłowej do społecznej można uznać za normalną konsekwencję rozwoju technologicznego, implikacje takiego przejścia są bardzo istotne, nie tylko z prawnego, ale także z etycznego punktu widzenia⁵.

Z drugiej strony należy jednak pamiętać, że starzenie się społeczeństwa Europy stanowi coraz większe obciążenie dla usług opiekuńczych. Jest to spowodowane tym, że udział osób starszych w całej populacji ma znacznie wzrosnąć w nadchodzących dziesięcioleciach. Z tego względu roboty mogą stanowić użyteczne rozwiązanie. I tu powstaje bardzo istotne pytanie: czy deinstytucjonalizacja odnosząca się do procesu, w którym opieka instytucjonalna jest częściowo zastępowana usługami opieki domowej i tworzeniem domowych jednostek mieszkalnych, będzie wystarczająca dla realizacji usług dla seniorów, czy też świadczenie tych usług będzie wymagało wsparcia, przy użyciu technologii takich, jak roboty społeczne⁶, które mogą pomóc osobom starszym żyć niezależnie?

Jakkolwiek Unia Europejska kładzie nacisk na deinstytucjonalizację i ograniczenia opieki paternalistycznej oraz poprawę jakości opieki, to jednak istotne znaczenie na zdolność Europy do utrzymania i rozwoju konkurencyjnego sektora wytwórczego ma robotyka, która oferuje również nowe rozwiązania dla wyzwań społecznych, takich jak starzenie się społeczeństwa po zdrowie, inteligentny transport, bezpieczeństwo, energię i środowisko.

Co więcej, w ostatnich latach Unia Europejska poczyniła znaczne wysiłki w celu opracowania specjalnych strategii i polityk w zakresie zarządzania robotyką i sztuczną inteligencją. Tak np. w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 2017 roku⁷ ustanowiono definicję inteligentnych robotów autonomicznych,

³ Singularity: Explain It to Me Like I'm 5-Years-Old (futurism.com) [dostęp: 02.05.2023].

⁴ M. Carradore, *People's Attitudes Towards the Use of Robots in the Social Services: A Multi-level Analysis Using Eurobarometer Data*, "International Journal of Social Robotics" 2022/14, s. 846.

⁵ *Ibidem*, s. 846.

⁶ Wśród przytaczanych definicji robota społecznego można wyróżnić definicję przedstawioną przez K. Darling, według której robot społeczny to „materialnie wcielony, autonomiczny aktant, który komunikuje się i wchodzi w interakcje z człowiekiem na poziomie emocjonalnym”, cyt. za: R. Campa, *Roboty społeczne i praca socjalna*, „Zeszyty Pracy Socjalnej” 2016/21/2, s. 65–66.

⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. zawierająca zalecenie dla Komisji w sprawie przepisów prawa cywilnego dotyczących robotyki (2015/2103(INL)) (Dz. Urz. UE C z 2018 r., Nr 252).

która wywołała szereg dyskusji, zwłaszcza jeśli chodzi o etyczne konsekwencje potencjalnej autonomii robotów⁸. W kolejnej rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie kompleksowej europejskiej polityki przemysłowej w dziedzinie sztucznej inteligencji i robotyki⁹ podkreślono znaczenie sztucznej inteligencji i robotyki jako technologii, które mogą wspierać społeczeństwo, a jednocześnie nakreślono, w jaki sposób można to osiągnąć poprzez badania i rozwój oraz politykę przemysłową. Trzeba też zaznaczyć, że w kwietniu 2021 roku został opublikowany projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniającego niektóre akty ustawodawcze Unii (dalej jako: Projekt rozporządzenia)¹⁰.

Projekt rozporządzenia został przygotowany z myślą o uczynieniu Unii Europejskiej liderem w zakresie rozwoju bezpiecznej i godnej zaufania sztucznej inteligencji. Jednocześnie w motywie 28. Projektu rozporządzenia wskazano m.in., że coraz bardziej autonomiczne roboty, zarówno w kontekście działalności produkcyjnej, jak i świadczenia pomocy oraz opieki osobistej, powinny być w stanie bezpiecznie funkcjonować i wykonywać swoje funkcje w złożonych środowiskach. Podkreślono też, że obszarem, w którym stosowanie systemów sztucznej inteligencji zasługuje na szczególną uwagę, jest dostęp do niektórych podstawowych usług i świadczeń niezbędnych ludziom do pełnego uczestnictwa w życiu społecznym lub do poprawy poziomu życia oraz korzystanie z tych usług i świadczeń” (motyw 37.).

Pojawia się tu swoiste zapętlenie sytuacji. Z jednej strony mamy do czynienia z realizacją polityki unijnej, dążącej do deinstytucjonalizacji, która w opinii Europejskiego Komitetu Regionów¹¹ i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-

⁸ Tak np. w liście otwartym ekspertów w dziedzinie sztucznej inteligencji i robotyki z kwietnia 2018 r. stwierdzono, że tworzenie statusu prawnego „osoby elektronicznej” dla „autonomicznych”, „nieprzewidywalnych” i „samouczących się” robotów powinno zostać odrzucone zarówno z technicznego punktu widzenia, jak i normatywnego, tj. prawnego i etycznego. Status prawny robota, zgodnie z tym ostatnim poglądem, nie może wynikać ani z „modelu osoby fizycznej”, ani z „modelu podmiotu prawnego”. Robotics Openletter, Open letter to the European Commission (robotics-openletter.eu) [dostęp: 20.04.2023].

⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 lutego 2019 r. w sprawie kompleksowej europejskiej polityki przemysłowej w dziedzinie sztucznej inteligencji i robotyki (2018/2088(INI)), (2020/C 449/06), Dz. Urz. UE, C 449/37.

¹⁰ Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniające niektóre akty ustawodawcze Unii (COM/2021/206 final) EUR-Lex - 52021PC0206 - PL - EUR-Lex (europa.eu) [dostęp: 15.05.2023].

¹¹ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Deinstytucjonalizacja systemów opieki na szczeblu lokalnym i regionalnym (2018/C 164/07).

-Społecznego¹² zakłada lepsze, bardziej otwarte formy opieki w najbliższym otoczeniu chorego i że do takich form opieki należy dążyć w przyszłości, z drugiej zaś strony wspieranie przez UE rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnej i robotyzacyjnej uzasadnione jest potencjalnym rozwiązaniem wyzwań związanych z realizacją usług społecznych.

Naszą roboczą hipotezą jest przypuszczenie, że powodem tego „swoistego zapętlenia” (lub w każdym razie jednym z głównych powodów) jest to, że w związku z obserwowanym obecnie na całym świecie trendem demograficznym w kierunku starzenia się społeczeństwa w Europie (także na świecie) – potencjalnym rozwiązaniem dla wyzwań w opiece nad osobami starszymi jest deinstytucjonalizacja (przejście od opieki instytucjonalnej do usług świadczonych w środowisku lokalnym), która w najbliższej przyszłości będzie zintegrowana z nowymi technologiami, aby poprawić jakość życia osób starszych i ich rodzin oraz jakość pracy personelu opiekuńczego.

2. Pojęcie i istota usług społecznych (usług opiekuńczych)

Sformułowanie definicji i określenie istoty usług społecznych ma podstawowe znaczenie dla dalszych rozważań. W literaturze podnosi się, że usługi społeczne są nie tylko elementem polityki społecznej państwa¹³, ale są formą świadczeń podejmowaną zarówno przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego, podmioty niepubliczne, których celem jest zaspokajanie podstawowych potrzeb jednostki i ich rodziny. Usługi społeczne mogą mieć charakter odpłatny i nieodpłatny.

¹² Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie długoterminowej opieki społecznej oraz deinstytucjonalizacji (opinia rozpoznawcza) (2015/C 332/01) (Dz.U. UE C z dnia 8 października 2015 r.). Także w uchwale Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 roku) przedstawiono obszary procesu deinstytucjonalizacji oraz zasady realizacji polityki publicznej w danym obszarze. Wskazano też priorytet usług społecznych realizowanych w środowisku zamieszkania jako dominujący nad usługami stacjonarnymi. Zwrócono też uwagę, że osoby starsze potrzebujące wsparcia w codziennym funkcjonowaniu oraz ich opiekunowie mogą liczyć na wsparcie usługowe w postaci: usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, świadczonych w miejscu zamieszkania; usług opiekuńczych świadczonych w dziennym ośrodku wsparcia oraz usług opiekuńczych świadczonych w mieszkaniach wspieranych i rodzinnych domach pomocy – Uchwała nr 135 RM (M.P. z 2022 r., poz. 767).

¹³ R. Szarfenberg, *Polityka społeczna i usługi społeczne*, Warszawa 2010, s. 4 i n. Jak pisze E. Ura: „Usługi społeczne ujmowane są zazwyczaj jako związane z czynnościami mającymi na celu zaspokajanie podstawowych potrzeb społeczeństwa” – E. Ura, *Centra Usług Społecznych – nowe jednostki organizacyjne gminy*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, XXI, s. 757.

Dokonując typologii usług społecznych można wymienić usługi w zakresie pomocy społecznej, ochrony zdrowia, kultury, edukacji czy bezpieczeństwa publicznego. Jak pisze W. Wańkowicz, usługi społeczne związane są z miękkimi dziedzinami życia¹⁴ (obok usług administracyjnych i technicznych).

Na szczególną uwagę zasługują usługi w zakresie pomocy społecznej, w tym usługi opiekuńcze uregulowane w art. 50 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej¹⁵. W świetle cytowanej ustawy usługi opiekuńcze są świadczone przez gminę i instytucje pomocy społecznej (ośrodki pomocy społecznej, czy też centra usług społecznych). Jak stanowi art. 50 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innej przyczyny wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych. Usługi opiekuńcze obejmują prawo w zaspokojeniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz – w miarę możliwości – zapewnienie kontaktów z otoczeniem.

Nie można pomijać faktu, że prawo do świadczeń w formie usług opiekuńczych jest publicznym prawem podmiotowym.

Warto w tym miejscu odnieść się do pojęcia publicznych praw podmiotowych jako terminu „zarzuconego” w okresie Polski Ludowej. Jednakże powrót do przedwojennej terminologii nie jest równoznaczny z przywróceniem ówczesnych pojęć – pojęcia oznaczane za pomocą tych terminów mają współcześnie inną treść niż posiadały w okresie międzywojennym¹⁶.

Pojęcie publicznych praw podmiotowych jest współcześnie jedną z podstawowych kategorii pojęciowych języka prawnego i prawniczego, także w płaszczyźnie polskiego systemu prawa. Definiowanie publicznych praw podmiotowych jest pojęciem o znacznym charakterze teoretycznym, posiada głębokie korzenie historyczne. Jak słusznie podkreśla się w literaturze przedmiotu publiczne prawa podmiotowe stanowią konstrukcję teoretyczną, przy pomocy której można przedstawić kwestię stosunku między państwem a podmiotami stojącymi na zewnątrz. Stanowią one klucz do analizy relacji: administracja publiczna – obywatel, która w państwie prawa ma pierwszorzędne znaczenie¹⁷.

¹⁴ W. Wańkowicz, *Wskaźniki realizacji usług publicznych. Materiał metodyczny, Wersja 5, Program Rozwoju Instytucjonalnego*, MSWiA, I 2004, s. 62 i n.

¹⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 901).

¹⁶ P. Przybysz, *Tradycyjne pojęcia prawa administracyjnego – potrzeba i sposób ich dalszego używania* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 43

¹⁷ Szerzej W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Warszawa 2002.

Klasyczne teorie publicznych praw podmiotowych zostały ostatecznie sformułowane w XIX wieku jako efekt kształtowania się idei nowożytnego państwa – państwa prawnego. Na uwagę zasługują prace G. Jelinka, który jako pierwszy przedstawił w sposób kompleksowy teorię publicznych praw podmiotowych. Wyróżnił on prywatne prawa podmiotowe służące wobec innej jednostki, a także publiczne prawa podmiotowe, skuteczne wobec władzy państwowej. Określił je precyzyjniej jako uznaną przez porządek prawny swobodę woli, umożliwiającą obronę prawną chronionych prawem interesów. Niemiecki uczyony określił, że przysługujące jednostce roszczenia publicznoprawne to roszczenia do państwa, a nie władza nad państwem¹⁸.

Na gruncie austriackiej nauki prawa badania nad teorią publicznych praw podmiotowych podejmował E. Bernatzik. Dokonał on rozważenia trzech sytuacji jednostki wobec państwa: interesu faktycznego (niedającego żadnego roszczenia), interesu prawnego (przyznającego roszczenie o wydanie decyzji) i prawa podmiotowego – dającego roszczenie o czynność określonej treści¹⁹.

W powojennych realiach polskiego państwa koncepcja publicznych praw podmiotowych spotkała się z krytyką. Instytucja ta nie miała wielkiego znaczenia dla dogmatyki polskiego prawa administracyjnego. Prowadzenie badań nad pojęciem publicznych praw podmiotowych uniemożliwiały także względy ideologiczne.

W socjalistycznej nauce prawa administracyjnego uznano koncepcję publicznych praw podmiotowych za nadmiernie skomplikowaną i zastąpiono ją konstrukcją uprawnienia czy roszczenia prawnego²⁰. Transformacja ustroju politycznego rozpoczęta w Polsce pod koniec lat osiemdziesiątych spowodowała powrót do demokratycznych wartości właściwych nowoczesnemu państwu prawa. Powrót do pojęcia publicznych praw podmiotowych został zapoczątkowany pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku. Należy zwrócić uwagę, że w zbiorze orzeczeń pod redakcją M. Kuleszy „Materiały do nauki prawa administracyjnego” dokonano podziału publicznych praw podmiotowych na następujące kategorie:

- prawo podmiotowe polegające na roszczeniu o wydanie aktu (decyzji administracyjnej) o określonej treści;
- formalne (procesowe) prawo podmiotowe – polegające na żądaniu od organu określonego prawem zachowania się, np. wydania decyzji, ale nie decyzji o oznaczonej treści;

¹⁸ G. Jelinek, *Ogólna nauka o państwie*, ks. II: *Nauka o państwie z punktu widzenia społecznego*, ks. III: *Nauka o państwie z punktu widzenia prawnego*, Warszawa 1924, s. 280–281.

¹⁹ F. Longchamps de Bérier, *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1960, Prawo XXI, s. 85–86.

²⁰ J. Starościec, *Stosunek administracyjnoprawny [w:] System prawa administracyjnego*, red. J. Łętowska, t. III, Ossolineum 1978, s. 13.

- prawo podmiotowe polegające na domaganiu się określonych świadczeń pozytywnych, a nie decyzji (lub nie tylko decyzji);
- prawo podmiotowe o treści negatywnej – polegające na roszczeniu do administracji o zaniechanie ingerencji w sferę uznanej uprzednio wolności lub przyznanego stanu prawnego;
- prawo podmiotowe do współdziałania z administracją w rozstrzyganiu spraw publicznych²¹.

Był to pierwszy głos w polskiej nauce prawa przyznający publicznym prawom podmiotowym należną im rangę i traktujący je jako zasadniczy element konstrukcyjny polskiego systemu prawa administracyjnego.

W nawiązaniu do powyższych poglądów W. Jakimowicz stwierdza, że kategoria publicznych praw podmiotowych stanowi konstrukcję o charakterze teoretycznym, umożliwiającą ugruntowanie koncepcji państwa prawa i analizę przyjętego porządku prawnego z punktu widzenia ochrony jednostki²². Jak dalej pisze autor, prawo podmiotowe bez podmiotu jest kategorią pustą. Przyjmując, że publiczne prawo podmiotowe jest kategorią pochodną wobec ogólnie rozumianego prawa podmiotowego, to jest oczywiste, że każdy podmiot publicznego prawa podmiotowego jest jednocześnie osobą wyposażoną w ogólną podmiotowość prawną. Podstawowym podmiotem prawnym, w tym podmiotem publicznych praw podmiotowych jest jednostka – osoba fizyczna. Podmiotami praw i wolności konstytucyjnych są także osoby prawne, gdyż korzystają one, tak jak osoby fizyczne, z przymiotu zdolności prawnej²³.

Z tego względu do kategorii podmiotów publicznych praw podmiotowych zaliczyć należy również państwo oraz jednostki samorządu terytorialnego (przy czym ich podmiotowość publicznoprawna wynika wyłącznie wprost z norm prawa przedmiotowego, a nie jak w przypadku jednostek z ich przyrodzonych praw). Podmiotami publicznych praw podmiotowych nie mogą być organy administracji, które w drodze decyzji konkretyzują sytuacje obywateli (np. decyzje administracyjne w zakresie przyznania usług opiekuńczych i ich odpłatności oraz miejsca świadczenia). Nie mogą być także podmiotami publicznych praw podmiotowych z tego względu, że nie mają własnych interesów.

Warto w tym miejscu podkreślić, że rzeczywiste znaczenie publicznych praw podmiotowych ujawnia się dopiero w prawnych gwarancjach ochrony tych praw. To właśnie ochrona i jej kształt czynią celowym wyróżnienie kategorii publicznych praw podmiotowych.

²¹ *Materiały do nauki prawa administracyjnego (z orzecznictwa sądowego)*, red. M. Kulesza, Warszawa 1989, s. 128 i n.

²² W. Jakimowicz, *Publiczne prawa...*, *op.cit.*, s. 76.

²³ *Ibidem*, s. 197.

Zdaniem doktryny brak uwzględnienia takiej ochrony czyniłby konstrukcję publicznego prawa podmiotowego wyłącznie „figurą teoretyczną”. Wykonywanie publicznych praw podmiotowych służy przymuszeniu podmiotu publicznego do wykonania ciężącego na nim obowiązku, tj. do zrealizowania uwzględnionej w publicznym systemie prawa dyspozycji określonej normy prawnej. Za podstawowy cel konstrukcji publicznych praw podmiotowych trzeba uznać chęć zapewnienia ochrony indywidualnego interesu jednostki z punktu widzenia interesu publicznego²⁴.

Tak więc regulacja prawna w zakresie prawa do usług opiekuńczych jako publicznego prawa podmiotowego przymusza gminę do wykonania ciężącego na niej obowiązku jako zadania własnego.

3. Etyczne i prawne implikacje zastosowania sztucznej inteligencji i robotyki w usługach opiekuńczych świadczonych osobom starszym

Sztuczna inteligencja jest interdyscyplinarną nauką i technologią, która umożliwia inteligentnym komputerom i programom komputerowym podejmowanie działań tradycyjnie wymagających ludzkiej inteligencji²⁵. Istotą sztucznej inteligencji jest to, że może ona wykonywać różnorodne funkcje podobne do ludzkich, uczyć się na podstawie doświadczeń i dostosowywać się do nowych danych wejściowych i ustawień. Aby osiągnąć najwyższą wydajność określonych zadań, sztuczna inteligencja korzysta z odpowiednich źródeł informacji, takich jak *Big Data*²⁶.

Według Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego pojęcie sztucznej inteligencji obejmuje cały szereg (pod)dziedzin, takich jak: „ucząca się” architektura systemów obliczeniowych (*cognitive computing* – algorytmy rozumujące i rozumiejące na wyższym, tzn. bardziej ludzkim, poziomie), uczenie maszynowe (algorytmy, które same uczą się wykonywać zadania), rozszerzona inteligencja (*augmented intelligence* – współpraca między człowiekiem i maszyną), robotyka oparta na sztucznej inteligencji (sztuczna inteligencja wbudowana w roboty)²⁷.

²⁴ *Ibidem*, s. 239–241.

²⁵ O. Alia, W. Abdelbakib, A. Shresthac, E. Elbasib, M.A.A. Alryalatd, Y.K. Dwived, *A systematic literature review of artificial intelligence in the healthcare sector: Benefits, challenges, methodologies, and functionalities*, S2444569X2300029X (2).pdf [dostęp: 30.04.2023].

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sztuczna inteligencja: wpływ sztucznej inteligencji na jednolity rynek (cyfrowy), produkcję, konsumpcję, zatrudnienie i społeczeństwo”, 31.8.2017 (Dz. Urz. UE, C 288/1).

Należy też zaznaczyć, iż definicja normatywna sztucznej inteligencji została zaproponowana w projekcie rozporządzenia Parlamentu i Rady w sprawie sztucznej inteligencji²⁸. Zgodnie z art. 3 pkt 1 Projektu rozporządzenia „system sztucznej inteligencji oznacza oprogramowanie opracowane przy użyciu co najmniej jednej spośród technik i podejść wymienionych w załączniku I, które może – dla danego zestawu celów określonych przez człowieka – generować wyniki, takie jak treści, przewidywania, zalecenia lub decyzje wpływające na środowiska, z którymi wchodzi w interakcję”. We wspomnianym załączniku I wymieniono następujące systemy sztucznej inteligencji: mechanizmy uczenia maszynowego, w tym uczenie nadzorowane, uczenie się maszyn bez nadzoru i uczenie przez wzmacnianie, z wykorzystaniem szerokiej gamy metod, w tym uczenia głębokiego; metody oparte na logice i wiedzy, w tym reprezentacja wiedzy, indukcyjne programowanie (logiczne), bazy wiedzy, silniki inferencyjne i dedukcyjne, rozumowanie (symboliczne) i systemy ekspertowe; podejścia statystyczne, estymacja bayesowska, metody wyszukiwania i optymalizacji.

Podobnie jak sztuczna inteligencja, robotyka jest konstruktem o różnych definicjach i potencjalnie szerokich interpretacjach. Z pojęciem „robotyki” bardzo blisko jest związany termin „robot”²⁹, jako „programowalna maszyna zdolna do autonomicznego wykonywania zadań i manipulacji przedmiotami znajdującymi się w jego otoczeniu”³⁰. Warto również wskazać, że w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 2017 roku³¹ podkreślono również znaczenie ustanowienia wspólnej europejskiej definicji inteligentnych robotów autonomicznych, z uwzględnieniem takich cech, jak: zdobywanie autonomii za pomocą czujników lub wymiany danych z otoczeniem (wzajemne połączenia) oraz wymiany i analizy tych danych; zdolność samokształcenia na podstawie zdobytego doświadczenia i interakcji z otoczeniem (kryterium fakultatywne); przynajmniej minimalna forma fizyczna; dostosowywanie swoich zachowań i działań do otoczenia; brak funkcji życiowych w sensie biologicznym.

W ostatnich latach robotyka poczyniła znaczne postępy w wielu różnych dziedzinach, takich jak np. medycyna czy usługi społeczne. Nie istnieje wspólna definicja technologii robotycznej usług społecznych, ale jej celem jest utrzymanie

²⁸ Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniającego niektóre akty ustawodawcze Unii, COM(2021) 206 final, 21.4.2021.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ K. Śledziewka, R. Włoch, *Gospodarka cyfrowa. Jak nowe technologie zmieniają świat*, Warszawa 2020, s. 61.

³¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. zawierająca zalecenie dla Komisji w sprawie przepisów prawa..., *op.cit.*

lub zwiększenie bezpieczeństwa, aktywności, uczestnictwa lub niezależności osób niepełnosprawnych lub zagrożonych niepełnosprawnością. Szczególną rolę w tym kontekście ogrywają roboty opiekuńcze stosowane w ramach opieki nad osobami starszymi³². Roboty opiekuńcze można zdefiniować jako maszyny, które działają częściowo lub całkowicie autonomicznie w celu wspierania osób starszych, ich rodzin i pracowników służby w zapewnianiu wsparcia fizycznego, poznawczego lub emocjonalnego³³.

Co prawda, roboty opiekuńcze reprezentują dziedzinę robotyki, która pojawiła się w ciągu ostatniej dekady w odpowiedzi na zmiany demograficzne, niemniej jednak kraje takie jak Japonia od dawna stosują roboty w opiece nad osobami starszymi i przewiduje się podobny rozwój sytuacji w Europie, wskazując m.in. na ich pozytywny wpływ nie tylko na osoby starsze, ale także na ich opiekunów³⁴. Ale jeszcze bardziej symptomatyczne jest to, że Parlament Europejski uznając potencjalną zdolność robotów do zwiększenia mobilności i integracji osób niepełnosprawnych i starszych, zwrócił uwagę na szeroki wachlarz zastosowań takich technologii w profilaktyce chorób osób starszych, osób niepełnosprawnych oraz osób cierpiących na demencję, zaburzenia poznawcze i utratę pamięci, zapewnianiu im pomocy, monitorowaniu ich, stymulowaniu aktywności, a także zapewnianiu im towarzystwa³⁵. Podkreślił, że pomimo potencjału robotyki w dziedzinie poprawy mobilności i integracji osób niepełnosprawnych i starszych, opieka ludzka wciąż będzie niezbędna i będzie nadal ważnym źródłem interakcji społecznych, których nie można w pełni zastąpić³⁶. Następnie zwrócił uwagę na zdolność sztucznej inteligencji i robotyki do umożliwienia personelowi medycznemu i osobom sprawującym opiekę spędzania większej ilości czasu na diagnostykę i lepsze planowanie możliwości leczenia³⁷. Jednocześnie Parlament Europejski dostrzegł wpływ zwiększonego wykorzystania czujników w robotyce, aby umożliwić pacjentom „bardziej spersonalizowane leczenie i usługi oraz zdalne otrzymywanie opieki w swoich domach, przy jednoczesnym tworzeniu bardziej istotnych danych”³⁸.

³² Por. R.M. Johansson-Pajala, Ch. Gustafsson, *Significant challenges when introducing care robots in Swedish elder care*, “Disability and Rehabilitation: Assistive Technology” 2022/17/2, s. 166.

³³ *Ibidem*, s. 166.

³⁴ *Ibidem*, s. 167.

³⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. zawierająca zalecenie dla Komisji w sprawie przepisów prawa..., *op.cit.*

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 lutego 2019 r. w sprawie kompleksowej europejskiej polityki przemysłowej w dziedzinie sztucznej inteligencji i robotyki (2018/2088(INI)), (2020/C 449/06) (Dz. Urz. UE, C 449/37).

Niemniej jednak kwestia projektowania robotów opiekuńczych tak, aby funkcjonowały one jako społeczni agenci w interakcji z ludźmi³⁹ rodzi szereg dylematów etycznych w różnych obszarach. Przede wszystkim nie bez znaczenia pozostaje akceptacja robotów opiekuńczych, która jest związana np. z cechami indywidualnymi, zdolnościami poznawczymi, wykształceniem i kulturą osób starszych. Jednocześnie zbyt duże zaufanie do technologii może być ryzykowne, biorąc pod uwagę, że mamy do czynienia z osobami starszymi, które mogą być słabe i/lub cierpieć na choroby⁴⁰. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, że korzystanie z robotów opiekuńczych może zmniejszyć kontakt z innymi ludźmi oraz spowodować niebezpieczeństwo przywiązania się do robota przez osoby z grup społecznych szczególnie wrażliwych, wytworzenia więzi emocjonalnej czy wręcz zależności od robota przez takie osoby, a także ich izolacji od rzeczywistości⁴¹.

Obawy etyczne są również związane z warunkami finansowymi i kosztami wdrażania sztucznej inteligencji i robotyki przez gminy. W rzeczywistości może być tak, że gmina może nie być w stanie pokryć wszystkich kosztów cyfryzacji, co w najgorszym przypadku może spowodować nierówności w korzystaniu z innowacji technologicznych.

Istnieje też ryzyko wykluczenia osób z zaburzeniami poznawczymi z korzystania z technologii ze względu na związane z tym kwestie prawne. Pojawiają się też obawy, że roboty opiekuńcze zastąpią opiekę nad człowiekiem lub naruszą prawo jednostek do wypowiedania się i decydowania o sobie. To ostatnie ma szczególne znaczenie w odniesieniu do chronionych konstytucyjnie wartości takich jak godność, zdrowie czy życie.

Choć w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 2017 roku⁴² podniesiono, że rozwiązania w dziedzinie robotyki i sztucznej inteligencji mogą i powinny być projektowane w sposób pozwalający zachować godność, autonomię i samookreślenie człowieka, szczególnie w dziedzinie opieki nad człowiekiem – to jednak w praktyce może to okazać się trudne. Na przykład, jeśli robot jest używany w domu osoby starszej, istnieje wewnętrzna ingerencja w prywatność użytkownika, ponieważ robot ten zbiera i przechowuje dane, a niektóre roboty mają nawet kamery, które „widzą” osobistą domenę użytkownika, monitorując, w jaki sposób starsza osoba porusza się po domu, co może wywołać interwencję, a także uchwycić ruchy odwiedzających⁴³.

³⁹ M. Alač, J. Movellan, F. Tanaka, *Jak uspołecznić robota: organizacja przestrzenna i multimodalne interakcje semiotyczne w laboratorium robotyki społecznej*, AVANT 2013/4/1, s. 133.

⁴⁰ R.M. Johansson-Pajala, Ch. Gustafsson, *Significant challenges when...*, *op.cit.*, s. 167.

⁴¹ Dylematy etyczne przy projektowaniu robotów, *AutomatykaOnline.pl* [dostęp: 30.04.2023].

⁴² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. zawierająca zalecenie dla Komisji w sprawie przepisów prawa..., *op.cit.*

⁴³ C. Johnston, *Ethical Design and Use of Robotic Care of the Elderly*, „Bioethical Inquiry” 2022/19, s. 11–14.

To wszystko sprawia, że rzeczywistość sztucznej inteligencji i robotyki społecznej jest niezwykle złożona i rodzi głębokie pytania o nasze społeczeństwo i nasze wartości, których do dziś nie byliśmy w stanie nawet sformułować, nie mówiąc już o odpowiedzi.

Jednocześnie trzeba zdawać sobie sprawę z tego, że chociaż regulacje, jak i technologia ewoluują, nie zawsze ewoluują w tym samym czasie ani w tym samym kierunku. I tak może się zdarzyć, że pojawiająca się nowa technologia zostanie wprowadzona bez prawnej i/lub moralnej akceptacji. Przede wszystkim sztuczna inteligencja i robotyka rozwijają się szybciej niż polityka regulacyjna, tak więc istnieje obawa co do tego, czy obecne regulacje wystarczą, czy wręcz przeciwnie, powinniśmy opracować nowe przepisy, aby odzwierciedlić aktualny stan dziedziny tych technologii. I choć zdaniem niektórych badaczy robotyka, sztuczna inteligencja i powiązane z nią technologie mogą poprawić jakość usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym, to jednak technologie te mogą być niezwykle inwazyjne, gdy nie są regulowane przez odpowiednie polityki i mechanizmy kontroli.

Trudno również nie zgodzić się z tym, że w pewnych okresach przemiany w polityce społecznej narastają coraz gwałtowniej. Jak słusznie argumentują M. Grewiński i J. Lizut: „w ostatnich dekadach w polityce społecznej mamy do czynienia z kilkoma procesami, które wpisują się w logikę i Model – »3xDE«. Jest to: 1. Proces decentralizacji zadań społecznych, w tym usług społecznych na poziomie zarządzania regionalnego i lokalnego – gdzie samorządy terytorialne przejmują ważną rolę w realizacji polityki społecznej, w myśl zasady subsydiarności; 2. Proces demonopolizacji polityki społecznej, polegający na przekazywaniu realizacji części zadań publicznych do sektora pozarządowego, ekonomii społecznej i sektora prywatnego w myśl zasady wielosektorowości [...] oraz 3. Proces deinstytucjonalizacji, polegający na przesuwaniu świadczenia usług społecznych do środowiska i miejsca zamieszkania obywateli”⁴⁴.

W tym kontekście również jest pewne, że robotyka i sztuczna inteligencja będą miały głęboki wpływ na sposób, w jaki żyjemy, pracujemy i być może na to, kim jesteśmy. Ostatecznie przyszły kształt prawodawstwa na szczeblu międzynarodowym i krajowym zdecydują o naszej cywilizacji. I choć nauka zawsze wykazywała tendencje totalitarystyczne („wszystko da się wyjaśnić naukowo”)⁴⁵, to jednak poddanie się prawa naciskom ze strony świata nauki może

⁴⁴ M. Grewiński, J. Lizut, *Idea, definicje i teoretyczne aspekty deinstytucjonalizacji w polityce społecznej* [w:] *Deinstytucjonalizacja w polityce społecznej – szanse i zagrożenia*, red. M. Grewiński, J. Lizut, Warszawa 2021, s. 12.

⁴⁵ M. Heller, *Nowa fizyka i nowa teologia*, Kraków 2014, s. 112.

przyczynić się do poszerzenia procesów w polityce społecznej o kolejny model, tj. („dehumanizację cyfrową”), w którym ludzie są redukowani do punktów danych, które są następnie wykorzystywane do podejmowania decyzji lub działań, które negatywnie wpływają na ich życie.

Jednocześnie rozwój i wdrażanie technologii sztucznej inteligencji rodzi pytanie: w jaki sposób będzie wpływać ona na prawo do usług opiekuńczych jako publiczne prawo podmiotowe? Wiele źródeł danych zawiera pewien rodzaj stronniczości, czy to z powodu błędów pomiarowych lub innych powodów⁴⁶, co w konsekwencji prowadzi do niedokładnych decyzji. Jeżeli system sztucznej inteligencji nie zapewnia wysokiego poziomu dokładności (nie przynosi obiecanych rezultatów), traci swoje publiczne uzasadnienie wraz ze swoją funkcją, a zatem nie służy zapewnieniu ochrony indywidualnego interesu jednostki z punktu widzenia interesu publicznego.

4. Konkluzje

Powszechnie wiadomo, że potrzeby społeczne w zakresie usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym systematycznie rosną, musi się więc rozwijać infrastruktura wsparcia, przede wszystkim na poziomie podstawowym (gminy). Jakkolwiek potencjalnym rozwiązaniem dla wyzwań w opiece nad osobami starszymi jest deinstytucjonalizacja (przejście od opieki instytucjonalnej do usług świadczonych w środowisku lokalnym), to jednak w najbliższej przyszłości będzie ona zintegrowana z nowymi technologiami. Co prawda, zastosowanie sztucznej inteligencji i robotyki może zrewolucjonizować sposób świadczenia usług opiekuńczych, to jednak ważne jest, aby wziąć pod uwagę etyczne implikacje ich stosowania.

Naszym zdaniem etyczny system sztucznej inteligencji musi być inkluzywny, przejrzysty, mieć pozytywny cel i wykorzystywać dane w odpowiedzialny sposób. I choć roboty opiekuńcze mogą przyczynić się do poprawy jakości życia osób starszych, to jednak wpływ tych maszyn opartych na sztucznej inteligencji może być problematyczny jednocześnie, albowiem dzięki algorytmom opartym na sztucznej inteligencji mogą one czasami podejmować decyzje, które nie są w pełni przejrzyste. W związku z tym uzasadnione jest alternatywne rozwiązanie, gdzie roboty opiekuńcze będą stanowić „technologię wspomagającą”, a nie zastępującą ludzkich opiekunów.

⁴⁶ T. Züger, H. Asghari, *AI for the public. How public interest theory shifts the discourse on AI*, „AI & Society” 2023/38, s. 815–828.

Bibliografia

- Alač, M., Movellan, J., Tanaka, F., *Jak uspołecnić robota: organizacja przestrzenna i multimodalne interakcje semiotyczne w laboratorium robotyki społecznej*, „AVANT” 2013/4/1.
- Alia, O., Abdelbakib, W., Shresthac, A., Elbasib, E., Alryalatd, M.A.A., Dwived, Y.K., *A systematic literature review of artificial intelligence in the healthcare sector: Benefits, challenges, methodologies, and functionalities*, S2444569X2300029X (2).pdf.
- Campa, R., *Roboty społeczne i praca socjalna*, „Zeszyty Pracy Socjalnej” 2016/21/2.
- Carradore, M., *People’s Attitudes Towards the Use of Robots in the Social Services: A Multilevel Analysis Using Eurobarometer Data*, “International Journal of Social Robotics” 2022/14.
- Dylematy etyczne przy projektowaniu robotów*, AutomatykaOnline.pl.
- Grewiński, M., Lizut, J., *Idea, definicje i teoretyczne aspekty deinstytucjonalizacji w polityce społecznej* [w:] *Deinstytucjonalizacja w polityce społecznej – szanse i zagrożenia*, red. M. Grewiński, J. Lizut, Warszawa 2021.
- Heller, M., *Nowa fizyka i nowa teologia*, Kraków 2014.
- Jakimowicz, W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Warszawa 2002.
- Jelinek, G., *Ogólna nauka o państwie*, ks. II: *Nauka o państwie z punktu widzenia społecznego*, ks. III: *Nauka o państwie z punktu widzenia prawnego*, Warszawa 1924.
- Johansson-Pajala, R.M., Gustafsson, Ch., *Significant challenges when introducing care robots in Swedish elder care*, “Disability and Rehabilitation: Assistive Technology” 2022/17/2.
- Johnston, C., *Ethical Design and Use of Robotic Care of the Elderly*, “Bioethical Inquiry” 2022/19.
- Kennedy, H., *Living with Data: Aligning Data Studies and Data Activism Through a Focus on Everyday Experiences of Datafication. Krisis*, „Journal for Contemporary Philosophy” 2018/1.
- Longchamps de Bérier, F., *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1960, Prawo XXI.
- Przybysz, P., *Tradycyjne pojęcia prawa administracyjnego – potrzeba i sposób ich dalszego używania* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Robotics Openletter, Open letter to the European Commission (robotics-openletter.eu).
- Singularity: Explain It to Me Like I’m 5-Years-Old (futurism.com).
- Starościaniak, J., *Stosunek administracyjnoprawny* [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Łętowska, t. III, Ossolineum 1978.
- Szarfenberg, R., *Polityka społeczna i usługi społeczne*, Warszawa 2010.
- Śledziewka, K., Włoch, R., *Gospodarka cyfrowa. Jak nowe technologie zmieniają świat*, Warszawa 2020.
- Ura, E., *Centra Usług Społecznych – nowe jednostki organizacyjne gminy*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021/XXI.
- Van Noordt, C., Misuraca, G., *Artificial intelligence for the public sector: results of landscaping the use of AI in government across the European Union*, Government Information Quarterly, 2020/1.39/3, Artificial intelligence for the public sector: results of landscaping the use of AI in government across the European Union – ScienceDirect.
- Wańkiewicz, W., *Wskaźniki realizacji usług publicznych. Materiał metodyczny, Wersja 5, Program Rozwoju Instytucjonalnego*, MSWiA, I 2004.
- Züger, T., Asghari, H., *AI for the public. How public interest theory shifts the discourse on AI*, “AI & Society” 2023/38.

Akty prawne

- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. zawierająca zalecenie dla Komisji w sprawie przepisów prawa cywilnego dotyczących robotyki (2015/2103(INL)) (Dz. Urz. UE C z 2018 r., Nr 252).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 lutego 2019 r. w sprawie kompleksowej europejskiej polityki przemysłowej w dziedzinie sztucznej inteligencji i robotyki (2018/2088(INI)), (2020/C 449/06) (Dz. Urz. UE, C 449/37).

Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniające niektóre akty ustawodawcze Unii (COM/2021/206 final)], EUR-Lex - 52021PC0206 - PL - EUR-Lex (europa.eu).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 901).



dr hab. Dominika Cendrowicz

ORCID: 0000-0002-2358-7188

e-mail: dominika.cendrowicz@uwr.edu.pl

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

Świadcząca rola gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej

The providing role of municipality in fulfilling the housing needs of self-governed community

Abstract

The publication addresses the issue of how municipality fulfils housing needs of members of the self-governing community in the context of administration of provision. Conclusions will be formulated on the scope and nature of the tasks that municipality performs in the indicated area.

Keywords: municipality, municipality-owned housing resources, social rental agencies, administration of provision.

Streszczenie

Publikacja podejmuje zagadnienie zaspokajania przez gminę potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej w ramach administracji świadczącej. Sformułowane zostaną wnioski na temat zakresu i charakteru zadań, jakie gmina realizuje we wskazanym obszarze.

Słowa kluczowe: gmina, mieszkaniowy zasób gminy, społeczne agencje najmu, administracja świadcząca.

1. Wprowadzenie

W nauce prawa administracyjnego samorząd terytorialny pojmowany jest jako forma decentralizacji administracji publicznej, której samodzielnyimi podmiotami są korporacje powołane do tego przez ustawę¹. Jest on trwałym

¹ T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 55, 152 i n.

elementem demokratycznego państwa prawa², stąd nie należy godzić się na jego recentralizację. Samorząd terytorialny może istnieć tylko w warunkach decentralizacji, ponieważ jedynie w zdecentralizowanym układzie administracji publicznej obywatele mają prawo do własnych decyzji, podejmowanych w sposób odpowiadający ich interesom³. Jego rozwój w demokratycznym państwie prawa powinien sprzyjać zaspokajaniu przez administrację publiczną bieżących potrzeb mieszkańców, a także tworzeniu odpowiednich warunków dla rozwoju społecznego, kulturalnego i gospodarczego, nie wspominając już o cywilizacyjnym⁴.

Istotną sferą działania samorządu terytorialnego jest administracja świadcząca⁵, oznaczająca działalność obejmującą utrzymanie lub poprawę warunków egzystencji obywateli poprzez zapewnianie (organizowanie zapewniania) świadczeń⁶. Jej istotą pozostaje człowiek i jego potrzeby, a jej załamywanie się, czy też niesprzyjająca ludzior polityka jej funkcjonowania, niejednokrotnie prowadzi do niezadowolenia i napięć społecznych⁷. Doniosłą sferą działalności tak rozumianej administracji świadczącej jest dążenie do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli, jednak realizacja zadań publicznych z tego zakresu pozostaje zagadnieniem trudnym i złożonym, na co wpływ mają różne czynniki, jak np. koncepcja polityki mieszkaniowej państwa. Deficyt budownictwa mieszkaniowego, brak wystarczającej liczby mieszkań na wynajem, niski standard mieszkań w zasobach gmin, wysokie raty kredytów mieszkaniowych, koszty najmu, inflacja, a ostatnio także kryzys energetyczny, stwarzają realne zagrożenie wykluczeniem mieszkaniowym znacznej części społeczeństwa, a w skrajnych przypadkach mogą prowadzić do bezdomności⁸. Realizacja omawianej kategorii zadań publicznych jest więc istotna z punktu widzenia obywateli, zwłaszcza tych spośród nich, którzy nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na akceptowalnym poziomie.

² I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 9.

³ J. Jakubek-Lalik, *Decentralizacja czy recentralizacja? Kilka uwag o regulacji prawnej i praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *Decentralizacja i centralizacja władzy publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa–Łódź 2019, s. 106.

⁴ J. Reguński, *Reformowanie państwa. Moje doświadczenia*, Szczecin 2007, s. 10–11.

⁵ J. Boć, *Sfery działań* [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2013, s. 234.

⁶ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2012, s. 117.

⁷ J. Boć, *Sfery działań* [w:] *Nauka administracji...*, *op. cit.*, s. 234.

⁸ A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1987, s. 29.

2. Gmina jako podmiot zobowiązany do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej

Mając powyższe na uwadze, nie wydaje się konieczne szczegółowe uzasadnianie roli, jaką gmina powinna spełniać w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego powinna zaspokajać potrzeby swoich mieszkańców i udzielać im pomocy w sytuacjach kryzysowych, co dotyczy również spraw mieszkalnictwa⁹. Gmina pozostaje tą jednostką samorządu terytorialnego, która wykonuje znaczną część zadań publicznych o charakterze lokalnym. Przesądził o tym ustrojodawca w art. 164 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku¹⁰, z którego treścią koresponduje art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym¹¹. Powoduje to, że gmina będąc jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawa oraz formą decentralizacji administracji publicznej i przejawem zasady pomocniczości w życiu publicznym, spełnia podstawową rolę w wypełnianiu funkcji świadczącej administracji¹². To w gminie realizowana jest w największym zakresie administracja świadcząca, to w gminie mieszkańcy załatwiają swoje „codzienne” sprawy, to z gminą najpełniej się identyfikują i to w gminie szukają pomocy w sytuacjach kryzysowych.

3. Zakres i formy zaspokajania przez gminę potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 u.s.g. oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹³ do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym tworzenie warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jej członków. Oczywiście gmina realizuje zadania własne we wskazanym zakresie o charakterze lokalnym. Zdefiniowanie pojęcia spraw

⁹ I. Sierpowska, *Pomoc...*, *op.cit.*, s. 155 i n.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) (dalej jako: Konstytucja RP).

¹¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) (dalej jako: u.s.g.).

¹² I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3, s. 115–130.

¹³ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 725) (dalej jako: u.o.p.l.).

publicznych o znaczeniu lokalnym nie jest łatwe, jednak można przyjąć, że są to sprawy, które są zakorzenione we wspólnocie samorządowej lub pozostają z nią w określonym związku i mogą być przez nią realizowane samodzielnie i na jej odpowiedzialność. Tym samym zadania gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych dotyczą jej obszaru i mieszkańców¹⁴.

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych przez gminę może odbywać się przy pomocy społecznych agencji najmu (SAN) oraz, jak wynika z art. 20 ust. 2a u.o.p.l., na bazie lokali wynajmowanych od innych właścicieli w celu podnajmu przez gminę¹⁵. Społeczne agencje najmu są to podmioty prowadzące działalność polegającą na dzierżawie lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych od ich właścicieli oraz wynajmowaniu tych lokali lub tych budynków osobom fizycznym wskazanym przez gminę na zasadach określonych w ustawie z dnia 26 października 1995 roku o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa¹⁶. Działalność SAN ma określony cel, którym jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej¹⁷.

Starając się zaspokoić potrzeby mieszkaniowe członków lokalnej społeczności, gmina zapewnia lokale mieszkalne w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne oraz zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach¹⁸. Realizacja przez gminę tego zadania polega na wynajęciu osobie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy¹⁹. Gmina może zawrzeć umowę najmu socjalnego lokalu z osobą, która nie posiada tytułu prawnego do lokalu i której dochody z gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy w sprawie zasad wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy²⁰. Co więcej, gmina ma obowiązek zapewnienia najmu socjalnego lokalu w sytuacji, w której sąd orzeka w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu albo braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz

¹⁴ M. Małecka-Lyszczek, *Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2013, nr 921, s. 62.

¹⁵ M. Romańska, *Stworzenie materialnego zaplecza w postaci zasobu lokali, które mogą być udostępnione potrzebującym* [w:] *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze socjalnej*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2023, LEX/el.

¹⁶ Zob. art. 22a ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 790 ze zm.).

¹⁷ Zob. ustawę z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 1243).

¹⁸ Zob. art. 4 ust. 2 u.o.p.l.

¹⁹ Zob. art. 20 ust. 2, 2a i 3 oraz art. 22, art. 23 ust. 1 i 2 u.o.p.l.

²⁰ Zob. art. 23 ust. 2 u.o.p.l.

dotyczy²¹. Jeżeli przyczyną opróżnienia lokalu jest np. stosowanie przemocy w rodzinie, nie ma wówczas zastosowania art. 14 u.o.p.l., ani art. 16 u.o.p.l., regulujący tzw. moratorium zimowe²².

Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.o.p.l. gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy²³. Z faktu, że mieszkaniowy zasób gminy tworzy się w celu realizacji zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych na rzecz wspólnoty samorządowej, wynika konieczność zwrócenia uwagi na pojęcie wspólnoty samorządowej. Wymaga to odwołania się do art. 1 u.s.g., który stanowi, że jej członkami są mieszkańcy gminy oraz do art. 16 Konstytucji RP, zgodnie z którym wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa wszyscy mieszkańcy jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Pozwala to przyjąć, że każdy mieszkaniec gminy, niezależnie od tego, czy jest zameldowany na pobyt stały lub czasowy, czy też przebywa na jej terenie bez zameldowania, jest członkiem wspólnoty samorządowej, któremu Konstytucja RP w art. 32 ust. 1 zagwarantowała prawo do równego traktowania przez władze publiczne²⁴.

W zakresie tworzenia przez gminę zasobu mieszkaniowego można spotkać się z opinią, że gmina nie ma obowiązku tworzenia i utrzymywania zasobu mieszkaniowego²⁵, jak również, że jest ona zobligowana do jego posiadania²⁶. Odnosząc się do pierwszego poglądu wskazać należy, że z u.o.p.l. wynika, iż gmina może realizować zadanie tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w inny sposób niż tworzenie zasobu mieszkaniowego, np. może wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je innym osobom²⁷.

Gminny zasób mieszkaniowy obejmuje lokale stanowiące własność gminy lub jednoosobowych spółek gminnych, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, oraz lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów²⁸. W jego skład nie wchodzi natomiast pomieszczenia tymczasowe, takie jak noclegownie, schroniska i ogrzewalnie, w których udziela się tymczasowego schronienia osobom bezdomnym. Zgodnie

²¹ Zob. art. 14 ust. 1 u.o.p.s.

²² D. Cendrowicz, *Socjalna pomoc mieszkaniowa jako zadanie gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 12, s. 65.

²³ Zob. art. 20 ust. 1 u.o.p.l.

²⁴ Wyrok WSA w Opolu z dnia 20 lipca 2004 r., II SA/Op 144/04, LEX nr 816132.

²⁵ Zob. art. 2 pkt 10 u.o.p.l.

²⁶ R. Dziczek, *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pism*, Warszawa 2012, s. 153.

²⁷ K. Krzekotowska, M. Malinowska-Wójcicka, *Ochrona praw lokatorów i mieszkaniowy zasób gminy. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 20, LEX/el.

²⁸ Zob. art. 2 pkt 10 u.o.p.l.

z art. 20 ust. 3 u.o.pl. rada gminy może wydzielić w zasobie mieszkaniowym lokale przeznaczone do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy²⁹.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 u.o.p.l. rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład tego zasobu. Wieloletnie programy powinny być dostosowane do warunków lokalnych, wynikających ze stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej. Dostosowując do nich program, rada gminy nie może pomijać kwestii istotnych z punktu widzenia ustawodawcy dla prawidłowego prowadzenia gospodarki mieszkaniowej, realizującej zadania własne gminy wskazane w art. 4 u.o.p.l.³⁰. Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy są formą polityki prowadzonej przez administrację w różnych obszarach jej zadań związanych z mieszkalnictwem³¹.

Rada gminy zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 u.o.p.s. określa ponadto zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel. Co ciekawe, gmina ma możliwość wprowadzenia własnej procedury w tym zakresie³².

4. Pomoc społeczna w systemie zadań gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej

Równie ważne są zadania gminy, których istotą jest udzielanie pomocy w utrzymaniu mieszkań gospodarstwom domowym o niskich dochodach, o których mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³³. Poza wskazaną regulacją prawną formy pomocy socjalnej o charakterze mieszkaniowym świadczonej przez gminę regulują m.in. ustawy: o dodatkach mieszkaniowych³⁴ czy o dodatku węglowym³⁵.

²⁹ M. Augustyniak, T. Moll [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 7, LEX/el.

³⁰ Wyrok WSA w Opolu z dnia 24 czerwca 2021 r., II SA/Op 314/20, LEX nr 3210449.

³¹ Zob. np. J. Jeżewski, *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe* [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2013, s. 314 i n.

³² Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2012 r., I OSK 968/12.

³³ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.).

³⁴ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1335).

³⁵ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1630).

Omawiając rolę pomocy społecznej w systemie zadań gminy związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, należy zauważyć, że ma ona za zadanie przeciwdziałać ubóstwu jednostki i rodziny, a w konsekwencji także wykluczeniu mieszkaniowemu, prowadzącemu niejednokrotnie do bezdomności³⁶. Dla dalszego wywodu kluczowe jest więc zdefiniowanie pojęcia ubożego gospodarstwa domowego. Najpierw należy jednak wyjaśnić pojęcie gospodarstwa domowego, które można rozumieć jako zespół osób zamieszkujących razem i wspólnie utrzymujących się. Wśród gospodarstw domowych wyróżnia się jednoosobowe i wieloosobowe gospodarstwa domowe, a także rodzinne i nierodzinne³⁷. Ustawa o pomocy społecznej łączy to pojęcie z kryterium dochodowym, którego spełnienie powoduje, że osoba bądź rodzina mogą skutecznie ubiegać się o regulowane jej przepisami świadczenia. Ubożie gospodarstwa domowe to zatem takie, których poziom zaspokojenia potrzeb jest niższy niż pozostałych członków danego społeczeństwa³⁸.

Formą pomocy mieszkaniowej z zakresu pomocy społecznej świadczoną przez gminę ubogim gospodarstwom domowym jest zasiłek celowy przeznaczony na pokrycie kosztów opału, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu. Świadczenie to może zostać przyznane w celu zaspokojenia podstawowej niezbędnej potrzeby bytowej, a jego przyznanie uzależnione zostało przez ustawodawcę od spełnienia kryterium dochodowego³⁹. Udzielanie zasiłków celowych należy do zadań własnych gminy, w ramach których ciąży na niej obowiązek zaspokajania pilnych i najbardziej niezbędnych potrzeb swoich mieszkańców, przy czym o stopniu ich zaspokojenia decydują również zasoby finansowe gminy⁴⁰.

Dokonując oceny tej formy pomocy mieszkaniowej, należy podkreślić, że ustawodawca odstąpił od szczegółowego określenia wysokości zasiłku celowego, a jedynie przykładowo wskazał w art. 39 ust. 2 u.p.s. na katalog potrzeb, które powinny być zaspokajane w pierwszej kolejności jako należące do elementarnych

³⁶ K. Małysa-Sulińska, A. Kawecka, *Zasiłek celowy na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej jako forma pomocy społecznej przeciwdziałająca wykluczeniu społecznemu*, „Ekonomia Społeczna” 2020, nr 1, s. 36.

³⁷ Zob. np. art. 2 pkt 1d ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 438 ze zm.), art. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, czy np. art. 3 pkt 5 nieobowiązującej już ustawy z dnia 2 grudnia 1999 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2002 r. (Dz.U. z 2000 r., nr 1, poz. 1 ze zm.). Ustawa o pomocy społecznej nie definiuje pojęcia gospodarstwa domowego, jednak posługuje się nim wielokrotnie np. w art. 6 pkt 10 czy art. 9 u.p.s.

³⁸ Zob. art. 8 u.p.s.

³⁹ Zob. art. 39 ust. 1 u.p.s.

⁴⁰ M. Kotulski, *Regulacje ustawy o pomocy społecznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych (wybrane zagadnienia)*, „Casus” 2004, z. 4, s. 26.

potrzeb egzystencjalnych⁴¹. Uzależnienie możliwości uzyskania zasiłku celowego na zakup opału od spełnienia kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 u.p.s., powoduje, że ta forma pomocy trafia do osób spełniających określone prawem kryterium dochodowe, co powoduje, że ubogie gospodarstwa domowe o dochodach niewiele wyższych od tego kryterium są wyłączone z kręgu jej rzeczywistych beneficjentów⁴². Powoduje to, że zasiłek celowy nie jest efektywną formą pomocy mieszkaniowej udzielanej przez gminę.

5. Konkluzje

Mieszkanie stanowi dobro ekonomiczne o fundamentalnym znaczeniu dla człowieka⁴³. Nie każdy jest w stanie samodzielnie je sobie zapewnić, stąd wraz z ewolucją administracji świadczącej pojawiły się różne formy pomocy mieszkaniowej świadczonej przez gminę⁴⁴. Formy, w jakich gmina realizuje zadania związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej są określone w u.o.p.l. Gmina dąży do ich zaspokajania także poprzez pomoc społeczną udzielaną ubogim gospodarstwom domowym i inne formy świadczeń socjalnych (np. dodatki mieszkaniowe, dodatek węglowy)⁴⁵. Dążenie przez gminę do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jej mieszkańców jest złożone i stanowi proces, w którym poza gminą uczestniczą także inne podmioty (np. SAN, gminne osoby prawne). Realizując omawianą kategorię zadań publicznych gminy często wykorzystują zasoby mieszkaniowe nieracjonalnie⁴⁶ i napotykają na trudności w postaci niewystarczającej liczby lokali mieszkalnych będących w ich posiadaniu, które mogą stać się przedmiotem najmu socjalnego lokalu⁴⁷. Obecnie w gminach znaczenia nabiera kwestia mieszkaniowa związana z pobytem

⁴¹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 grudnia 2022 r., III SA/Kr 741/22, LEX nr 3572846.

⁴² J. Rutkowski, K. Sałach, A. Szpor, K. Ziółkowska, *Jak ograniczyć skalę ubóstwa w Polsce?*, https://ibs.org.pl/app/uploads/2018/01/IBS_Policy_Paper_01_2018_pl.pdf [dostęp: 24.06.2023].

⁴³ T. Markowski, D. Sikora-Fernandez, *Publiczny wymiar zasobów mieszkaniowych*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2, s. 36.

⁴⁴ W. Federczyk, *Problemy wykorzystania gminnych zasobów mieszkaniowych* [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014, s. 347.

⁴⁵ A. Przyemeński, *Pomoc mieszkaniowa dla zmarginalizowanych ekonomicznie gospodarstw domowych jako element systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 179, s. 238.

⁴⁶ *Wykonywanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20338,vp,22961.pdf> [dostęp: 24.06.2023].

⁴⁷ *Mieszkaniowy zasób gmin w 2022 r. – wyniki wstępne*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematy-czne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/mieszkaniowy-zasob-gmin-w-2022-r-wyniki-wstepne,15,1.html> [dostęp: 24.06.2023].

obywateli Ukrainy na terytorium Polski w następstwie wojny na Ukrainie. Konieczna jest zatem koordynacja działań gmin w sferze mieszkalnictwa i traktowanie wieloletnich programów gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym jako pewnego rodzaju strategii rozwoju mieszkalnictwa w gminie. Prawidłowa realizacja przez gminę obowiązków w tym zakresie wymaga racjonalnego i efektywnego gospodarowania istniejącym zasobem mieszkaniowym oraz rozwoju inwestycji gminnych⁴⁸. W praktyce jest to trudne ze względu na istniejące możliwości finansowe gmin.

Bibliografia

- Andrzejewski A., *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1987.
- Augustyniak M., Moll T. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX/el.
- Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Boć J., *Sfery działań* [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2013.
- Cendrowicz D., *Socjalna pomoc mieszkaniowa jako zadanie gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 12.
- Dziczek R., *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pism*, Warszawa 2012.
- Federczyk W., *Problemy wykorzystania gminnych zasobów mieszkaniowych* [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014.
- Jakubek-Lalik J., *Decentralizacja czy recentralizacja? Kilka uwag o regulacji prawnej i praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *Decentralizacja i centralizacja władzy publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa–Łódź 2019.
- Jeżewski J., *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe* [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2013.
- Kotulski M., *Regulacje ustawy o pomocy społecznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych (wybrane zagadnienia)*, „Causus” 2004, z. 4.
- Krzekotowska K., Malinowska-Wójcicka M., *Ochrona praw lokatorów i mieszkaniowy zasób gminy. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- Małecka-Lyszczek M., *Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2013, nr 921.
- Małyssa-Sulińska K., Kawecka A., *Zasilek celowy na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej jako forma pomocy społecznej przeciwdziałająca wykluczeniu społecznemu*, „Ekonomia Społeczna” 2020, nr 1.

⁴⁸ A. Muczyński, *Planowanie w zarządzaniu gminnymi zasobami mieszkaniowymi*, „Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum” 2014, nr 15/1, s. 46–48.

- Markowski T., Sikora-Fernandez D., *Publiczny wymiar zasobów mieszkaniowych*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2.
- Mieszkańcy zasób gmin w 2022 r. – wyniki wstępne*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/mieszkaniovy-zasob-gmin-w-2022-r-wyniki-wstepne,15,1.html>.
- Muczyński A., *Planowanie w zarządzaniu gminnymi zasobami mieszkaniowymi*, „Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum” 2014, nr 15/1.
- Przyemeński A., *Pomoc mieszkaniowa dla zmarginalizowanych ekonomicznie gospodarstw domowych jako element systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 179.
- Regulski J., *Reformowanie państwa. Moje doświadczenia*, Szczecin 2007.
- Romańska M., *Stworzenie materialnego zaplecza w postaci zasobu lokali, które mogą być udostępnione potrzebującym [w:] Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze socjalnej*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2023, LEX/el.
- Rutkowski J., Sałach K., Szpor A., Ziółkowska K., *Jak ograniczyć skalę ubóstwa w Polsce?*, https://ibs.org.pl/app/uploads/2018/01/IBS_Policy_Paper_01_2018_pl.pdf.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- Wykonywanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20338,vp,22961.pdf>.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 790 ze zm.).
- Ustawa z dnia 2 grudnia 1999 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2002 r. (Dz.U. z 2000 r., nr 1, poz. 1 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1335).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 438 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 1243).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1630).

Orzecznictwo

- Wyrok WSA w Opolu z dnia 20 lipca 2004 r., II SA/Op 144/04, LEX nr 816132.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 24 czerwca 2021 r., II SA/Op 314/20, LEX nr 3210449.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 grudnia 2022 r., III SA/Kr 741/22, LEX nr 3572846.

mgr Gabriela Garcia Vera

ORCID: 0000-0003-3334-4283

e-mail: gabrielaf@dokt.ur.edu.pl

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Rzeszowski

Problemy i dylematy prawnokarne w kontekście odpowiedzialności za zbrodnie przeciwko ludzkości

Criminal law problems and dilemmas in the context of responsibility for crimes against humanity

Abstract

The subject of the considerations contained in the article is the analysis of the features of one of the most serious crimes, which is the crime against humanity. This topic is extremely important especially now, when after a pandemic and the need to struggle with an unknown and unpredictable situation for people around the globe, the world has again been exposed to an unexpected event, which is the war in Ukraine.

The aim of the article is to present the criminal law problems and dilemmas that an attempt to interpret Article 118a § 1 of the Penal Code may constitute. For this purpose, its selected characteristics will be analyzed, taking into account both the available literature on the subject and the developed case law.

Obviously, due to the legal nature of the study, two research methods will be used: the dogmatic-legal method and the historical method, which will allow for a better understanding of the axiological foundations of the applicable legal regulations relating to crimes against humanity.

Keywords: crime against humanity, Polish criminal law, criminal responsibility, international criminal law, criminalization of crimes against humanity.

Streszczenie

Przedmiotem rozważań zawartych w artykule jest analiza znamion jednego z najcięższych przestępstw, jakim jest zbrodnia przeciwko ludzkości. Temat ten jest niezwykle istotny szczególnie obecnie, gdy po okresie pandemii COVID-19 i konieczności zmagania się z nieznaną i nieprzewidywalną sytuacją dla ludzi z całego globu, świat ponownie został wystawiony na nieoczekiwane wydarzenie, jakim jest wojna na Ukrainie.

Celem artykułu będzie przedstawienie problemów i dylematów prawnokarnych, jakie może stwarzać próba przeprowadzenia wykładni art. 118a § 1 kodeksu karnego. W tym celu zostaną poddane analizie jego wybrane znamiona przy uwzględnieniu zarówno dostępnej literatury przedmiotu, jak i wypracowanej linii orzeczniczej.

Co oczywiste, z uwagi na prawniczy charakter opracowania zostaną wykorzystane dwie metody badawcze: metoda dogmatyczno-prawna pozwalająca poddać analizie obowiązujące unormowania prawne oraz metoda historyczna zastosowana w celu przybliżenia aksjologicznych podstaw obowiązujących unormowań prawnych odnoszących się do zbrodni przeciwko ludzkości.

Słowa kluczowe: zbrodnie przeciwko ludzkości, polskie prawo karne, odpowiedzialność karna, międzynarodowe prawo karne, kryminalizacja zbrodni przeciwko ludzkości.

1. Wstęp

Jak wskazują liczni komentatorzy, zarówno publicyści, jak i znawcy przedmiotu¹, wywołanie ludobójstwa oraz już zaistniałe tragiczne skutki należy traktować w kategoriach zbrodni przeciwko ludzkości. Ponadto, problematyka staje się tym bardziej aktualna, bo zgodnie z art. 113 kodeksu karnego², niezależnie od przepisów obowiązujących w miejscu popełnienia przestępstwa, ustawę karną polską stosuje się również do cudzoziemca, którego nie postanowiono wydać w razie popełnienia przez niego za granicą przestępstwa, do którego ścigania Rzeczpospolita Polska jest zobowiązana na mocy umowy międzynarodowej, lub przestępstwa określonego w Rzymskim Statucie Międzynarodowego Trybunału Karnego³, sporządzonym w Rzymie dnia 17 lipca 1998 roku, co w teorii pozwała na przypisanie odpowiedzialności karnej obywatelowi innego państwa.

2. Kryminalizacja zbrodni przeciwko ludzkości w polskim prawie karnym

Zbrodnie przeciwko ludzkości była i jest postrzegana jako jeden z najgorszych przejawów tragicznego działania człowieka przeciwko zbiorowości ludzkiej przez atakowanie życia jej członków⁴. Na takie pojmowanie tego problemu zwrócono

¹ Tak m.in.: B. Żurawicz, *Ludobójstwo, zbrodnie przeciwko ludzkości, zbrodnie wojenna – czym się różnią i dlaczego tak trudno je udowodnić*, <https://tvn24.pl/swiat/wojna-w-ukrainie-ludobojstwo-zbrodnie-przeciwko-ludzkości-i-zbrodnie-wojenna-czym-sie-roznia-i-dlaczego-tak-trudno-je-udowodnic-5663270> [dostęp: 12.01.2023] oraz P. Rojek-Socha, M. Sewastianowicz, *Bucza nową Srebrenicą – zbrodnie wojenna czy ludobójstwo?*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/ludobojstwo-czy-zbrodnie-przeciwko-ludzkości-w-buczy,514435.html> [dostęp: 12.01.2023].

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.) (dalej jako: k.k. albo ustawa karna).

³ Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r., nr 78, poz. 708 ze zm.).

⁴ J. Waszczyński, *Zbrodnie przeciw ludzkości: (narodziny i rozwój pojęcia)*, „Palestra” 1986, nr 30/10–11 (346-347), s. 71.

uwagę, co oczywiste po II wojnie światowej, kiedy odbyły się pierwsze procesy w Norymberdze i Hadze, które dały początek tzw. zbrodniom ludobójstwa⁵.

Także doktryna prawa karnego nie pozostając obojętną wobec tego zjawiska wprowadziła pojęcie kryminalizacji zbrodni międzynarodowych w Polsce, zwracając jednocześnie uwagę na to, że w polskim prawie karnym przez długi czas brak było całościowego uregulowania tej problematyki⁶. Czyny wypełniające znamiona zbrodni międzynarodowych były częściowo kryminalizowane na podstawie ustawodawstwa powojennego – Dekretu z dnia 31 sierpnia 1944 r. o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz zdrajców Narodu Polskiego⁷.

W czasie przygotowania projektu kodeksu karnego z 1969 roku zostały podjęte próby unormowania tych kwestii decydując o ich wyłączeniu do osobnej regulacji, która jednak nigdy nie powstała⁸. W związku z tym, w okresie obowiązywania kodeksu karnego z 1969 roku uznawano, że: „rozległa problematyka odpowiedzialności za zbrodnie przeciwko pokojowi, zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości w niewielkim zakresie znalazły wyraz w specjalnych przepisach karnych [...]. Oznacza to, że do czasu wydania takich odrębnych przepisów określone w prawie międzynarodowym zakazy i nakazy mieszczą się w ramach odpowiednich ustawowych zestawów znamion przestępstw »pospolitych«⁹”.

Dopiero w kodeksie karnym z 1997 roku znalazł się rozdział XVI poświęcony analizowanej problematyce, zatytułowany: „Przestępstwa przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstwa wojenne”. Co warto podkreślić, regulacje te stanowią w przeważającej większości odzwierciedlenie odpowiednich unormowań z międzynarodowego prawa karnego, tj. art. 6 i 7 Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego.

W piśmiennictwie podkreśla się jednak, że zakres kryminalizacji przewidziany w prawie polskim jest szerszy niż wymagany w przepisach międzynarodowych, bowiem ochronie podlegają nie tylko członkowie grupy narodowej, etnicznej, rasowej lub religijnej, co jest wymagane przez Międzynarodowy

⁵ J.J. Heydecker, J. Leeb, *Proces Norymberski. Trzecia Rzesza przed sądem*, Warszawa 2015, s. 680.

⁶ L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2011, s. 220.

⁷ Dekret z dnia 31 sierpnia 1944 r. o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz zdrajców Narodu Polskiego (Dz.U. nr 4, poz. 16).

⁸ L. Kubicki, *Przestępstwa wojenne i przeciwko ludzkości [w:] System prawa karnego. O przestępstwach w szczególności*, red. I. Andrejew, L. Kubicki, J. Waszczyński, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985, s. 177.

⁹ *Ibidem*.

Trybunał Karny (MTK)¹⁰, lecz także członkowie grup politycznych lub o określonym światopoglądzie¹¹.

Kryminalizacji zbrodni przeciwko ludzkości dokonano pierwotnie w art. 119 k.k., w którym stypizowano przestępstwo przemocy i groźby bezprawnej wobec grupy osób lub poszczególnej osoby z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej, wyznaniowej lub z powodu jej bezwyznaniowości. Dopiero ustawą z dnia 20 maja 2010 roku rozszerzono zakres kryminalizacji zbrodni przeciwko ludzkości, mając na celu pełniejszą harmonizację kodeksu karnego z przepisami MTK¹². Zdaniem projektodawcy, proponowane regulacje wraz z ówczesnie obowiązującymi przepisami Rozdziału XVI kodeksu karnego miały w sposób niemalże całkowity odzwierciedlać typy zbrodni określonych ww. powołanym Rzymskim Statucie Międzynarodowego Trybunału Karnego, a dzięki temu zapewnić właściwość sądów polskich wobec sprawców takich przestępstw¹³.

W konsekwencji kodeks karny został uzupełniony o art. 118a, którego celem była implementacja wszystkich postaci zbrodni z art. 7 MTK. Jak wskazała doktryna, samo rozszerzenie zakresu penalizacji zbrodni przeciwko ludzkości, których celem było doprecyzowanie obowiązujących wcześniej regulacji można ocenić pozytywnie, jednakże sposób uregulowania problematyki krytycznie, zwłaszcza z powodu sprzeczności i niejasności jakie powstają przy próbie interpretacji znamion tego czynu¹⁴.

3. Trudności interpretacyjne związane z analizą art. 118a k.k.

Przestępstwo z art. 118a k.k. jest przestępstwem materialnym, złożonym, co najmniej dwuaktowym¹⁵ kwalifikowanym jako zbrodnia zgodnie z art. 7 k.k.

¹⁰ Powstał na podstawie ww. Statutu Rzymskiego. MTK sądzi następujące zbrodnie: 1) ludobójstwo; 2) zbrodnie przeciwko ludzkości dokonane w sposób systematyczny lub na wielką skalę, za podżuczeniem organizacji bądź grupy, morderstwa, eksterminacja, tortury, obracanie w niewolników, prześladowania z powodów politycznych, religijnych lub zinstytucjonalizowana dyskryminacja, deportacja ludności, gwałt, zmuszanie do prostytucji i wszelkie inne formy przemocy seksualne; 3) zbrodnie wojenne; 4) agresję.

¹¹ M. Flemming, J. Wojciechowska, *Zbrodnie wojenne. Przestępstwa przeciwko pokojowi, państwu i obronności* Warszawa 1999, s. 47.

¹² Ustawa z dnia 20 maja 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy o Policji, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. nr 98, poz. 626). Na ten temat por. szerzej m.in. K. Banasik, *Karnoprawne normy przedawnienia w prawie międzynarodowym*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 7–8, s. 70.

¹³ Zob. Druk nr 2387. Warszawa, 23 września 2009 r.

¹⁴ C. Nowak, *Wpływ procesów globalizacyjnych na polskie prawo karne*, Warszawa 2014, s. 99.

¹⁵ Oznacza wielość zachowań, która wyczerpuje znamiona jednego przestępstwa.

Popelnia je ten, kto bierze udział w skierowanym przeciwko grupie ludności masowym zamachu lub choćby w jednym z powtarzających się i dopuszcza się jednego z zachowań określonych w art. 118a § 1–3 k.k.

W celu przeprowadzenia wykładni wskazanego wyżej przepisu, pierwszym pojęciem wymagającym wyjaśnienia jest określenie znaczenia „brać udział”, które znajduje powszechne zastosowanie zarówno w życiu codziennym, jak i regulacjach prawnych. Tak popularne stosowanie należy uzasadniać tym, że według *Słownika języka polskiego* synonimem tego wyrażenia jest „uczestniczyć” oraz „współdziałać w jakiejś akcji”¹⁶, potwierdzone także w procesowych unormowaniach prawnych, które przewidują możliwość brania udziału różnych podmiotów w postępowaniach, m.in.: administracyjnym¹⁷, cywilnym¹⁸ oraz karnym¹⁹.

Częste zastosowanie znajduje także na gruncie regulacji materialnego prawa karnego na przykład w art. 158 k.k. Zgodnie z jego treścią „Kto bierze udział w bójce lub pobiciu [...]” „podlega karze pozbawienia wolności do lat trzech”. Przy tym, doktryna wskazuje, że podmiotem tych przestępstw określonych jest każdy, kto w jakikolwiek sposób bierze udział w bójce lub pobiciu, niezależnie od tego, czy jego osobisty udział wykazuje cechy działania niebezpiecznego dla życia człowieka lub jego zdrowia, a także niezależnie od tego, czy można mu przypisać zadanie ciosu powodującego następstwa, o których jest mowa w art. 158 § 2 lub 3²⁰. Należy stwierdzić, że odpowiedzialność za udział w bójce lub pobiciu ma charakter wspólnej odpowiedzialności biorących w takim zdarzeniu udział²¹. Przy tym warto wskazać, że taką interpretację pojęcia potwierdza również orzecznictwo, które wskazuje na to, że: „Określona w art. 158 § 1 k.k. *quasi* odpowiedzialność zbiorowa przejawia się w tym, że sprawca odpowiada na jego podstawie niezależnie od tego, czy to właśnie jego zachowanie stanowi o niebezpieczeństwie dla życia lub zdrowia oraz czy można mu przypisać np. zadanie uderzenia powodującego uszczerbek na zdrowiu”²².

¹⁶ *Słownik języka polskiego*, fraza: brać udział, uczestniczyć, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/branie%20udzia%C5%82u.html>, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/uczestniczy%C4%87.html>, [dostęp: 12.01.2023] oraz *Wielki słownik języka polskiego*, Warszawa 2006, s. 63.

¹⁷ Zob. szerzej np. art. 10 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.).

¹⁸ Za art. 7 kodeksu postępowania cywilnego z dnia 17 listopada 1964 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1550 ze zm.).

¹⁹ Za art. 3 kodeksu postępowania karnego z dnia 6 czerwca 1997 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1375 ze zm.).

²⁰ A. Zoll, *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część I. Komentarz do art. 117–211a*, Warszawa 2017, s. 384–399.

²¹ *Ibidem*.

²² Wyrok Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 marca 2016 r., sygn. akt II AKa 45/16, LEX nr 2047082; por. także wyrok Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 13 maja 2015 r., sygn. akt II AKa 62/15, LEX nr 1782032.

Analizowany termin „brać udział” należy odnosić także do określeniem udziału w pobiciu, na co wskazuje orzecznictwo sądowe stwierdzając, że: „Udziałem w pobiciu [...] jest każda forma kierowanego wołą udziału w grupie napastniczej, bowiem obecność każdego jej uczestnika zwiększa przewagę napastników i przez to ułatwia im dokonanie pobicia, zadawanie razów, a wzmaga niebezpieczeństwo nastąpienia skutków w zdrowiu ofiar. Rozmaitość form zachowania, aktywność każdego z uczestników, zadawane razy, ich ilość i skutki mają znaczenie dla oznaczenia stopnia winy każdego z nich, więc i kary, ale nie są one znamienne dla bytu tego przestępstwa”²³.

Wskazane wyżej szerokie zastosowanie analizowanego pojęcia z całą pewnością stanowi adekwatny punkt wyjścia do analizowanego znamienia na gruncie art. 118a k.k. Trzeba bowiem pamiętać, że tego rodzaju zamachy nie są przypadkowymi zdarzeniami a skrupulatnie zaplanowaną i przemyślaną akcją, w której bierze udział większa liczba osób, a nie jedynie ostatecznie dokonujący zamachu. Taka optyka wydawałaby się przekonująca, gdyby nie pozostałe znamiona użyte w dalszej części omawianego przepisu.

W art. 118a § 1 k.k. użyto pojęcia „masowy zamach” w odniesieniu do bliżej niesprecyzowanej grupy ludności²⁴. Ten rodzajowy przedmiot ochrony obejmuje zatem abstrakcyjnie ujętą ludzkość, którą jednak należy rozumieć jako wszystkie istoty ludzkie²⁵.

W ujęciu doktrynalnym „masowość” odnosi się głównie do rozległości i powagi wyrządzonej lub grożącej szkody lub krzywdy²⁶. Jak wskazano w literaturze przedmiotu, istota zbrodni przeciwko ludzkości tkwi w masowości zjawiska, niemniej nie stanowi jej zasadniczej cechy, albowiem charakteru zbrodni nie tracą zachowania godzące w poszczególne dobra prawne pojedynczych ludzi²⁷.

²³ Z Uzasadnienia do wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 1 marca 2001 r., sygn. akt II AKa 227/00, LEX 48389.

²⁴ Kto, biorąc udział w masowym zamachu lub choćby w jednym z powtarzających się zamachów skierowanych przeciwko grupie ludności podjętych w celu wykonania lub wsparcia polityki państwa lub organizacji: 1) dopuszcza się zabójstwa, 2) powoduje ciężki uszczerbek na zdrowiu człowieka, 3) stwarza dla osób należących do grupy ludności warunki życia grożące ich biologicznej egzystencji, w szczególności przez pozbawienie dostępu do żywności lub opieki medycznej, które są obliczone na ich wyniszczenie, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 12, karze 25 lat pozbawienia wolności albo karze dożywotniego pozbawienia wolności.

²⁵ M. Paszko, *Problemy wykładnicze wybranych znamion zbrodni przeciwko ludzkości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2022, nr 84 (1), s. 40; J. Sawicki, *Zbrodnie przeciw ludzkości a przestępstwa prawa pospolitego*, „Państwo i Prawo” 1947, nr 2(9), s. 78.

²⁶ A. Zoll, *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część I. Komentarz do art. 117–211a...*, *op.cit.*, s. 384–399.

²⁷ M. Paszko, *Problemy wykładnicze...*, *op.cit.*, s. 43.

W polskim orzecznictwie karnym zagadnieniem tym zajmował się Sąd Najwyższy²⁸, który zwrócił uwagę, że do zaistnienia zbrodni przeciwko ludzkości nie jest wymagane popełnienie jej na szkodę określonej w sposób matematyczny liczby osób pokrzywdzonych. Wątpliwość budzi tym samym dalsza część przepisu, w której użyto sformułowania „grupa ludzi”. W doktrynie oraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego dominuje pogląd, że grupę osób tworzy co najmniej sześć osób²⁹, choć nie brak poglądów wskazujących na konieczność wystąpienia większej liczby ludzi, np. dziesięciu³⁰. Stąd niektórzy twórcy doktryny uważają, że bardziej trafne byłoby użycie sformułowania ludność lub ludność cywilna i tym samym zbędne byłoby wprowadzanie warunku liczbowego³¹. Należy bowiem zauważyć, iż w art. 7 MTK, stanowiącym niewątpliwie wzór dla polskiego ustawodawcy, mowa o ataku skierowanym przeciwko ludności cywilnej. Warto podkreślić, że swoje uwagi do projektu zaproponowanego brzmienia tego przepisu zgłosił w tym zakresie Polski Czerwony Krzyż, wyrażając poparcie dla kierunku nowelizacji, sygnalizując celowość doprecyzowania znamion typu przestępstwa z art. 118a k.k. o wskazanie, że zamach musi być wymierzony w osoby cywilne³².

Dodatkowo, sformułowanie „lub choćby jednym z powtarzających się zamachów” również stanowi problematyczną kwestię do rozstrzygnięcia. Spójnik „lub”, zgodnie z logiką prawniczą, sugeruje, że do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej z art. 118a k.k. nie jest konieczne branie udziału w masowym zamachu, a jedynie w „jednym z powtarzających się zamachów”. Nie wskazano jednak wytycznych, według których należy określać ich powtarzalność, a także w jakim odstępzie czasu oraz odległości geograficznej mają się owe zamachy pojawić.

Ze względu na przedmiot analizy badań objętych niniejszym artykułem należy uznać, że słabością przepisu art. 118a k.k. jest również niedookreślenie pojęć: polityka państwa lub organizacji. Powstająca wątpliwość dotyczy pytania, o jaki rodzaj polityki może chodzić. Jak zauważono, mogą bowiem wystąpić sytuacje, w których polityka zakładająca dokonanie zbrodni nie jest wyraźnie sformułowana³³.

²⁸ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2012 r., sygn. akt V KK 168/12, LEX nr 1235905.

²⁹ G. Bogdan, *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2006, s. 488.

³⁰ Zob. przykładowo M. Budyn-Kulik, *Część szczególna Rozdział XVI. Przepięstwa przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przepięstwa wojenne* [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Wolters Kluwer 2021, s. 461–484.

³¹ M. Budyn-Kulik, *Część szczególna Rozdział XVI. Przepięstwa przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przepięstwa wojenne*, C.H.Beck 2013, s. 461–484.

³² Druk nr 2387 Warszawa, 23 września 2009 r.

³³ M. Paszko, *Problemy wykładnicze...*, *op.cit.*, s. 43.

Jak wskazuje się w orzecznictwie i literaturze przedmiotu pojęcie polityki państwa lub organizacji (w ślad za MTK) należy interpretować możliwie szeroko³⁴. „Wykonanie lub wsparcie polityki państwa lub organizacji” może oznaczać zarówno bezpośrednią realizację przez sprawcę jako funkcjonariusza danego państwa lub organizacji lub inną osobę zaangażowaną w realizację założeń przyjętej w danym zakresie polityki państwa lub organizacji, jak i pośrednie działanie, np. przez przedsiębiorców, polityków, pracowników naukowych itp.³⁵. Oznacza to zatem, że dokonanie zbrodni przeciwko ludzkości musi być co najmniej aprobowane przez państwo lub organizację, a przestępstwo to stanowi przejaw kryminalnej polityki rządowej³⁶.

Na tym tle istotne wydaje się podkreślenie kolejnego niezrozumiałego zabiegu twórców projektu przepisów poprzez użycie sformułowania „dopuszcza się zabójstwa”. Termin „dopuszcza się” znajduje swoje miejsce w kodeksie karnym w Rozdziale dotyczącym przestępstw seksualnych, interpretowanych przez orzecznictwo sądowe jako własnoręczny charakter typu czynu kwalifikowanego³⁷.

Przyjęcie takiego znaczenia wskazuje na odmienność interpretacyjną przesłanki „brania udziału” w odniesieniu do tych sprawców, którzy mieliby zarazem dopuścić się wspomnianego skutku. Należy przy tym zauważyć, że art. 7 MTK wprost wskazuje na albo fizycznego sprawcę, albo osobę, która zaplanowała, nakazała lub podzęgała do czynów fizycznych sprawcę lub też na członka wspólnego przedsięwzięcia przestępczego (*joint criminal enterprise*)³⁸. Upraszczając, ustawodawca mógł przyjąć pojęcie „powoduje śmierć”, czyli skutek, a nie przestępstwo. Znamię to charakteryzuje się dużym stopniem ogólności i pojemności. Z jednej strony wskazuje, że może to być nieskończenie długa lista różnego rodzaju konkretnych zachowań aktywnych lub biernych; a z drugiej strony, że między konkretnym zachowaniem (bardziej lub mniej nagannym) a skutkiem musi zachodzić związek przyczynowy, z którego wyraźnie wynika, że podjęte zachowanie wywołało powstanie społecznie szkodliwego skutku³⁹.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ S. Pikulski, *Zbrodnia przeciwko braniu udziału w masowym zamachu skierowanym przeciwko grupie ludności w celu wykonania lub wsparcia polityki państwa lub organizacji w polskim prawie karnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 29, s. 14.

³⁶ M. Paszko, *Problemy wykładnicze...*, *op.cit.*, s. 43.

³⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2013 r., sygn. akt V KK 361/12, LEX nr 1312374.

³⁸ Wyrok Izby Orzekającej Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Byłej Jugosławii (MTKJ) z dnia 20 lipca 2009 r. w sprawie *Prokurator v. M. Lukić, S. Lukić*, IT-98-32/1-T, § 162. Na ten temat zob. także D. Drózdź, *Odpowiedzialność za zbrodnie wieloosobowe przed międzynarodowymi trybunałami karnymi*, „Edukacja prawnicza.pl” 2010, nr 12(120), s. 36.

³⁹ V. Konarska-Wrzosek, *Kodeks karny. Komentarz*, Wolters Kluwer 2020, s. 828–834.

Ponadto, jak słusznie zauważa doktryna prawa karnego, w dobie ogromnego postępu technologicznego i technicznego, a także autonomizacji systemów zbrojnych, tak sformułowany przepis pozwoliłby na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej osób, które nie bezpośrednio a pośrednio powodują śmierć człowieka. Tym samym początkowo stosunkowo szeroki zakres „bierze udział” został ograniczony tylko do dopuszczania się „własnoręcznego” zabicia.

Kolejną niezrozumiałą kwestią jest wprowadzenie do k.k., do art. 118a § 1, pkt 3, który przewiduje taką samą odpowiedzialność karną osoby, która „stwarza dla osób należących do grupy ludności warunki życia grożące ich biologicznej egzystencji, w szczególności przez pozbawienie dostępu do żywności lub opieki medycznej, które są obliczone na ich wyniszczenie”. Postać czynu określona w tym punkcie, jest zbliżona do czynności przygotowawczej, podczas gdy punkty 1 i 2 wskazują na skutek działań, jaki musi nastąpić. Tym samym, mając na uwadze treść artykułu 126c k.k., zgodnie z którym „Kto czyni przygotowania do przestępstwa określonego w art. 118a § 1 lub § 2, art. 122 lub art. 123, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10”, należałoby uznać, iż karalne będzie również „przygotowanie”, tj. „stwarzanie warunków do stworzenia dla osób należących do grupy ludności warunków życia grożących ich biologicznej egzystencji”. Można przyjąć zatem, że jest to błąd logiczny i pewien rodzaj niekonsekwencji ustawodawczej, co prowadzi do wniosku, iż korzystniejszym rozwiązaniem byłoby umieszczenie punktu 3 w innej jednostce redakcyjnej, przykładowo dzięki utworzeniu kolejnego, odrębnego paragrafu, który byłby poświęcony temu zagadnieniu oraz zmiany brzmienia tej części przepisu.

W kontekście prowadzonych rozważań braku jednolitości i precyzyjności legislacyjnej, warto również zwrócić uwagę na określenie strony podmiotowej analizowanego artykułu, który charakteryzuje się dwukierunkowością. Po pierwsze bowiem, ustawodawca wymaga, aby sprawca działał w celu wykonania lub wsparcia polityki państwa lub organizacji. Po drugie, aby swoim działaniem wypełnił także znamiona jednego z zachowań wymienionego w punktach od 1 do 3. Zagadnienie dwukierunkowości samo w sobie jest zagadnieniem problematycznym i szerzej omówionym w literaturze przedmiotu⁴⁰. Gdyby zaś założyć, iż stosunkowo często będzie ono jednocześnie spełniało znamiona przestępstwa, o którym mowa w art. 115 § 20 k.k. (tj. przestępstwo o charakterze terrorystycznym) to potęguje to stopień niejasności i komplikacji interpretacyjnych, które w konsekwencji stanowią wyzwanie dla polskiego sądownictwa, któremu przyjdzie zmierzyć się z wykładnią tego artykułu.

⁴⁰ Zob. szerzej M. Paszko, *Problemy wykładnicze...*, *op.cit.*, s. 37–49.

4. Podsumowanie

Jak wynika z przeprowadzonych rozważań, jako wnioski *de lege lata* należy przyjąć, że tak istotna i aktualna (niestety) problematyka, jaką jest odpowiedzialność za zbrodnie przeciwko ludzkości, mimo podejmowanych prób nie została jeszcze w pełni, precyzyjnie i jednoznacznie uporządkowana przez polskiego ustawodawcę. Świadczą o tym podniesione wyżej kwestie związane z trudną wykładnią znamion wynikających z przeanalizowanej regulacji prawnej. Wydaje się, że w przypadku tak poważnego rodzaju przestępstwa, jakim jest zbrodnia przeciwko ludzkości, przepisy powinny być jednoznaczne, przejrzyste i niebudzące żadnych wątpliwości, a tym bardziej nie powinny zawierać oczywistych sprzeczności.

Jak wykazano, w treści art. 118a k.k. pojawia się kilka zwrotów niedookreślonych i nieostrych, co może wynikać z faktu, że ustawodawca krajowy wprowadzając ten przepis dążył do zastosowania siatki pojęć stosowanej w polskim prawie karnym, nie dostosowując jej do realiów szczególnie rodzaju zbrodni, jakim jest przestępstwo przeciwko ludzkości. Dodatkowo, regulacja ta nie odpowiada strukturze tego rodzaju przestępstwa ujętej w prawie międzynarodowym, co może skutkować interpretacją elementów zbrodni na korzyść osoby podejrzanej, oskarżonej lub skazanej.

Mając na względzie powyższe wnioski należy przyjąć jako postulat *de lege ferenda*, że w celu prawidłowego rzetelnego i niewzbudzającego wątpliwości określenia znamion zbrodni przeciwko ludzkości, należy zmodyfikować treść analizowanego artykułu. Konieczna przede wszystkim jest zmiana sformułowań: „grupa ludzi” na „ludność” bądź „ludność cywilną” w celu doprecyzowania strony podmiotowej unormowania oraz „dopuszcza się zabójstwa” na „powoduje śmierć”, po to, aby wskazać wyraźnie skutek.

Wreszcie w ramach przyjętej modyfikacji za nieodzowne należy uznać doprecyzowanie wszystkich pojęć i dostosowanie ich do charakteru tego szczególnego rodzaju zbrodni jaką jest zbrodnia przeciwko ludzkości, poddana już charakterystyce w regulacjach MTK oraz wypracowanej praktyce.

Bibliografia

- Banasik K., *Karnoprawne normy przedawnienia w prawie międzynarodowym*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 7–8.
- Bogdan G., *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, t. 2, Wolters Kluwer 2006.
- Budyn-Kulik M., *Część szczególna. Rozdział XVI. Przesłpstwa przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przesłpstwa wojenne* [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Wolters Kluwer 2021.

- Budyn-Kulik M., *Część szczególna. Rozdział XVI. Przepięstwa przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przepięstwa wojenne*, C.H.Beck 2013.
- Dróždź D., *Odpowiedzialność za zbrodnie wieloosobowe przed międzynarodowymi trybunałami karnymi*, „Edukacja prawnicza.pl” 2010, nr 12(120).
- Flemming M., Wojciechowska J., *Zbrodnie wojenne. Przepięstwa przeciwko pokojowi, państwu i obronności*, C.H.Beck 1999.
- Gardocki L., *Prawo karne*, C.H.Beck 2011.
- Heydecker Joe J., Leeb J., *Proces Norymberski. Trzecia Rzesza przed sądem*, Wydawnictwo RM, Warszawa 2015.
- Konarska-Wrzosek V., *Kodeks karny. Komentarz*, Wolters Kluwer 2020.
- Kubicki L., *Przepięstwa wojenne i przeciwko ludzkości [w:] System prawa karnego. O przepięstwach w szczególności*, red. I. Andrejew, L. Kubicki, J. Waszczyński, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985.
- Nowak C., *Wpływ procesów globalizacyjnych na polskie prawo karne*, Wolters Kluwer 2014.
- Paszko M., *Problemy wykładnicze wybranych znamion zbrodni przeciwko ludzkości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2022, nr 84(1).
- Pikulski S., *Zbrodnie przeciwko braniu udziału w masowym zamachu skierowanym przeciwko grupie ludności w celu wykonania lub wsparcia polityki państwa lub organizacji w polskim prawie karnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 29.
- Rojek-Socha P., Sewastianowicz M., *Bucza nową Srebrenicą – zbrodnie wojenna czy ludobójstwo?*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/ludobojstwo-czy-zbrodnie-przeciwko-ludzkości-w-buczy,514435.html>.
- Sawicki J., *Zbrodnie przeciw ludzkości a przepięstwa prawa pospolitego*, „Państwo i Prawo” 1947, nr 2(9).
- Waszczyński J., *Zbrodnie przeciw ludzkości: (narodziny i rozwój pojęcia)*, „Palestra” 1986, nr 30/10–11.
- Wielki słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, Warszawa 2006.
- Zoll A., *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część I. Komentarz do art. 117–211a*, Wolters Kluwer 2017.

Akty prawne

- Rzyski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r., nr 78, poz. 708 ze zm.).
- Dekret z dnia 31 sierpnia 1944 r. o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz zdrajców Narodu Polskiego (Dz.U. nr 4, poz. 16).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1550 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1375 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 maja 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy o Policji, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. nr 98, poz. 626).

Orzecznictwo

Wyrok Izby Orzekającej Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Byłej Jugosławii (MTKJ) z dnia 20 lipca 2009 r. w sprawie *Prokurator v. M. Lukić, S. Lukić*, IT-98-32/1-T, §162.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2013 r., sygn. akt V KK 361/12, LEX nr 1312374.

Wyrok Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 13 maja 2015 r., sygn. akt II AKa 62/15, LEX nr 1782032.

Wyrok Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 marca 2016 r., sygn. akt II AKa 45/16, LEX nr 2047082.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2012 r., sygn. akt V KK 168/12, LEX nr 1235905.

Uzasadnienie do Wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 1 marca 2001 r., sygn. akt II AKa 227/00, LEX 48389.

dr Bogdan Jaworski

ORCID: 0000-0001-7372-2803

e-mail: bjaworski@ur.edu.pl

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Rzeszowski

Konstytucyjna zasada pomocniczości a świadcząca rola samorządu gminnego

The Constitutional Principle of Subsidiarity and the Testifying Role of Municipal Government

Abstract

The research was focused on the description and analysis related to selected systemic principles, with particular emphasis on subsidiarity. Another consideration is to highlight the most important aspects of the functioning of municipal government as providing administration. The aim of this research is an attempt to relate the principle of subsidiarity to the service function of municipal government.

As a result, a research hypothesis was formulated, which assumes that the constitutional principle of subsidiarity is the basis of providing activities by municipal self-government. The analyses carried out allowed to confirm the hypothesis and to present *de lege ferenda* conclusion about the need to include the principle of subsidiarity in the so-called local government laws. The subject of research conducted on the basis of legal-dogmatic and analytical principle is municipal self-government as providing administration.

Keywords: constitution, administration, administrative law, principles of administrative law, local government.

Streszczenie

W opracowaniu badania zostały skoncentrowane na opisie i analizach odnoszących się do wybranych zasad ustrojowych, z położeniem szczególnego akcentu na pomocniczość. Kolejnym wątkiem rozważań jest zwrócenie uwagi na najważniejsze aspekty funkcjonowania samorządu gminnego jako administracji świadczącej. Celem badań jest podjęcie próby powiązania zasady pomocniczości z funkcją świadcząca samorządu gminnego.

W konsekwencji przystępując do badań postawiono hipotezę badawczą, która zakłada, że podstawą działalności świadczącej samorządu gminnego jest konstytucyjna zasada pomocniczości. Przeprowadzone analizy pozwoliły na potwierdzenie postawionej tezy oraz przedstawienie wniosku

de lege ferenda o potrzebie ujęcia zasady subsydiarności w tzw. ustawach samorządowych. Przedmiotem badań prowadzonych w oparciu o zasadę prawno-dogmatyczną oraz analityczną jest samorząd gminny jako administracja świadcząca.

Słowa kluczowe: konstytucja, administracja, prawo administracyjne, zasady prawa administracyjnego, samorząd terytorialny.

1. Wstęp

Utrwalona na przestrzeni ostatnich lat pozycja samorządu terytorialnego pozwala na przypisanie mu istotnych zadań państwa oraz możliwość działania na własną odpowiedzialność jako gospodarz tych spraw. Samorząd terytorialny w swojej istocie jest nieodzowną częścią administracji funkcjonującej w państwach demokratycznych w oparciu o liczne zasady wywodzące się z norm prawnych oraz będących konsekwencją poglądów doktryny wypracowanych na podstawie przeprowadzonych badań naukowych.

Zróźnicowanie oraz mnogość zasad prawa nie pozwala na odniesienie się do wszystkich, które mają zastosowanie do organizacji oraz działalności samorządu terytorialnego. Uwzględniając założenia badawcze, zdaniem autora zasadne jest zwrócenie uwagi na wybrane zasady prawa ustrojowego i ich znaczenie dla samorządu terytorialnego. Wśród zasad konstytucyjnych odnoszących się do tej części administracji publicznej wiodącą jest zasada decentralizacji, jednak uwzględniając istotę samorządu terytorialnego ciekawym rozwiązaniem jest skoncentrowanie szczególnej uwagi na pomocniczość, którą ma wpisaną w swoje założenia.

Przedmiotem prowadzonych rozważań jest podstawowa jednostka samorządu terytorialnego oraz jej znaczenie w administracji świadczącej podejmującej się bardzo ważnych obowiązków wobec człowieka i społeczności ludzkich. Funkcja świadcząca przyjmująca postać działalności niewładczej obok funkcji „policyjnych” (władczych) determinuje większość poczynań samorządu gminnego, który jest najbliższy człowiekowi i jego problemom. Naturalną kolejną rzeczą wydaje się, że ten samorząd powinien wspomagać mieszkańców gminy we wszystkich poczynaniach oraz świadczyć na ich rzecz określone w przepisach prawa usługi.

Takie spojrzenie na samorząd terytorialny pozwala na postawienie hipotezy, że podstawą działalności świadczącej samorządu gminnego jest konstytucyjna zasada pomocniczości. Główną metodą badawczą wykorzystaną w rozważaniach jest metoda prawno-dogmatyczna zakładająca interpretację treści, ujmowanie i porządkowanie struktury prawnej. Metoda ta uzupełniona została metodą analityczną pozwalającą na postawienie określonych założeń i diagnozowanie występujących problemów poprzez rozbicie na czynniki pierwsze.

2. Zasady prawa ustrojowego a samorząd terytorialny

Zagadnienie zasad ogólnych prawa administracyjnego było i jest przedmiotem wielu rozważań podejmowanych przez przedstawicieli nauki co w konsekwencji doprowadziło do skryształowania poglądów i pewnego ich ujednoczenia. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego jako części administracji publicznej sprowadza się do przestrzegania obowiązujących norm prawa i prowadzenia działalności w sposób zgodny z tymi zasadami. W systemie obowiązującego prawa, a także w obrębie nauki administracji i zarządzania publicznego, można odnaleźć zasady realizowania zadań publicznych właśnie przez jednostki samorządu terytorialnego¹. Zróżnicowanie i liczebność tych zasad powoduje konieczność skoncentrowania się na tych, które stanowią o istocie samorządu terytorialnego jako administracji świadczącej.

Pośród zasad ogólnych prawa administracyjnego swoje miejsce zajmują tzw. zasady organizacyjne administracji publicznej, które częściej nazywane są zasadami ustrojowymi. Interesujący w tym względzie podział zaprezentowała E. Olejniczak-Szałowska, który stanowi podstawę do dalszych analiz dotyczących wskazanych zasad. Do zasad prawa ustrojowego dotyczących organizacji i funkcjonowania administracji publicznej należy zaliczyć:

- zasadę subsydiarności (pomocniczości);
- zasadę kompetencyjności;
- zasadę centralizacji i decentralizacji oraz zasadę koncentracji i dekoncentracji;
- zasadę sprawności;
- zasadę dualizmu i monizmu;
- zasadę zespolenia².

Każda z wymienionych zasad, w pewnym sensie, odnosi się do cech charakterystycznych dla modelu organizacyjnego administracji publicznej i funkcjonującego w nim samorządu terytorialnego z jego filarem, jakim jest samorząd gminny.

Niezmiernie ważnym zagadnieniem odnoszącym się do działalności administracji jest wskazanie na kompetencje jej podmiotów. Kompetencja administracyjna to cecha związana z funkcjonowaniem każdego organu administracji publicznej. J. Niczyporuk uważa, że „kompetencja administracyjna zawiera oparte na przepisach prawa upoważnienie i obowiązek działania organu administracji

¹ I. Niżnik-Dobosz, *Zasady realizowania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2017, s. 35.

² E. Olejniczak-Szałowska, *Pojęcie, cechy i typologia zasad prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, wyd. 8, Warszawa 2021, s. 137.

publicznej”³. Według J. Bocia „kompetencja to zdolność organu administrującego do skonkretyzowanego aktualizowania, w drodze odpowiedniego postępowania, potencjalnego obowiązku działania sformułowanego przez prawo”⁴.

Wynika z tego wniosek, że jakiegokolwiek działania organów administracji publicznej, wliczając w nie samorząd terytorialny, powinny być realizowane wyłącznie w granicach określonych kompetencji. W związku z tym wydaje się słuszny pogląd o podziale kompetencji administracyjnych na dwie grupy, tj. ogólną i szczególną. Kompetencja ogólna – jest to połączenie w ramach właściwości jednego organu uprawnień z wielu dziedzin administracji publicznej, organami o kompetencji ogólnej są: wójt, starosta, marszałek województwa, wojewoda; kompetencja szczególna – jest to przypisana określonemu organowi grupa uprawnień w zakresie jednego działu administracji, organy o kompetencji szczególnej są nazywane organami administracji specjalnej⁵. W *Słowniku pojęć w administracji publicznej* zdefiniowano ogólną kompetencję jako „zdolność prawną organów administracji do załatwienia spraw administracyjnych w danym układzie postępowania. Kompetencja szczególna to zdolność prawna organów administracji do załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej w określonym układzie postępowania”⁶.

W takim układzie organy samorządu terytorialnego ograniczone zostały wyłącznie do kompetencji ogólnej, gdyż jest to cecha charakterystyczna dla tej grupy podmiotów administracji publicznej. Sposób realizacji kompetencji wyznaczają normy zadaniowe, a wspólnym mianownikiem wynikających z nich zadań w przypadku podmiotów wykonujących administrację publiczną jest dążenie do realizacji interesu publicznego⁷.

Wyodrębnienie kompetencji administracyjnych na poziomie terenowych organów administracji publicznej odbywa się między innymi w oparciu o zasadę zespolenia administracyjnego. Według tej zasady kompetencje administracyjne dotyczące różnych dziedzin administrowania, rozdzielone na szczeblu centralnym, nie powinny być zbyt szeroko i nadmiernie przyznawane wielu terenowym organom administracji publicznej, ale skupiane w rękę jednego organu, zwierzchnika administracji zespolonej⁸.

³ J. Niczyporuk, *Dekoncentracja administracji publicznej*, Lublin 2006, s. 52.

⁴ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 137.

⁵ *Administracja publiczna*, red. J. Gierszewski, Chojnice 2012, s. 32.

⁶ P. Korzeniowski, *Kompetencja organu administracji publicznej* [w:] *Słownik pojęć w administracji publicznej*, red. I. Wiczorek, J. Szymanek, Łódź 2018, s. 105.

⁷ W. Jakimowicz, *Normatywne uwarunkowania realizowania kompetencji prawodawczych przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, t. 77, nr 3, s. 169.

⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 9, Warszawa 2020, s. 153.

Zasada zespolenia administracji łączy w sobie:

- zespolenie organizacyjne – włączenie organizacyjne całego aparatu organizacyjnego działającego na terenie danej jednostki podziału terytorialnego do jednego urzędu administracji samorządowej i rządowej;
- zespolenie finansowe – włączenie budżetu danej służby czy inspekcji do budżetu organu administracji;
- zespolenie osobowe – uzyskanie przez dany organ administracji rządowej lub samorządowej stanowczego wpływu na obsadę stanowisk w organach służb, inspekcji i straży;
- zespolenie kompetencyjne – uzyskanie przez organ administracji w prawie materialnym i procesowym wyłącznego uprawnienia do podejmowania czynności władczych we własnym imieniu⁹.

Występująca w województwie różnorodność i dualizm administracji, w praktyce oznacza zespolenie administracji rządowej i podporządkowanie jej wojewodzie. Równolegle funkcjonujący samorząd województwa poddany jest również procesom zespolenia. W województwie następuje bowiem zarówno skupienie całokształtu kompetencji administracji ogólnej w organach województwa i w urzędzie marszałka województwa, jak i skoncentrowanie pod zwierzchnictwem marszałka całego aparatu pomocniczego w urzędzie marszałkowskim¹⁰.

W powiecie administracja publiczna zorganizowana jest również w oparciu o zasadę zespolenia, która jednak różni się od tego występującego w województwie. W powiecie podmiotem zespalającym działania zarówno powiatowej administracji rządowej, jak również podmiotów samorządowych jest starosta, będący jej zwierzchnikiem. Zatem w skład tej administracji wchodzi rządowe służby, inspekcje i straże oraz podmioty samorządu terytorialnego.

Analizując tę zasadę z perspektywy samorządu terytorialnego wskazać należy, że obecny porządek prawny ogranicza zespolenie wyłącznie do poziomu województwa i powiatu. W praktyce zasada zespolenia w gminie nie występuje, gdyż przyporządkowanie struktur administracji rządowej ograniczono najniżej do stopnia powiatu, a liczba i podporządkowanie jednostek organizacyjnych gminy jej organom nie implikuje konieczności stosowania dodatkowych rozwiązań.

Podstawową postacią decentralizacji jest samorząd terytorialny, który uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej oraz realizuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność przewidzianą w przepisach prawa część zadań publicznych,

⁹ B. Dolnicki, *Pozycja prawna przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002, s. 170.

¹⁰ E. Wituska, *Elementarne założenia teoretyczne zasady zespolenia administracyjnego*, „Acta Universitatis Lodzianensis Folia Oeconomica” 2012, 270, s. 240.

ważnych z perspektywy państwa oraz społeczności lokalnych i wspólnot regionalnych. Współcześnie decentralizacja rozpatrywana jest w ujęciu prawnym jako ustawowe przeniesienie określonego zakresu działania na odrębne od państwa samodzielne podmioty, a przy tym w ujęciu organizacyjnym – stworzenie odpowiednich form administracji, zaś w ujęciu czynnościowym jako proces przenoszenia odpowiedzialności publicznoprawnej z państwa na inne osoby prawne prawa publicznego¹¹.

Decentralizacja to przekazanie samorządowi gminnemu, powiatowemu i wojewódzkiemu uprawnień i kompetencji administracyjnych rządu i administracji rządowej oraz związanych z nimi środków finansowych¹². Jak się wydaje, na trwałe wpisała się ona w istotę współczesnej administracji publicznej w Polsce, a jej gwarantem jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz liczne akty ustawowe. Można na podstawie prowadzonych analiz wysnuć tezę, że jest ona oprócz zasady pomocniczości jednym z głównych filarów organizacji administracji świadczącej.

Zjawiskiem zgoła przeciwnym do decentralizacji jest centralizacja, która w demokratycznym państwie prawa powinna zostać ograniczona do minimum. Przez centralizację rozumie się taki sposób zorganizowania aparatu administracyjnego państwa, w którym organy niższego stopnia są hierarchicznie podporządkowane organom stopnia wyższego¹³. Cechą charakterystyczną zjawiska centralizacji jest pozbawienie samodzielności organów znajdujących się na niższym poziomie układu hierarchicznego i jednoczesne duże uzależnienie od podmiotów nadrzędnych, czyli tych, które znajdują się wyżej w hierarchii.

Odpowiednikiem tych zależności jest pełen nadzór podmiotu wyższego szczebla nad podmiotem niższego szczebla, który nie jest ograniczony przez ustawowe kryteria i może dotyczyć wszystkich aspektów działania organów podporządkowanych¹⁴. Współcześnie centralizacji towarzyszą przejawy skupiania i rozpraszania kompetencji na organy terenowe, czy też ich przeniesienia w poziomie w ramach właściwości rzeczowej. Te zjawiska określane jako koncentracja i dekoncentracja są charakterystyczne dla struktur scentralizowanych i tylko w ich obrębie się dokonują.

¹¹ J. Korczak, *Decentralizacja i recentralizacja w administracji publicznej na przykładzie zadań własnych i zleconych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2017, s. 20; J. Dobkowski, *Wieloaspektowość gminy w prawie polskim* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?* t. 1, *Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski et. al., Warszawa 2012.

¹² R. Kamiński, *Proces decentralizacji administracji publicznej w Polsce* [w:] *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A Ferens, I. Macek, Wrocław 2002, s. 142.

¹³ A. Wiktorowska, *Decentralizacja i centralizacja administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, wyd. 9, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009, s. 92.

¹⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2010, s. 134.

Dekoncentracja jako pojęcie prawnicze stanowi swego rodzaju przeciwieństwo koncentracji, które jest charakterystyczne dla procesów skupiania kompetencji zadań w szczególności w administracji rządowej. Według A. Wiktorowskiej „zjawisko skupiania kompetencji w rękach nielicznej grupy organów nazywa się koncentracją. Natomiast rozproszenie kompetencji na większą liczbę organów określa się mianem dekoncentracji”¹⁵. Zdaniem S. Fundowicza przez dekoncentrowanie należy rozumieć przeniesienie kompetencji na organy (organ) niższe bądź równorzędne, dokonane w drodze aktu normatywnego rządu ustawy lub w drodze aktu normatywnego organu przenoszącego kompetencje, z zachowaniem nadrzędności hierarchicznej organów zwierzchnich w zakresie realizacji przekazanych kompetencji¹⁶.

W konsekwencji zasada koncentracji oznacza tylko, że zadaniem niższych instancji jest przygotowanie materiału, gdy tymczasem zasada dekoncentracji przewiduje, że niższe instancje mogą same rzecz załatwić¹⁷. Ogólnie rzecz biorąc, koncentracja oznacza: ześrodkowanie, skupienie, gromadzenie czegoś w jednym miejscu, w jednym punkcie¹⁸. Dosłownie charakteryzuje się tym, że w danym obszarze spraw z zakresu administracji publicznej podejmuje się działalności jeden, właściwy rzeczowo organ administracji.

Nie można z kolei rozpatrywać właściwości organu administracji publicznej bez wglębnienia się w modele organizacji administracji terenowej, która w zależności od stopnia jej rozwoju i stanu demokratyzacji państwa funkcjonuje w ustroju monistycznym bądź dualistycznym. Pojęcia monizmu i dualizmu mają swoje korzenie w naukach politycznych i co do zasady dotyczą one sposobu organizacji administracji funkcjonującej na poziomie lokalnym.

Ustrój monistyczny oparty jest na zasadzie jednolitej władzy lokalnej (zazwyczaj państwowej albo niekiedy formalnie samorządowej) w skali wszystkich lub poszczególnych szczebli bądź jednostek terytorialnych¹⁹. W głównej mierze jednak monizm sprowadza się do występowania w państwie wyłącznie administracji państwowej. Jest to cecha charakterystyczna dla państw funkcjonujących w systemie totalitarnym, w których nie występuje samorząd terytorialny lub jeżeli są widoczne jego struktury, to nie spełniają one wymogów przed nim stawianych.

¹⁵ A. Wiktorowska, *Decentralizacja i centralizacja...*, *op.cit.*, s. 93.

¹⁶ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 27.

¹⁷ J. Niczyporuk, *Dekoncentracja administracji...*, *op.cit.*, s. 39–40.

¹⁸ *Ibidem*, s. 49–50.

¹⁹ M. Stahl, *Zasady organizacyjne administracji publicznej [w:] System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 90.

Odmienne wygląda sytuacja administracji zbudowanej w oparciu o zasadę dualizmu, która jest cechą administracji funkcjonującej w państwach demokratycznych. Dualizm administracji publicznej jest to podział zadań i kompetencji między administrację rządową i samorząd terytorialny²⁰. Związane jest to z funkcjonowaniem w strukturach administracji publicznej oprócz administracji rządowej, samorządu terytorialnego posiadającego odmienną podmiotowość prawną i z realizacją przez niego w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność istotnych zadań państwa, czyli następuje podział administracji publicznej na państwową (nie rządową), rządową i samorządową.

Cała administracja realizując swoje zadania powinna dążyć do tego, aby jej poczynania nacechowane były efektywnością i sprawnością, co odgrywa szczególną rolę w działalności na rzecz całego społeczeństwa oraz pojedynczych osób fizycznych. Zagadnienie sprawności działania administracji stanowi przedmiot badań różnych dyscyplin naukowych nie wyłączając nauk prawnych, co skutkuje brakiem jednej legalnej definicji. Określenie jej sensu uznać można jednak za istotną kwestię, bowiem wymóg podniesienia sprawności (i rzetelności) działania jednostek administracji publicznej został zawarty już w preambule do Konstytucji RP i traktowany jest jako warunek niezbędny, służący poprawie funkcjonowania całego sektora publicznego w Polsce²¹.

Pojęcie „sprawność” jest terminem o szerokim znaczeniu kojarzonym z określonym potencjałem, zdolnością, efektywnością, czy też szybkością działania. Jako zasada prawa zasada sprawności wprowadza normatywny obowiązek działania organów w sposób sprawny²². W słownikach często ujmowana jest jako szybkie i solidne wykonywanie określonych czynności czy zdolność do prawidłowego działania.

Omawiane zasady w większym lub mniejszym stopniu wpływają na istotę działalności i organizacji samorządu terytorialnego w Polsce. Zaznaczyć jednak należy, że największy wpływ na samorząd terytorialny mają zasady decentralizacji oraz dualizmu, bez przestrzegania których ciężko jest mówić o wyodrębnieniu samorządu terytorialnego. Z kolei zasady kompetencyjności i sprawności, pomimo szerokich odniesień do całej administracji publicznej, w równym stopniu dotyczą działalności wszystkich organów samorządowych. Z perspektywy samorządu gminnego najmniejszy chyba wpływ wywiera zasada zespolenia,

²⁰ *Administracja publiczna...*, *op.cit.*, s. 19.

²¹ M. Raczyńska, K. Krukowski, *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*, Kraków 2020, s. 32.

²² M. Kisała, *Zasada sprawności w wykonywaniu zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2015, t. XXV, nr 1, s. 156.

która – jak wspomniano powyżej – dotyczy organizacji na poziomie województwa i powiatu. Niewątpliwie podstawą wszelkich działań podejmowanych przez samorząd gminny jest jednak zasada pomocniczości, której poświęcić należy szczególną uwagę badawczą.

3. Zasada pomocniczości podstawą działań samorządu gminnego

Odnosząc się do zasady pomocniczości wskazać należy na jej źródło, którym jest preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku²³, która wśród podstaw państwa prawa wymienia oparcie [...] „na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Z kolei Europejska Karta Samorządu Lokalnego stanowi, że: „społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Kompetencje przyznane społecznościom lokalnym powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne, i mogą zostać zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem”²⁴.

Doktryna prawa podaje w wątpliwość normatywny charakter postanowień preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stąd też przeświadczenie o charakterze interpretacyjnym zasady pomocniczości, która jednak odgrywa bardzo istotną rolę. Zasada ta ma zatem charakter postulatu, który winien być uwzględniany zarówno na etapie tworzenia prawa, jak i jego stosowania²⁵. Co istotne, obecnie stanowi ona podstawę i oparcie relacji zachodzących w zdecentralizowanej części administracji publicznej, a w szczególności odnosi się do samorządu terytorialnego.

Zdaniem M. Stahl w myśl tej zasady, państwo i większe wspólnoty powinny spełniać pomocniczą rolę wobec jednostek, rodzin i mniejszych wspólnot, i powstrzymać się od przejmowania zadań, które mogą być tam realizowane²⁶.

²³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

²⁴ Art. 4 ust. 2 i 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 roku (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607).

²⁵ M. Grażawski, M. Małecka-Lyszczek, *Instytucja porozumienia komunalnego w świetle zasady subsydiarności* [w:] *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2002, s. 163.

²⁶ M. Stahl, *Zasady organizacyjne...*, *op.cit.*, s. 89.

Gwarantuje ona z jednej strony dużą samodzielność obywateli i wspólnot lokalnych, a także udział w realizacji zadań publicznych, a z drugiej obowiązek organów administracji publicznej wykonywania zadań publicznych wykraczających poza możliwości mniejszych podmiotów. Oznacza to przyporządkowanie jak największej liczby zadań do organów podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, które są najbliżej obywatela i wspólnot lokalnych, a także obowiązek wspierania poczynań podmiotów niżej usytuowanych przez te znajdujące się na wyższym poziomie organizacji.

Powszechnie przyjmuje się, powołując się na zasadę pomocniczości, że „większa wspólnota” powinna podejmować tylko te zadania, których „mniejsza wspólnota” nie jest w stanie udźwignąć i dalej, że określone zadanie powinno być przekazane najbliższemu, wyżej usytuowanemu podmiotowi wykonującemu administrację publiczną tylko wtedy, gdy jest on w stanie zrealizować je w sposób bardziej fachowy i oszczędny²⁷. Pomocniczość ma więc polegać na tym, że to nie obywatele pomagają państwu, ale odwrotnie – państwo pomaga obywatelom²⁸.

Istota zasady pomocniczości sprowadza się do postulatu, aby zadania publiczne w możliwie najszerszym zakresie wykonywane były przez obywateli w ramach struktur formowanych oddolnie, natomiast państwo powinno realizować tylko tę część zadań, której obywatele sami nie mogą wykonać²⁹. Z tego powodu podmioty administracji powinny być zlokalizowane najbliżej obywatela, aby go wspierać i wykonywać tę część zadań, która wykracza poza jego możliwości. Ten warunek w głównej mierze spełnia podstawowa jednostka samorządu terytorialnego oraz jego jednostki organizacyjne.

Według I. Niżnik-Dobosz zasada pomocniczości stanowi materialnoprawne „wypełnienie” treści zasady decentralizacji³⁰. Zasada pomocniczości jest ściśle związana z zasadą decentralizacji, która posiada również swoje źródło w normach ustawy zasadniczej zakładającej, że „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”³¹. Podkreśla się jednak przy tym, że decentralizacja wyposaża podmioty w samodzielność, nie zaś autonomię, bowiem pozostają one ciągle w ustroju państwa jako całość, a nie ulegają wyłączeniu z niego³².

²⁷ Z. Niewiadomski, *Zadania samorządu terytorialnego* [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 134.

²⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 9..., *op.cit.*, s. 148.

²⁹ M. Masternak, *Zasady postępowania egzekucyjnego w administracji* [w:] *System prawa administracyjnego procesowego. Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, t. II cz. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2020, s. 223.

³⁰ I. Niżnik-Dobosz, *Zasady realizowania...*, *op.cit.*, s. 44.

³¹ Art. 15 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku.

³² J. Korczak, *Decentralizacja i recentralizacja...*, *op.cit.*, s. 20.

Korelacje zachodzące pomiędzy zasadą decentralizacji oraz pomocniczości z pewnością wpływają bardzo pozytywnie na samorząd terytorialny, a także stanowią podstawy jego istnienia i prowadzonej działalności. Wyraźne wyartykułowanie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady pomocniczości przyjmującej postać dyrektywalną, daje gwarancje istnienia samorządu terytorialnego. Z kolei sama pomocniczość jest wyznacznikiem sensu istnienia i roli jednostek samorządu terytorialnego.

Zasada pomocniczości odnosi się m.in. do pozycji prawnej samorządu gminnego, przypisując mu realizację zadań publicznych jak najbliżej społeczności lokalnych przy zaistnieniu potrzeb wykraczających poza ich możliwości. W takim układzie samorząd gminny jawi się jako typowa postać administracji świadczącej, której celem jest właśnie zaspokajanie podstawowych potrzeb określonych społeczności. To zaspokajanie sprowadza się w głównej mierze do ukierunkowania go na zapewnienie dobra wspólnego mieszkańców danego terenu znajdującego się w obrębie określonej gminy.

4. Samorząd gminny jako administracja świadcząca

W myśl art. 3 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego „samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi”. Z kolei zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Taka interpretacja samorządu w pewnym stopniu wskazuje na jego postrzeganie jako typowej administracji świadczącej, która zapewnia mieszkańcom określone korzyści i świadczenia.

Interesujące stanowisko dotyczące administracji świadczącej prezentuje J. Jagielski, który uważa, że obok reglamentacji jest to podstawowa sfera działalności. Jego zdaniem, administracja świadcząca ma na celu poprawę warunków życia obywateli poprzez bezpośrednie wsparcie finansowe i rzeczowe (pomoc socjalna) lub poprzez urządzenia publicznie dostępne (np. szkoły, szpitale itp.)³³. Ta

³³ J. Jagielski, *Zagadnienia i pojęcia ogólne teorii prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, wyd. 2, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 35.

działalność polega na zapewnieniu ludziom nie tylko korzyści, ale także określonych świadczeń, czy też rozwiązywaniu problemów przekraczających ich możliwości. Istotą administracji świadczącej sprowadza się do celowego wspierania jednostki, udzielania jej pomocy, jak również do dbałości o urządzenie publiczne niezbędne do zapewnienia odpowiedniego poziomu życia³⁴.

Chodzi o usługi: typu społecznego – z zakresu oświaty, ochrony zdrowia, opieki społecznej, kultury itd., a także o usługi o charakterze technicznym – komunikacja zbiorowa, wodociągi i kanalizacja, światło i energetyka ciepła, oczyszczanie miasta i wiele innych³⁵. W zakres administracji świadczącej wchodzi więc w szczególności takie działania jak: świadczenie zasiłków i środków pieniężnych, pomoc społeczna, udzielanie informacji i uświadamianie, subwencje i dotacje, zarządzanie infrastruktury komunalnej i rzeczy publicznych (np. drogi, place, parki itp.), udzielanie świadczeń kombatanckich, przydział lokali i inne³⁶. Co istotne, niektóre z tych świadczeń realizowane są bez spełnienia innych warunków, a niektóre z nich wymagają dostosowania się do wcześniej ustalonych kryteriów prawnych czy uzależnione zostają od zachowania podmiotów. Na plan pierwszy wysuwają się zadania zapewniające możliwie jak najlepsze warunki życia mieszkańców poprzez zaspokojenie podstawowych potrzeb publicznych³⁷.

Zgodnie z art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Z kolei gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego³⁸. Działalność świadcząca kojarzona jest z realizacją przez samorząd gminny spraw z określonych kategorii, które są zadaniami własnymi, zleconymi, czy też powierzonymi do wykonania. Mówiąc o gminie jako administracji świadczącej nasuwają się spostrzeżenia dotyczące zakresu jej działania, który ma źródło w art. 6–8 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym³⁹.

³⁴ I. Sierpowska, *Administracja świadcząca wobec przemocy w rodzinie*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie XI” 2017, nr XI, s. 285.

³⁵ A. Warmiński, *Aspekty funkcjonowania administracji publicznej*, „Doctrina Studia Socjально-Polityczne” 2011, Vol. 8, Issue 8, s. 266.

³⁶ J. Jagielski, *Zagadnienia i pojęcia...*, *op.cit.*, s. 36.

³⁷ M. Kalisiak-Medelska, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015, s. 203.

³⁸ Art. 164 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku.

³⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.).

Z przywołanych przepisów jednoznacznie wynika tzw. domniemanie właściwości gminy we wszystkich sprawach publicznych niezastrzeżonych na rzecz innych podmiotów. Rolą gminy jest realizacja szeregu zadań własnych, co określone zostało w przepisach prawa jako „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”. Wprawdzie ustawodawca dokonał wyliczenia najistotniejszych zadań, lecz pozycja samorządu gminnego jako administracji świadczącej opierającej się na zasadzie pomocniczości, spowodowała, że katalog ten ma charakter otwarty.

W drugiej grupie znalazły się zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów⁴⁰. Biorąc pod uwagę charakter tych zadań, wynikających z przepisów szczególnych oraz pozycję prawną i bliskość samorządu gminnego chociażby najmniejszym środowiskom lokalnym, takie rozwiązanie wydaje się uzasadnione. Jako przykład można podać sprawy związane ze zmianą imienia i nazwiska⁴¹, prowadzenia akt stanu cywilnego⁴², ewidencji ludności⁴³, czy dowodów osobistych⁴⁴.

Kolejna grupa to te, które przejmuje gmina do realizacji na podstawie porozumień zawieranych z organami administracji rządowej lub jednostkami samorządu terytorialnego województwa albo powiatu⁴⁵. W tym aspekcie chodzi zarówno o sprawność i efektywność działania tej administracji, jak też o pomocniczość. Niewątpliwie i w ostatniej kategorii zadań dostrzec można samorząd gminny jako postać administracji świadczącej, działającej w interesie społeczności lokalnych.

Obecnie kategoria administracji świadczącej oznacza obszar działania, kierunek administracji publicznej, w którym administracja podejmuje i realizuje zadania polegające na bezpośrednim lub pośrednim świadczeniu usług materialnych i niematerialnych na rzecz obywateli i ich grup (tudzież innych podmiotów) oraz stwarzaniu warunków (w dziedzinie materialnej i niematerialnej) dla zaspokojenia potrzeb społecznych⁴⁶. Wykonywanie zadań administracji świadczącej opiera się zatem na dwóch typach działalności: usługowej oraz świadczącej w sensie ścisłym, czyli polegającej na przyznawaniu określonych świadczeń

⁴⁰ Art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

⁴¹ Art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1988 ze zm.).

⁴² Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1378 ze zm.).

⁴³ Art. 4 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 497 ze zm.).

⁴⁴ Art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1234).

⁴⁵ Art. 8 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

⁴⁶ J. Jagielski, *Zagadnienia i pojęcia...*, *op.cit.*, s. 36.

osobom uprawnionym⁴⁷. Zauważyć należy, że oba typy działalności podejmowane są przez samorząd gminny o czym przesądza charakter i kategoria spraw wykonywanych przez niego.

Zdaniem I. Lipowicz, samorząd terytorialny ma w swej istocie wpisaną praktycznie całość klasycznych kompetencji i zadań administracji świadczącej, nawet jeżeli w niektórych kwestiach (np. pomocy społecznej) mamy do czynienia z podziałem kompetencji w tym zakresie między różne szczeble samorządu i administracji rządowej⁴⁸. Podzielając prezentowany pogląd należy zaznaczyć, że nawet podstawowa jednostka samorządu terytorialnego nie ma monopolu na realizację funkcji świadczącej i następuje przypisanie poszczególnych usług oraz świadczeń do zróżnicowanych pod względem prawnym i organizacyjnym podmiotów. Wśród podmiotów administracji publicznej realizujących funkcję świadcząca samorząd terytorialny postrzegany jest jednak jako wiodący, a z uwagi na usytuowanie i rozległość zadań dominuje w tej materii gmina. Dodać trzeba, że w obecnych czasach praktycznie niemożliwe jest wskazanie zakresu administracji świadczącej, gdyż podlega ona ciągłym przemianom i dostosowuje się do zmieniających się uwarunkowań i potrzeb społecznych.

5. Wnioski

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego jest jedyną postacią samorządu zagwarantowaną przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, co stanowi o jego pozycji i potrzebie istnienia. Jest on trwałym komponentem administracji publicznej i podstawową postacią decentralizacji, świadczy o stopniu demokratyzacji państwa. Nadana mu samodzielność nie oznacza dowolności działania, gdyż jako część całej administracji publicznej w Polsce wykonuje zadania przekazane mu przez państwo.

Zasady prawa w pewnym stopniu wyznaczają drogę, którą powinien podążać w swoich poczynaniach samorząd gminny. Podjęte analizy dotyczące wybranych zasad ustrojowych pozwalają na przedstawienie wniosku, że nie wszystkie w równym stopniu znajdują odniesienie do samorządu gminnego. Pośród nich znaczącą rolę odgrywiają zasady decentralizacji, kompetencyjności, sprawności i dualizmu. Na drugim biegunie sytuują się zasada monizmu, która po reformach ustrojowych państwa została wykluczona z polskiego porządku prawnego oraz

⁴⁷ D. Sześciło, A. Mendis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik, *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014, s. 118.

⁴⁸ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, t. 77, nr 3, s. 117.

zasada centralizacji właściwa dla administracji rządowej. W przypadku gminy nie ma również zastosowania zasada zespolenia, która najbardziej dostrzegalna jest na stopniu województwa oraz w powiecie, gdzie przyjmuje postać pewnego „łączenia” samorządu terytorialnego i administracji rządowej.

Szczególne znaczenia w relacjach samorząd gminny i jego mieszkańcy nabrała zasada pomocniczości, która zakłada, że to właśnie on jest tą administracją, która powinna w największym stopniu zabezpieczać podstawowe potrzeby ludzi, których sami nie są w stanie sobie zapewnić. Samorząd gminny jest najbliższym jego mieszkańców i to on ma największe możliwości reakcji na to co jest ważne dla tych społeczności lokalnych oraz ma największą wiedzę dotyczącą ich podstawowych potrzeb. Stosowanie zasady pomocniczości powinno skutkować „umocnieniem uprawnień obywateli i ich wspólnot” i jak się wydaje idealnym narzędziem jest samorząd gminny, któremu we wszystkich działaniach powinna przyświecać ta zasada.

Przyporządkowanie samorządu gminnego do administracji świadczącej wynika przede wszystkim z charakteru realizowanych zadań oraz jego usytuowania jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w administracji samorządowej będącej częścią szerokiej administracji publicznej. Samorząd gminny wprowadzie działa na podstawie norm ustawowych jednak stosując się do zasady pomocniczości powinien być obecny wszędzie tam, gdzie wymagają tego potrzeby jego mieszkańców. Z tego powodu wydaje się słuszny i logiczny pogląd o tym, że działalność świadcząca tego samorządu ma swoje korzenie i podstawy w konstytucyjnej zasadzie pomocniczości. Świadczenie usług i dbanie o mieszkańców społeczności lokalnych powinno przyświecać działaniom samorządu terytorialnego, zaś korzystanie z władczych form działania powinno ograniczać się do niezbędnych sytuacji.

Konstatując, trzeba dodać, że w praktyce występują zróżnicowane poglądy dotyczące zasady pomocniczości, która wyartykułowana jest wyłącznie w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, aby wykluczyć wszelkie spory należy przedstawić wniosek *de lege ferenda* o potrzebie jej ujęcia w tzw. ustawach samorządowych w formie dyrektywnej. Niezależnie jednak od mocy prawnej tej zasady, powinna ona przyświecać jako motto przewodnie praktycznym postawom jednostek samorządu terytorialnego, a organy władzy publicznej powinny zapewnić możliwości wypełniania idei pomocniczości.

Bibliografia

- Administracja publiczna*, red. J. Gierszewski, Chojnice 2012.
Dobkowski J., *Wieloaspektowość gminy w prawie polskim* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*
t. 1, *Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski et. al., Warszawa 2012.

- Dolnicki B., *Pozycja prawna przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Grażawski M., Małecka-Łyszczek M., *Instytucja porozumienia komunalnego w świetle zasady subsydiarności* [w:] *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2002.
- Jagielski J., *Zagadnienia i pojęcia ogólne teorii prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, wyd. 2, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020.
- Jakimowicz W., *Normatywne uwarunkowania realizowania kompetencji prawodawczych przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, t. 77, nr 3.
- Kalisiak-Medelska M., *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015.
- Kamiński R., *Proces decentralizacji administracji publicznej w Polsce* [w:] *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 2002.
- Kisała M., *Zasada sprawności w wykonywaniu zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2015, t. XXV, nr 1.
- Korczak J., *Decentralizacja i recentralizacja w administracji publicznej na przykładzie zadań własnych i zleconych jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2017.
- Korzeniowski P., *Kompetencja organu administracji publicznej* [w:] *Słownik pojęć w administracji publicznej*, red. I. Wieczorek, J. Szymanek, Łódź 2018.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, t. 77, nr 3.
- Masternak M., *Zasady postępowania egzekucyjnego w administracji* [w:] *System prawa administracyjnego procesowego. Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, t. II, cz. I, *Zagadnienia ogólne*, red. D.R. Kijowski, Warszawa 2020.
- Niczyporuk J., *Dekoncentracja administracji publicznej*, Lublin 2006.
- Niewiadomski Z., *Zadania samorządu terytorialnego* [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Niżnik-Dobosz I., *Zasady realizowania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2017.
- Olejniczak-Szałowska E., *Pojęcie, cechy i typologia zasad prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wyd. 8, red. M. Stahl, Warszawa 2021.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Raczyńska M., Krukowski K., *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*, Kraków 2020.
- Sierpowska I., *Administracja świadcząca wobec przemocy w rodzinie*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie XI” 2017, nr XI.
- Stahl M., *Zasady organizacyjne administracji publicznej* [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Sześciło D., Mendis A., Niziołek M., Jakubek-Lalik J., *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014.
- Warمیński A., *Aspekty funkcjonowania administracji publicznej*, „Doctrina Studia Społeczno-Polityczne” 2011, Vol. 8, Issue 8.

Wiktorowska A., *Decentralizacja i centralizacja administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, wyd. 9, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009.

Witaska E., *Elementarne założenia teoretyczne zasady zespolenia administracyjnego*, „Acta Universitatis Lodzianensis Folia Oeconomica” 2012, 270.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2010.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. 9, Warszawa 2020.

Akty prawne

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

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 października 2008 roku o zmianie imienia i nazwiska (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1988).

Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 roku o dowodach osobistych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1234).

Ustawa z dnia 24 września 2010 roku o ewidencji ludności (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 497 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 listopada 2014 roku Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1378 ze zm.).

Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 roku (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607).



mgr Natalia Karpiuk-Wawryszuk

ORCID: 0000-0001-6861-1885

e-mail: natalia.karpiuk@mail.umcs.pl

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Uwarunkowania prawne emisji cyfrowego pieniądza banku centralnego w świetle raportów banków centralnych europejskich państw stojących u progu jego wdrożenia

Legal conditions of issuing digital central bank money in the light
of reports of central banks of European countries standing
on the threshold of its implementation

Abstract

The development of new technologies in the world and with it the progressive socio-economic changes are forcing a debate on the meaning of *CBDC* issuance. Implementing digital central bank money and putting it into widespread use will be a huge technological, organizational and legislative challenge. Hence, some European central banks seeking to establish optimal conditions for the smooth operation of the *CBDC* have undertaken an empirical study of the legal environment of the planned new digital currency.

Keywords: *CBDC*, Central Bank Digital Currency, cryptocurrency, blockchain.

Streszczenie

Rozwój nowych technologii na świecie a wraz z nim postępujące przemiany społeczno-gospodarcze zmuszają do podjęcia debaty na temat sensu emisji *CBDC*. Wdrożenie cyfrowego pieniądza banku centralnego i przeznaczenie go do powszechnego użytku będzie ogromnym wyzwaniem technologicznym, organizacyjnym oraz legislacyjnym. Stąd też niektóre europejskie banki centralne dążąc do ustalenia optymalnych warunków niezakłóconego działania *CBDC*, podjęły się empirycznego badania otoczenia prawnego planowanej nowej cyfrowej waluty.

Słowa kluczowe: *CBDC*, cyfrowy pieniądz banku centralnego, kryptowaluta, blockchain.

1. Wprowadzenie

Wedle aktualnych danych¹, do tej pory aż 114 państw podjęło się badania istoty *Central Bank Digital Currency (CBDC)*, która miałaby być emitowana przez ich banki centralne. Intensyfikacja prac nad opracowaniem tej nowoczesnej formuły wydaje się naturalną konsekwencją dynamicznego rozwoju nowych technologii na świecie, a wraz z nim postępującymi przemianami społeczno-gospodarczymi, które niejako zmuszają do podjęcia debaty na temat sensu wprowadzenia nowych rozwiązań, adekwatnych do zmieniającej się rzeczywistości. Problematyka emisji cyfrowego pieniądza banku centralnego jest przedmiotem zainteresowania przedstawicieli różnych dziedzin nauki. Ze względu na doniosłość i znaczenie włączenia *CBDC* do systemu rozliczeniowego jako prawnego środka płatniczego, zagadnienie to nie powinno być pomijane także przez teoretyków i praktyków prawa.

Polityka i strategia prac nad emisją *CBDC* nie jest jednolita. Część z państw prowadzi obecnie bardzo zaawansowane prace wdrożeniowe, badające warunki użycia *CBDC* jako nowej postaci waluty narodowej, inne pozostają jedynie na poziomie biernej obserwacji zjawiska, niektóre zaś całkowicie negują pomysł wprowadzenia cyfrowego pieniądza banku centralnego do obowiązującego systemu rozliczeniowego. Do tej pory skuteczną i pełną implementację *CBDC* przeprowadziły jedynie Bahamy, Jamajka oraz Nigeria².

Analiza postępów prac nad cyfrowym pieniądzem banku centralnego w Europie pozwala na wyróżnienie dwóch trendów w odniesieniu do skali oddziaływania *CBDC*. Mimo tworzenia międzynarodowych kooperatyw pracujących nad uruchomieniem modelu pozwalającego na dokonywanie transgranicznych rozliczeń, obecnie za dominujący należy uznać kierunek stworzenia regionalnego cyfrowego pieniądza funkcjonującego na pojedynczym obszarze walutowym. Koncept o najszerszym zasięgu obejmowałby obszar strefy euro. Wedle zapowiedzi Europejskiego Banku Centralnego program pilotażowy cyfrowego euro może zostać rozpoczęty jesienią 2023 roku³, a w przypadku jego powodzenia, wdrożony w roku 2026⁴.

¹ <https://cbdctracker.org/> [dostęp: 6.03.2023].

² Zob. www.cbdctracker.org [dostęp: 6.03.2023].

³ https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/shared/pdf/Digital_euro_project_timeline.pl.pdf [dostęp: 16.05.2023].

⁴ Zob. <https://www.centralbanking.com/central-banks/financial-market-infrastructure/7947766/digital-euro-could-be-reality-by-2026-ecbs-panetta> [dostęp: 20.05.2023]; <https://gomobi.pl/blogi/testy-cbdc-w-europie-rozpoczna-sie-w-2023-r-a-pelne-wdrozenie-planowane-jest-na-2026-r/> [dostęp: 20.05.2023].

Polska, podobnie jak wiele innych państw starego kontynentu, dostrzegła konieczność zdefiniowania mechanizmów i uwarunkowań emisji cyfrowego pieniądza banku centralnego. Narodowy Bank Centralny (NBP) bazując głównie na doświadczeniach i obserwacjach światowych banków centralnych odrzucił pomysł emisji polskiego e-złotego, co spowodowało znaczne ograniczenie jego prac związanych z ewentualną emisją polskiego *CBDC* w przyszłości⁵. Według danych dostępnych na oficjalnej stronie internetowej NBP, ostatnie wzmianki dotyczące badań na temat *CBDC* datowane są na maj 2021 roku⁶.

Narastające zainteresowanie cyfrowym środkiem płatniczym nowej generacji w Europie oraz gwałtowny i niekontrolowany rozwój nowych technologii powinny skłaniać do regularnego aktualizowania stanu badań i wiedzy w przedmiocie *CBDC* oraz weryfikowania krajowych przesłanek emisji cyfrowego pieniądza banku centralnego, bez wyłączenia cyklicznej oceny gotowości systemu prawnego do przeprowadzenia tego procesu⁷.

Celem niniejszego artykułu jest przegląd i analiza stanu studiów nad uwarunkowaniami prawnymi emisji *CBDC* w państwach, w których uruchomiono już programy demonstracyjne cyfrowego pieniądza banku centralnego ujawniające jego potencjał oraz wyzwania związane z jej praktycznym zastosowaniem⁸.

Dla przygotowania niniejszego artykułu autorka dokonała przeglądu piśmiennictwa w zakresie teorii cyfrowego pieniądza banku centralnego oraz materiałów źródłowych, w głównej mierze analiz i raportów utworzonych przez banki centralne wybranych państw europejskich wyłonionych uprzednio na podstawie kryterium zaawansowania prac nad *CBDC*.

2. *CBDC* a kryptowaluty i pieniądz elektroniczny

W tradycyjnym ujęciu pieniądze są definiowane głównie przez pryzmat ich funkcji jako środek podlegający cyrkulacji i gwarant transferu wartości, zdolny do dokonywania płatności i przechowania wartości (funkcja tezauryzacyjna)⁹. Nie jest istotna przy tym jego forma¹⁰, która obecnie może przybrać teoretycznie różną postać.

⁵ M. Kightley, R. Żak, M. Dulnicz, *Evaluation of the rationale for the potential introduction of central bank digital currency in Poland*, „BIS Papers” 2022, No. 123, s. 161.

⁶ <https://nbp.pl/system-płatniczy/dane-i-analazy/analazy-i-opracowania/pieniazd-cyfrowy-banku-centralnego/> [dostęp: 17.03.2023].

⁷ Zob. N. Fabris, *Cashless Society – The future of Money or a Utopia*, „Journal of Central Banking Theory and Practice” 2019, No. 1, s. 65.

⁸ Państwa, których stopień zaawansowania prac został określony statusem: „*proof of concept*”.

⁹ H. Zadora, *Finanse. Kategorie, zjawiska i procesy, podmioty*, Warszawa 2015, s. 39.

¹⁰ A. Iwańczuk-Kaliska, *Pieniądz cyfrowy banków centralnych – wnioski z analizy wybranych koncepcji*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 531, s. 182.

Problematyka cyfrowego pieniądza banku centralnego rodzi naturalne skojarzenie z zagadnieniem kryptowalut, chociaż wydaje się, że są to dwa jakościowo odmienne produkty znajdujące się na przeciwległych biegunach zdigitalizowanych narzędzi finansowych¹¹. Punktem zbieżnym obu wymienionych może być oparcie ich istnienia na tej samej technologii, tj. technologii rejestrów rozproszonych (*Digital Ledger Technology* – DLT) czy też jej konkretnego typu – *blockchain*.

Koncept technologii rozproszonych rejestrów został upowszechniony w latach 60. XX wieku wraz z upublicznieniem raportu przygotowanego przez P. Barana dla RAND Corporation, w którym to wyróżnił i opisał trzy podstawowe typy sieci: scentralizowaną, zdecentralizowaną i rozproszoną. Sieć scentralizowana w zamyśle P. Barana miała funkcjonować w oparciu o jeden, centralny, wspólny dla wszystkich użytkowników węzeł (*node*) – serwer, którego zadaniem było dystrybuowanie danych pomiędzy uczestnikami sieci (pozostałymi węzłami). Architektura sieci zdecentralizowanej miała natomiast opierać się na występowaniu licznych węzłów o funkcjach jedynie zbliżonych do węzła centralnego (serwera), jednak nieposiadającego tego przymiotu i jego możliwości. Projekt sieci rozproszonej w założeniach P. Barana nie posiadał żadnego węzła sterującego (serwera), co w jego ocenie powodowało, że miałyby być architekturą stabilniejszą i odporniejszą na zewnętrzną ingerencję powodującą przerwanie sieci¹² np. na skutek przejęcia kontroli nad serwerem przez podmiot trzeci. Sieć rozproszona oferując dokładnie te same funkcje co sieć scentralizowana¹³, jako zbudowana z pominięciem hierarchicznej struktury i centralnie sterującego bytu, w wyższym stopniu gwarantuje m.in. prywatność, dostępność i integralność informacji o właściwościach bezpieczeństwa informacji¹⁴.

Istota technologii *blockchain* jako typu sieci rozproszonej, kryje się w specyficznej budowie, która odróżnia ją od klasycznej wersji DLT. *Blockchain* zbudowany jest z kryptograficznie połączonych ze sobą ogniw (bloków/block), strukturalnie składających się z nagłówka, znacznika czasu i korzenia haszy (*hash*),

¹¹ Zob. H. Gupta, *Cryptocurrency to CBDC: The Transition of Digital Currency*, „Focus WTO” 2021, Vol. 23, No. 4, s. 53 i n.

¹² Zob. P. Baran, *On distributed communications network.*, The RAND Corporation, Santa Monica, California, Memorandum RM-3420-PR, Santa Monica 1964, s. 1; N. Karpiuk, *Blockchain as a Non-Standard Response to the Limitation of Positive Law in the Social Media Environment*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, nr 5, s. 297.

¹³ Zob. D. Szostek, *Blockchain a prawo*, Warszawa 2018, s. 46.

¹⁴ Zob. B. Bodó, J.K. Brekke, J.-H. Hoepman, *Decentralisation in the blockchain space*, „Internet Policy Review” 2021, 10(2); J.H. Hoepman, *Privacy design strategies* [w:] N. Cuppens-Bouahia, F. Cuppens, S. Sushil Jajodia, A.A. El Kalam, T. Sans (Eds.), *ICT Systems Security and Privacy Protection*, 29th IFIP TC 11 International Conference, SEC 2014 Marrakech, Morocco, June 2–4, 2014 Proceedings, Vol. 428; N. Karpiuk, *Blockchain as a Non-Standard...*, *op.cit.*, s. 100–101.

a więc specyficznych danych dokumentujących moment utworzenia danego bloku, zapisane na nim transakcje i informacji nawiązujących do operacji zawartych na uprzednio wygenerowanym bloku, tworząc w ten sposób łańcuch bloków (*block-chain*)¹⁵.

Blockchain jako zdecentralizowana, rozproszona i zsynchronizowana baza danych opiera się na normach ogólnodostępnego protokołu, określającego normy techniczne i ogólne zasady obowiązujące wszystkich użytkowników. W praktyce oznacza to szansę dostępu do ogółu informacji wygenerowanych dla bloków każdemu użytkownikowi rozproszonego rejestru, nie zaś jedynie centralnie sterującemu bytowi, który jednostronnie kontroluje i ustala odgórnie obowiązujące wszystkich warunki dostępu do danych i korzystania z sieci¹⁶.

Kryptowaluty są cyfrowym i zdecentralizowanym aktywem wydawanym przez prywatne przedsiębiorstwa¹⁷, zaś *CBDC* wedle zamysłu jest emitowane przez bank centralny jako oficjalny środek płatniczy danego państwa, o funkcjach zbliżonych do pieniądza fizycznego czy elektronicznego. Powyższe nie przekreśla jednak występowania pewnych odrębności pomiędzy znakami pieniężnymi emitowanymi dotychczas przez banki centralne a *CBDC*. Tym niemniej, *CBDC* pozostając pod analogiczną kontrolą co monety i banknoty, jest kryptoaktywem o stabilnej wartości, która jest gwarantowana przez państwo¹⁸. To zaś odróżnia je od kryptowalut, które uznawane są za aktywa o charakterze spekulacyjnym, z reguły (poza stablecoinami) niemających potwierdzenia swojej wartości w jakimkolwiek aktywie o realnej wartości, np. kruszcu czy walucie fiducyjnej¹⁹.

Obrót kryptowalutami cechuje się najczęściej bezpośredniością transakcji dokonywaną pomiędzy uczestnikami sieci dzięki modelowi komunikacji *peer-to-peer* i decentralizacją wyrażającą się brakiem odgórnego zarządzania rynkiem²⁰. Unormowanie kryptowalut z uwagi na gwałtownie zmieniające się

¹⁵ D. Szostek, *Blockchain...*, *op.cit.*, s. 42.

¹⁶ N. Karpiuk, *Blockchain as a Non-Standard...*, *op.cit.*, s. 100; Zob. D. Szostek, *Blockchain...*, *op.cit.*, s. 42–43.

¹⁷ B. Zengin, S. Kocoglu, *Cryptocurrency market and tax regulations in Turkey: an analysis in the European Emerging Economy*, „Finanse i Prawo Finansowe” 2022, nr 3, s. 95.

¹⁸ Zob. A.I. Shkliar, *The phenomenon of Central Bank's Digital Currencies (CBDC): Key attributes and implementation Perspectives*, „Ukrainian Society” 2020, No. 1, s. 127.

¹⁹ Zob. R. Kurek, *Bitcoin a ekonomiczne funkcje pieniądza*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 395, s. 227.

²⁰ Zob. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Stanowisko Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie wydawania i obrotu kryptoaktywami z dnia 10 grudnia 2020 r., s. 4; https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Stanowisko_UKNF_ws_wydawania_i_obrotu_kryptoaktywami_71794.pdf [dostęp: 27.04.2023].

środowisko cyfrowe wydaje się być niezmiernie trudne, co siłą rzeczy w praktyce przekłada się na ograniczenie zasięgu realizowania przez nie funkcji płatniczej²¹.

W polskim systemie prawnym kryptowaluta została zdefiniowana jedynie w ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu²² jako waluta wirtualna stanowiąca cyfrowe odwzorowanie wartości, która jednocześnie nie jest: [1] prawnym środkiem płatniczym emitowanym przez NBP, zagraniczne banki centralne lub inne organy administracji publicznej; [2] międzynarodową jednostką rozrachunkową ustaloną przez organizację międzynarodową i akceptowaną przez poszczególne kraje należące do tej organizacji lub z nią współpracujące; [3] pieniądzem elektronicznym w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, instrumentem finansowym w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi; [4] wekslem lub czekiem oraz wymienne w obrocie gospodarczym na prawne środki płatnicze i akceptowalne jako środek wymiany, a także może być elektronicznie przechowywane lub przeniesione albo może być przedmiotem handlu elektronicznego.

Z uwagi na niejednorodność kryptowalut, pozostają one wciąż trudne do ścisłego zdefiniowania. W polskiej literaturze przedmiotu kryptowaluty są opisywane w dość uproszczony sposób jako specyficzne prawo majątkowe²³, podlegające obrotowi, z którego dochód jest opodatkowany, co jednak nie do końca spotyka się z pełną akceptacją wszystkich przedstawicieli nauki²⁴. Dostrzegalna w nauce polemika nie dotyczy jednak spekulatywnej natury kryptowalut, która wydaje się ewidentna, także dla krajowych instytucji finansowych. Komisja Nadzoru Finansowego w stanowisku z dnia 22 listopada 2017 roku, a następnie z dnia 10 grudnia 2020 roku wyraźnie zastrzegła, że obrót kryptoaktywami, o nieuregulowanym *notabene* statusie prawnym, obarczony jest wysokim ryzykiem utraty części lub całości zainwestowanych środków²⁵. Tak zidentyfikowane niebezpieczeństwo nie stanowi jednak przeszkody w powszechnym wykorzystywaniu ich do akumulacji kapitału.

²¹ Zob. D. Yermack, *Is bitcoin a real currency?* [w:] *The Handbook of Digital Currency*, ed. D. Lee, Elsevier, 2015, s. 31–44; A. Iwańczuk-Kaliska, *Pieniądz...*, *op.cit.*, s. 181.

²² Art. 2 ust. 2 pkt 26 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 593 ze zm.).

²³ Zob. A. Behan, 5.2.4.1. *Pojęcie waluty wirtualnej* [w:] *Waluty wirtualne jako przedmiot przestępstwa*, Kraków 2022, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369531527/433327/behana-adam-waluty-wirtualne-jako-przedmiot-przestepstwa?cm=URELATIONS> [dostęp: 27.04.2023].

²⁴ Por. *ibidem*.

²⁵ Zob. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Stanowisko...*, *op.cit.*, s. 2. https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Stanowisko_UKNF_ws_wydawania_i_obrotu_kryptoaktywami_71794.pdf [dostęp: 27.04.2023].

O ile różnice pomiędzy *CBDC* a kryptowalutami są wyraźnie zarysowane, o tyle dyskusyjne może wydawać się zainteresowanie nowym cyfrowym produktem, zwłaszcza w obliczu powszechnego funkcjonowania pieniądza elektronicznego, czy też tzw. pieniądza bankowego, dominującego na świecie²⁶. Problem ten został dostrzeżony w piśmiennictwie np. przez T. Khiaonarong, D. Humphrey, którzy są zdania, że *CBDC* nie różniąc się znacznie od wyżej wymienionych, może być traktowana w krajach o niskim użyciu banknotów i monet jedynie jako kolejna, konkurencyjna formuła dla dotychczas funkcjonujących już środków zastępujących gotówkę²⁷.

Analiza dostępnych materiałów źródłowych pozwala na stwierdzenie, że według obecnych założeń wdrożenie *CBDC* nie zmierzałoby bezpośrednio do całkowitego wyeliminowania z powszechnego obiegu monet, banknotów, czy elektronicznego pieniądza, ale miałyby uzupełnić tradycyjnie funkcjonujący system walutowy o nowy produkt. Motywacja wprowadzenia *CBDC* do systemu rozliczeniowego jest zróżnicowana, podobnie zresztą jak jej projektowany zasięg (hurt/detal), postać (np. tokeny) czy też funkcje, jakie ma pełnić. Mimo podjęcia intensywnych prac badawczych, niektóre europejskie banki centralne mają wciąż trudności w jednoznacznym zdefiniowaniu celów i wskazaniu krytycznych korzyści przekonujących o sensie masowego emitowania cyfrowego pieniądza banku centralnego.

CBDC w nauce uznaje się za niemal bezkosztowy środek wymiany²⁸, który może uchodzić również za bezpieczny magazyn wartości oraz stabilną jednostkę rozliczeniową²⁹. Wśród potencjalnych powodów emisji cyfrowego pieniądza banku centralnego wymienia się np. powszechne obniżenie poziomu wykorzystania gotówki, uchylanie się społeczeństwa od płacenia danin publicznych (np. podatków), przeciwdziałanie działalności o charakterze przestępczym (tzw. prania pieniędzy), wspieranie rozwoju społeczeństwa bezgotówkowego, stworzenia legalnej alternatywy dla coraz popularniejszych kryptowalut czy zapewnienie bezkosztowego i szybszego transferu środków bez pośrednictwa bankowego³⁰.

Problematyką kryptoaktywów zainteresowała się nawet Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ), która na początku 2023 roku wydała broszurę informacyjną poświęconą np. *CBDC* i zaletom włączenia jej do systemu rozliczeniowego. Zdaniem ONZ banki centralne wdrażając *CBDC* mogą uzupełnić tradycyjny system

²⁶ Zob. A. Behan, 3.2. *Waluta cyfrowa* [w:] *Waluty...*, *op.cit.*

²⁷ T. Khiaonarong, D. Humphrey, *Cash Use Across Countries and the Demand for Central Bank Digital Currency*, „International Monetary Found” 2019/046, s. 2.

²⁸ *Ibidem*, s. 25.

²⁹ Zob. M. Bordo, A. Levin, *Central Bank Digital Currency and the Future of Monetary Policy*, „National Bureau of Economic Research Working Paper Series” 2017, 23711. s. 1.

³⁰ A.I. Shkliar, *The phenomenon...*, *op.cit.*, s. 127.

monetarny o nową jakość gwarantującą bezpieczeństwo zarówno konsumentom, jak i przedsiębiorcom, korzystającym na co dzień z płatności elektronicznych (np. obrotu bezgotówkowego). Architektura obsługująca cyfrowy pieniądz banku centralnego – zdaniem ONZ – mogłaby przyczynić się do zwiększenia prywatności transakcji realizowanych cyfrowo przez wymuszenie wypracowania nowych wysokich standardów ochrony danych. *CBDC* miałyby również wpłynąć na wzmocnienie pozycji pieniądza publicznego, wobec wzrostu popularności i wykorzystywania do powszechnych rozliczeń kryptowalut pozostających poza kontrolą państwa. Ponadto, wykorzystanie *CBDC* mogłoby wyraźnie usprawnić przeprowadzanie międzybankowych i transgranicznych transakcji oraz zwiększyć płynność transakcji realizowanych na płaszczyźnie obywatel – państwo np. wypłat środków pomocowych o charakterze socjalnym, czy też poboru danin publicznych³¹.

Funkcjonalność *CBDC* została jednak zestawiona z obrazem negatywnych skutków wdrożenia cyfrowego pieniądza banku centralnego, w tym potencjalną dezintermediacją banków. Banki wyeliminowane z pośrednictwa usług finansowych³² zostaną zmuszone do podwyższenia kosztów dostarczanych przez nie produktów finansowych czy też oferowania bardziej ryzykownych usług, zagrażających niekiedy ich rentowności. Dodatkowo, ONZ zasugerowała wystąpienie ryzyka związanego z potencjalnymi atakami hakerskimi i naruszeniem bezpieczeństwa cybernetycznego w środowisku użytkowników *CBDC*, a to z uwagi na gromadzenie przez władze wrażliwych danych dotyczących np. zakupu leków, podróży lub innych³³. Podkreślenia wymaga to, że ONZ zwróciła uwagę na kwestię ewentualnego braku gotowości społeczeństwa do przyjęcia nowej formuły płatności i istnienia potrzeb, których nie byłoby ono w stanie zaspokoić przy wykorzystaniu dotychczas funkcjonujących instrumentów³⁴. Zdaniem J. Jagtiani i F. Allena sukces *CBDC* zależy głównie od jej powszechnego przyjęcia³⁵, co nie jest wcale sprawą oczywistą, zwłaszcza w kontekście ustalonego już ryzyka. Autorzy zwrócili przy tym uwagę na dodatkowy czynnik, wpływający niewątpliwie na popularność cyfrowego pieniądza banku centralnego, tj. zdolność wykorzystania *CBDC* w płatnościach realizowanych offline, także przez użytkowników żyjących w warunkach ograniczonego dostępu do Internetu i elektryczności³⁶.

³¹ United Nations, *Crypto assets and central bank digital currencies potential implications for developing countries*, Geneva 2023, s. 21.

³² Zob. F. Allen, X. Gu, J. Jagtiani, *Fintech, Cryptocurrencies, and CBDC: Financial Structural Transformation in China*, „Journal of International Money and Finance” 2022, s. 1.

³³ United Nations, *Crypto assets...*, *op.cit.*, s. 24.

³⁴ *Ibidem*, s. 24.

³⁵ F. Allen, X. Gu, J. Jagtiani, *Fintech...*, *op.cit.*, s. 1.

³⁶ *Ibidem*, s. 1.

J. Jagtiani i F. Allena dokonując przeglądu dostępnej literatury wskazali, że w nauce zdefiniowano już krytyczne parametry emisji *CBDC*, które dotyczą głównie jej atrybutów i przypisanej funkcjonalności. Wśród nich wskazano konieczność zdefiniowania zasięgu i dostępności projektowanej cyfrowej waluty, kształt architektury i sposobu kontaktu pomiędzy bankiem centralnym a użytkownikami (np. według modelu bezpośredniego lub pośredniego z udziałem np. banków komercyjnych działających jako pośrednicy), roli *CBDC* względem gotówki (uzupełniającej dotychczasowy system monetarny czy całkowicie wypierający banknoty i monety)³⁷. Pozostałym kwestiom związanym z emisją *CBDC*, a dotyczącym np. stworzenia adekwatnego otoczenia regulacyjnego, nie poświęcono jeszcze zbyt wiele uwagi, przypuszczalnie z uwagi na wciąż niepewną przyszłość cyfrowego pieniądza banku centralnego.

3. Kierunki rozwoju *CBDC* w Europie a stan badań i studiów nad cyfrowym pieniądzem banku centralnego w Polsce

Według H. Gupta podjęcie decyzji o wprowadzeniu *CBDC* nie powinno wiązać się z założeniem natychmiastowego odrzucenia czy też zastąpienia doczasowego systemu finansowego kryptowalutami³⁸. Nie można jednak wykluczyć, że nowe cyfrowe rozwiązania finansowe w dłuższej perspektywie wyeliminują płatności gotówkowe i staną się jednymi z głównych metod płatności na świecie. Taki scenariusz wydaje się być jednak na ten moment jedynie hipotetycznym założeniem, zwłaszcza że analiza literatury i materiałów źródłowych wskazuje na ewidentną koncentrację na problemie zasięgu emisji *CBDC* dostępnego dla ogółu społeczeństwa a przede wszystkim roli względem gotówki³⁹.

Należy mieć bowiem na uwadze, że *CBDC*, nie ma swojego uniwersalnego modelu. Przeciwnie, może zostać zaprojektowana w różnych wariantach, dostosowanych do warunków i potrzeb ustalonych w kraju emitenta. Jedną z możliwych zmiennych jest zasięg stosowania *CBDC*, który może zostać ograniczony do konkretnych odbiorców i typów transakcji, np. rozliczeń bankowych (hurto-*we CBDC*) lub przybrać pozostać dostępną dla ogółu społeczeństwa (detaliczne *CBDC*)⁴⁰. Obecnie wyróżnia się cztery główne schematy zastosowania cyfrowego pieniądza banku centralnego, tj. jako mechanizm usprawniający rozliczenia

³⁷ F. Allen, X. Gu, J. Jagtiani, *Fintech...*, *op.cit.*, s. 1.

³⁸ H. Gupta, *Cryptocurrency...*, *op.cit.*, s. 60.

³⁹ Zob. F. Allen, X. Gu, J. Jagtiani, *Fintech...*, *op.cit.*, s. 12.

⁴⁰ United Nations, *Crypto assets...*, *op.cit.*, s. 21.

międzybankowe, jako cyfrowy ekwiwalent gotówki, jako instrument polityki pieniężnej lub jako ekwiwalent rachunku otwartego w banku centralnym⁴¹.

Aktualnie, w Europie najbardziej zaawansowane prace prowadzą grupy eksperckie powołane przy bankach centralnych: Francji, Szwecji, Norwegii, Ukrainy i Węgier. Duże zaangażowanie w prace nad *CBDC* nie świadczy jednak o zainteresowaniu wprowadzenia jej w najbliższym czasie do krajowego systemu rozliczeniowego ww. państw⁴².

3.1. Francja

Projekt „Jura” jest owocem prac realizowanych przez *Banque de France*, *BIS Innovation Hub* i Szwajcarski Bank Narodowy, przy udziale przedstawicieli sektora prywatnego⁴³, zmierzających do opracowania i demonstracyjnego wykorzystania hurtowego *CBDC* dedykowanego transgranicznym transakcjom płatnym w *euro* i franku szwajcarskim.

Eksperymentalna transakcja została z sukcesem przeprowadzona w listopadzie 2021 roku⁴⁴. Motywacją do wykonania symulacji było poszukiwanie nowych rozwiązań w zakresie transgranicznych płatności i rozliczeń międzywalutowych, które zdaniem autorów projektu obecnie są powolne, kosztowne, ryzykowne i dla skutecznego przeprowadzenia wymagają rozbudowanej infrastruktury finansowej i sieci pośredników⁴⁵. Wśród określonych celów testu wymieniono np. chęć zaprezentowania „tradycyjnego” sposobu rozliczania transakcji międzybankowych przy użyciu różnych nowych technologii; wskazanie korzyści płynących z wykorzystywania dla tego typu operacji hurtowego *CBDC*, wyjaśnienie, w jaki sposób hurtowe *CBDC* może rozwinąć i wspierać środowisko innowacje na rynku finansowym oraz przeanalizowanie, jaki wpływ może mieć hurtowe *CBDC* na stabilność finansową, politykę pieniężną oraz legislację⁴⁶. W ramach projektu „Jura” zbadano bezpośredni transfer hurtowego *CBDC* w *euro* i franku szwajcarskim dokonany między francuskimi i szwajcarskimi

⁴¹ Zob. <https://bank.gov.ua/en/files/SbvAMruWeratrjf> s. 8 [dostęp: 1.06.2023].

⁴² Zob. *Project Jura. Cross-border settlement using wholesale CBDC*, s. 21, <https://www.bis.org/publ/othp44.pdf> [dostęp: 5.05.2023]; <https://www.centralbanking.com/fintech/cbdc/7957236/sweden-does-not-yet-need-cbdc-inquiry-finds> [dostęp: 5.05.2023].

⁴³ Wedle danych zawartych w opisie Projektu Jura w projekcie zaangażowane były takie podmioty jak: *Banque de France*, *BIS Innovation Hub*, *Swiss Centre*, Szwajcarski Bank Narodowy oraz konsorcjum kierowane przez *Accenture* i obejmujące *Credit Suisse*, *Natixis*, *R3*, *SIX Digital Exchange* i *UBS*. Zob. <https://www.bis.org/publ/othp44.pdf> [dostęp: 5.05.2023].

⁴⁴ *Project Jura. Cross-border...*, s. 10 [dostęp: 5.05.2023].

⁴⁵ *Ibidem*, s. 4 [dostęp: 5.05.2023].

⁴⁶ *Ibidem*, s. 7 [dostęp: 5.05.2023].

bankami komercyjnymi na platformie opartej na technologii rozproszonego rejestru (*DLT*) obsługiwanej przez podmiot trzeci. Badania wykonano z warunkach zbliżonych do rzeczywistych, w oparciu o istniejące regulacje prawne⁴⁷, co wyksponeowało potrzebę dostosowania otoczenia do nowych standardów płatności przy użyciu *CBDC*. Jak wynika z raportu, badanie wymagało opracowania próbnych przepisów, procedur awaryjnych i kontroli, jednak ich dokładny zakres nie został ujawniony w treści dokumentu. Ograniczono się do ogólnikowego zakreślenia obszarów wymagających dopracowania, w tym prawodawstwa wpływającego na emisję hurtowego *CBDC* i jej skuteczności w rozrachunkach na platformie podmiotu trzeciego obsługującego transakcje⁴⁸.

3.2. Szwecja

Badania nad e-koroną są prowadzone nieprzerwanie od 2020 roku⁴⁹. Motywacją do zrealizowania eksperymentalnej sprzedaży samochodu w ramach trzeciej fazy badań nad *CBDC*, dokonanej przy użyciu tego cyfrowego pieniądza banku centralnego, była chęć uzyskania szerszej wiedzy na uwarunkowań współpracy banku centralnego z innymi podmiotami zaangażowanymi w emisję, dystrybucję i wykorzystanie e-korony⁵⁰. Obserwacje i wyciągnięte wnioski mają być punktem wyjścia do prac nad docelowym projektem cyfrowej waluty, w momencie, kiedy zapadnie decyzja o jej emisji⁵¹. W ramach badania stwierdzono ogólną zdadność technologii *DLT* i smart kontraktów do przeprowadzania transakcji z udziałem *CBDC*, głównie z powodu transparentność jaką gwarantują. Tym niemniej, zastrzeżono konieczności wprowadzenia tradycyjnych regulacji czy form nadzoru nad uczestnikami sieci e-korony⁵². Zdaniem *Riksbank*, nowe technologie w tym *DLT*, chociaż dają szersze możliwości monitorowania płatności, nie wyeliminują całkowicie powstawania sporów w przyszłości, a które to będą wymagały podjęcia pewnych działań następczych⁵³. Przejrzysta i względnie bezpieczna technologia *DLT* nie wykluczy również zagrożeń związanych z naruszeniem tajemnicy bankowej czy też danych osobowych, zwłaszcza że inteligentne płatności mogą wymagać pozyskania większej ilości informacji od

⁴⁷ *Ibidem*, s. 8 [dostęp: 5.05.2023].

⁴⁸ Zob. *Project Jura. Cross-border...*, *op.cit.*, s. 21 [dostęp: 5.05.2023].

⁴⁹ Sveriges Riksbank, *E-korona report. E-korona pilot, phase 3*, s. 8, <https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/e-krona/2023/e-krona-pilot-phase-3.pdf> [dostęp: 30.05.2023].

⁵⁰ *Ibidem*, s. 5 [dostęp: 30.05.2023].

⁵¹ *Ibidem*, s. 9 [dostęp: 30.05.2023].

⁵² *Ibidem*, s. 7 [dostęp: 30.05.2023].

⁵³ *Ibidem*, s. 7 [dostęp: 30.05.2023].

użytkowników e-korony niż tradycyjne formy rozliczania⁵⁴, co oznacza, że rozważenia będzie wymagało wprowadzenie odpowiednich regulacji zabezpieczających interes użytkowników *CBDC*. Ponadto, szwedzki bank centralny zwrócił uwagę na konieczność normatywnego ustalenia odpowiedzialności banku centralnego za transakcje przy użyciu e-korony i odpowiedniego „rozłożenia” jej pomiędzy uczestników sieci⁵⁵.

3.3. Norwegia

Na przestrzeni ostatnich 5 lat, zespół badawczy *Norges Bank*⁵⁶ opracował trzy raporty dotyczące *CBDC*. W 2022 roku zdecydowano o kontynuowaniu prac w ramach czwartego etapu badań, który ma na celu wytestowanie rozwiązań technicznych i pogłębienie analizy potrzeb i konsekwencji wprowadzenia *CBDC* do obrotu⁵⁷. Ekspertki norweskiego banku centralnego przygotowali specjalny raport poświęcony uwarunkowaniom prawnym emisji *CBDC* w Norwegii, w którym pominięto jedynie zagadnienie płynności norweskich instytucji finansowych⁵⁸.

Przewidywane ramy prawne zostały oparte na założeniu zastosowania do obsługi *CBDC* technologii *blockchain*, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że rzeczywisty zakres prac legislacyjnych będzie warunkowany wybraną ostatecznie opcją technologiczną⁵⁹.

W odróżnieniu od raportów wygenerowanych przez inne europejskie banki centralne⁶⁰, które lapidarnie ujmują problematykę potencjalnych zmian w rodzimych systemach prawnych, norweska analiza odwołuje się do konkretnych aktów prawnych i jednostek redakcyjnych wymagających modyfikacji w przypadku podjęcia decyzji o emisji *CBDC*. Prognozowane zmiany mają obejmować przede wszystkim rodzimą ustawę o banku centralnym⁶¹, w szczególności w zakresie rozszerzenia jego uprawnień emisyjnych o wydawanie *CBDC*, przyznaniu *CBDC* statusu prawnego środka płatniczego, czy też kwestie oprocentowania cyfrowej

⁵⁴ *Ibidem*, s. 7, 30 [dostęp: 30.05.2023].

⁵⁵ *Ibidem*, s. 31 [dostęp: 30.05.2023].

⁵⁶ Norweski bank centralny – przyp. aut.

⁵⁷ <https://www.norges-bank.no/en/topics/financial-stability/central-bank-digital-currency/> [dostęp: 11.06.2023].

⁵⁸ Norges Bank, *Introduction of central bank digital currency – necessary legislative amendments*, 2023, No. 4, s. 2.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 2.

⁶⁰ Uwaga dotyczy banków centralnych europejskich państw wymienionych we wstępie niniejszej pracy.

⁶¹ Zob. <https://www.norges-bank.no/en/topics/about/Mission-core-responsibilities/Legislation/Central-Bank-Act/> [dostęp: 28.06.2023].

waluty. Ponadto, zaproponowano zmiany w ustawie o umowach finansowych⁶², co do metod rozliczeń, czasu i miejsca płatności oraz ustawy o instytucjach finansowych⁶³. Rekomendacje objęły również unormowanie np. kwestii odpowiedzialności za monitorowanie użycia *CBDC* w kontekście wykorzystania ich do działalności przestępczej, np. prania pieniędzy⁶⁴, dookreślenia statusu *Norges Banku* po konwertowaniu *CBDC* pomiędzy blokami, zasad autoryzacji, licencjonowania, nadzoru i dostarczania oprogramowania do gromadzenia *CBDC* przez użytkownika końcowego⁶⁵, odpowiedzialności podmiotów weryfikujących poszczególne płatności (węzła walidującego)⁶⁶. Podkreślenia wymaga fakt zwrócenia uwagi na rozważenie uregulowania limitów ilościowych posiadanych środków w zasobach cyfrowych, w celu zachowania równowagi pomiędzy pieniądzem bankowym a *CBDC*⁶⁷, wyłącznie w odniesieniu do transakcji o charakterze publicznoprawnym, by zminimalizować ryzyko komplikowania stosunków prawnych w przypadku dokonania transakcji z przekroczeniem limitu kwotowego⁶⁸.

3.4. Ukraina

Mimo toczącej się od lutego 2022 roku wojny na Ukrainie, ukraiński bank centralny nie zaprzestał prowadzenia rozpoczętych w 2016 roku badań nad emisją *e-hrywny*. W 2018 roku uruchomiono projekt utworzenia platformy elektronicznego pieniądza Narodowego Banku Ukrainy⁶⁹, a rok później koncept *e-hrywny* – alternatywy dla gotówki, zapewniającej użytkownikom tanie i natychmiastowe płatności⁷⁰. *CBDC* miała uzyskać status oficjalnego środka płatniczego, wymiennalnego na gotówkę bez ograniczeń w stosunku 1:1. Brak możliwości generowania zysku podczas transferu gotówki i *CBDC* miał wzmocnić jej funkcję płatniczą wobec funkcji tezuracyjnej⁷¹. Początkowe założenia emisji *CBDC* sprowadzały się do wydania dwóch modeli *e-hrywny*: anonimowej i nieanonimowej, w ramach wariantu scentralizowanego i zdecentralizowanego⁷². Zdecentralizowana

⁶² Zob. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-12-18-146> [dostęp: 28.06.2023].

⁶³ Zob. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2015-04-10-17> [dostęp: 28.06.2023].

⁶⁴ Zob. Norges Bank, *Introduction...*, *op.cit.*, s. 3.

⁶⁵ Zob. *ibidem*, s. 11.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 4.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 8.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 9.

⁶⁹ Zob. National Bank of Ukraine, *Analytical Report on the E-hryvnia Pilot Project*, s. 23. <https://bank.gov.ua/en/files/SbvAMruWeratrijf> [dostęp: 1.06.2023].

⁷⁰ *Ibidem*, s. 17–18.

⁷¹ *Ibidem*, s. 17–18.

⁷² *Ibidem*, s. 18.

e-hrywna właściwie byłaby legalnym odpowiednikiem kryptowalut, z tą różnicą, że byłaby emitowana przez uczestników obrotu działających pod kontrolą banku centralnego. Zdecentralizowana *e-hrywna* nie mogłaby zostać zatem uznana za *CBDC*⁷³. Podobnie jak w przypadku projektu „Jura”, demonstracyjna transakcja została przeprowadzona w oparciu o obowiązujące wówczas regulacje⁷⁴. Skuteczne przeprowadzenie transakcji w bieżącym stanie prawnym nie wykluczyło ustalenia zakresu niezbędnych zmian przepisów, a w tym normujących kryteria uczestnictwa banków na platformie obsługującej *CBDC*, poziomu poufności transakcji, kwestii oprocentowania *e-hrywny* oraz ustalenia zasad odpowiedzialności i jej rozdziału pomiędzy bankiem centralnym a pośredniczącymi w transakcjach bankami komercyjnymi⁷⁵.

Wedle najnowszych zapowiedzi Narodowego Banku Ukrainy przewidywane są trzy warianty wykorzystania *e-hrywny* w obrocie. Pierwszy wariant zakłada wykorzystanie *e-hrywny* w detalicznych rozliczeniach bezgotówkowych i rozliczeń na linii państwo – obywatel w szczególności do dokonywania wypłat świadczeń socjalnych czy uiszczania ciężarów. Drugi z wymienionych przewiduje wykorzystanie *e-hrywny* do rozliczeń w transakcjach, której przedmiotem są aktywa cyfrowe. Trzeci zaś miał dotyczyć wykorzystania do dokonywania płatności transgranicznych⁷⁶.

3.5. Węgry

Konieczność stworzenia właściwych ram prawnych dla emisji *CBDC* została również wyartykułowana w bardzo obszernym raporcie poświęconym *CBDC*, sporządzonym przez Magyar Nemzeti Bank. Węgry, pragnąc uchodzić za pioniera w zakresie badań nad cyfrową walutą w Europie, prowadzą intensywne prace badawcze w przedmiocie warunków emisji *CBDC*. W 2020 roku uruchomiono pilotaż detalicznego wykorzystania *CBDC*⁷⁷. Z wniosków Magyar Nemzeti Bank wynika, że implementacja *CBDC* powinna zostać poprzedzona opracowaniem właściwych ram regulacyjnych i nadzorczych, normujących zarówno status prawny cyfrowego pieniądza banku centralnego, ale i dookreślający kompetencje

⁷³ *Ibidem*, s. 34.

⁷⁴ Zob. *Ibidem*, s. 24.

⁷⁵ Zob. National Bank of Ukraine, *Analytical...*, *op.cit.*, s. 9.

⁷⁶ Zob. <https://bank.gov.ua/en/news/all/natsionalniy-bank-predstaviv-uchasnikam-platijnogo-rinku-ta-rinku-virtualnih-aktiviv--proyekt-kontseptsiji-e-grivni> [dostęp: 2.06.2023].

⁷⁷ Bank for International Settlements, *CBDC – an opportunity to suport digital financial inclusion: Digital Student Safe in Hungary*, „BIS Papers” No. 123/2022, s. 80, https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap123_i.pdf [dostęp: 5.06.2023].

banku centralnego, w tym uprawnienie do emisji pieniądza cyfrowego, zarządzania nim, kwestii związanych z wykonywaniem przez bank centralny operacji finansowych⁷⁸, a także ochrony danych użytkowników *CBDC* czy tajemnicy bankowej. Według podejścia węgierskiego tradycyjny system bankowy nie zostanie obojętny wobec włączenia do użytku nowego narzędzia finansowego, co będzie miało również znaczenie na arenie międzynarodowej i sprowadzi się do konieczności harmonizacji podejść i przepisów prawnych. Podano w wątpliwość skuteczność wdrożenia *CBDC* w przypadku izolacji i braku międzynarodowej współpracy⁷⁹. Stwierdzony na podstawie wykonanych analiz zakres ram regulacyjnych obejmowałby kwestie: celu emisji *CBDC*, architektury cyfrowej waluty, organizacji wprowadzenia *CBDC* i jej dalszego funkcjonowania⁸⁰. Zwrócono również uwagę na konieczność podniesienia standardów ochrony cybernetycznej i przeciwdziałania oszustwom w sieci⁸¹. Magyar Nemzeti Bank dostrzegł również problem wpływu emisji *CBDC* na bieżącą działalność banków komercyjnych i ich potencjalnego wykluczenia z niektórych segmentów rynku⁸².

3.6. Perspektywa emisji *CBDC* w Polsce

W maju 2021 roku NBP stworzył raport na temat pieniądza cyfrowego banku centralnego⁸³. Wedle oficjalnego i jak się wydaje wciąż aktualnego stanowiska zarządu NBP, polski bank centralny nie dostrzega potrzeby rozszerzenia swojej dotychczasowej działalności w zakresie emisji cyfrowego złotego poza monitoring i obserwację poczynań banków centralnych innych państw, które zdecydowały się już na wdrożenie programu demonstracyjnego. Po przeprowadzonych analizach NBP uznał, że wprowadzenie *CBDC* w Polsce nie jest konieczne z punktu widzenia potrzeb systemowych czy uczestników obrotu. Mimo zdecydowanego odrzucenia pomysłu emisji *CBDC* w najbliższej przyszłości, NBP ogólnikowo określił obszary wymagające rozważenia i właściwego uregulowania w przypadku podjęcia decyzji o emisji e-złotego. Wśród nich wymienił zagadnienia związane z formalnoprawnym uprawnieniem NBP do emisji *CBDC*,

⁷⁸ Zob. Magyar Nemzeti Bank, *At the dawn of a new age – Money in the 21st century*, Budapest 2021, s. 40.

⁷⁹ Zob. *ibidem*, s. 229–230.

⁸⁰ Zob. *ibidem*, s. 230.

⁸¹ Zob. *ibidem*, s. 232, 241.

⁸² *Ibidem*, s. 239.

⁸³ NBP, *Pieniądz cyfrowy banku centralnego*, Warszawa 2021, <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2022/09/raport-cbdc.pdf> [dostęp: 11.06.2023].

także w kontekście obowiązywania EMDII⁸⁴; wprowadzenia norm gwarantujących powszechną akceptację rozliczeń przy użyciu *CBDC*; kwestie związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i dokonywaniu transakcji oszukańczych czy finansowaniu terroryzmu. Dodatkowo, w przypadku przyjęcia opcji prowadzenia przez bank centralny rachunków użytkowników *CBDC* uregulowania wymagałaby wszelkie kwestie związane z uruchomieniem takiego rachunku, a więc przyznania odpowiednich kompetencji NBP jako podmiotowi usług płatniczych i objęcie go obowiązkami informacyjnymi, wprowadzenia procedur reklamacyjnych, zapewnienia dostępu do rachunków osobom trzecim, wprowadzenia właściwych standardów ochrony i przetwarzania danych osobowych⁸⁵.

Podkreślenia wymaga i to, że Narodowy Bank Polski nie wykluczając wprowadzenia cyfrowego złotego w przyszłości zastrzegł, że muszą jednak wystąpić czynniki krajowe lub międzynarodowe uzasadniające zmianę sformułowanego dotychczas stanowiska⁸⁶. Wśród takich wymienił: (1) powstanie potrzeby poszukiwania rozwiązania zapasowego (*back-up solution*) na wypadek długotrwałej awarii istniejących systemów płatności detalicznych, (2) cyfrowy rozwój gospodarki i konieczność zaspokojenia ewentualnych potrzeb w zakresie rozrachunku w pieniądzu banku centralnego podmiotów innych niż banki lub też (3) rozwój alternatywnych cyfrowych instrumentów płatniczych (tj. zagranicznych *CBDC* i *stablecoins*)⁸⁷.

4. Wnioski

Analiza raportów udostępnionych przez europejskie banki centralne dotyczących *CBDC* pozwala na stwierdzenie, że aktualnie koncentrują się one głównie na badaniu uwarunkowań technicznych i gospodarczych wdrożenia *CBDC*. Nie oznacza to jednak, że tracą one z horyzontu problem stworzenia właściwych ram prawnych dla skutecznego funkcjonowania cyfrowej waluty. Państwa, które zdecydowały się uruchomić demonstracyjne wersje *CBDC*, pozyskały chociażby podstawową wiedzę w zakresie jej potencjalnego działania, co pozwoliło im bardziej lub mniej szczegółowo ustalić obszary wymagające właściwego unormowania.

⁸⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2009/110 z dnia 16 września 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, zmieniająca dyrektywy 2005/60/WE i 2006/48/WE oraz uchylająca dyrektywę 2000/46/WE (Dz. Urz. UE L 267 z 10.10.2009 ze zm.).

⁸⁵ Narodowy Bank Polski, *Pieniądz cyfrowy...*, *op.cit.*, s. 48–49.

⁸⁶ <https://nbp.pl/system-platniczy/dane-i-analazy/analazy-i-opracowania/pieniazd-cyfrowy-banku-centralnego/> [dostęp: 8.03.2023].

⁸⁷ Narodowy Bank Polski, *Pieniądz cyfrowy...*, *op.cit.*, s. 89.

Zdecydowana większość banków centralnych nie widzi obecnie wyraźnej potrzeby emisji *CBDC*. Stanowczo sygnalizowany jest brak politycznego i gospodarczego uzasadnienia dla wdrożenia nowego cyfrowego środka płatniczego, co decyduje o rezygnacji z uruchamiania, generujących *notabene* nakłady, programów testowych. Nieustający rozwój nowych technologii, którego kierunku nikt nie jest w stanie przewidzieć, nie powinien jednak pozwalać na bierne przyglądanie się zmieniającej się rzeczywistości, ale powinien skłaniać do aktywnego pozyskiwania i aktualizowania wiedzy w tym przedmiocie.

Nie ulega wątpliwości, że emisja *CBDC* będzie ogromnym wyzwaniem technologicznym, organizacyjnym oraz legislacyjnym. Stworzenie odpowiedniego środowiska prawnego dla niezakłóconego działania *CBDC* będzie wymagało być może ingerencji w cały krajowy system prawny. Z pewnością trudności nastrożać będzie sama natura zjawiska i problemy z właściwym rozumieniem działania cyfrowej waluty, co nie będzie sprzyjało lapidarnemu ujęciu jej w normach prawnych w sposób zgodny ze sztuką prawidłowej legislacji.

Z uwagi na odrębności i różnice występujące w krajowych porządkach prawnych, trudno bezkrytycznie przyjąć możliwość bezpośredniej adaptacji wniosków i propozycji wysnutych przez banki centralne państw, które zdecydowały się na testy *CBDC*, do zaspokojenia potrzeb państw, które zrezygnowały z wykonania tego kroku. Bezsprzecznie, ograniczenie zainteresowania emisją *CBDC* i odstąpienie od prowadzenia rzetelnych analiz, będzie skutkowało wydłużeniem procesu skutecznego wdrażania cyfrowego pieniądza banku centralnego w momencie, kiedy pojawi się taka polityczna, gospodarcza i społeczna potrzeba.

Bibliografia

- Allen F., Gu X., Jagtiani J., *Fintech, Cryptocurrencies, and CBDC: Financial Structural Transformation in China*, „Journal of International Money and Finance” 2022.
- Baran P. *On distributed communications networks*. The RAND Corporation, Santa Monica, California, Memorandum RM-3420-PR, Santa Monica 1964.
- Behan A., 5.2.4.1. *Pojęcie waluty wirtualnej [w:] Waluty wirtualne jako przedmiot przestępstwa*, Kraków 2022, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369531527/433327/behan-adam-waluty-wirtualne-jako-przedmiot-przestepstwa?cm=URELATIONS>.
- Bodó B., Brekke J.K., Hoepman J.-H., *Decentralisation in the blockchain space*, „Internet Policy Review” 2021, No. 10(2).
- Bordo M., Levin A., *Central Bank Digital Currency and the Future of Monetary Policy*, „National Bureau of Economic Research Working Paper Series” 2017, 23711.
- Fabris N., *Cashless Society – The future of Money or a Utopia*, „Journal of Central Banking Theory and Practice” 2019, No. 1.
- Gupta H., *Cryptocurrency to CBDC: The Transition of Digital Currency*, „Focus WTO” 2021, Vol. 23.

- Hoepman J.-H., *Privacy design strategies* [w:] N. Cuppens-Bouahia, F. Cuppens, S. Sushil Jajodia, A.A. El Kalam, T. Sans (Eds.), *ICT Systems Security and Privacy Protection*, 29th IFIP TC 11 International Conference, SEC 2014 Marrakech, Morocco, June 2–4, 2014 Proceedings, Vol. 428.
- <https://bank.gov.ua/en/files/SbvAMruWeratrfj>.
- <https://bank.gov.ua/en/news/all/natsionalniy-bank-predstaviv-uchasnikam-platijnogo-rinku-ta-rinku-virtualnih-aktiviv--proyekt-kontseptsyi-e-grivni>.
- <https://cbdctracker.org/>.
- <https://gomobi.pl/blogi/testy-cbdc-w-europie-rozpoznana-sie-w-2023-r-a-pelne-wdrozenie-planowana-je-na-2026-r/>.
- <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2015-04-10-17>.
- <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-12-18-146>.
- <https://nbp.pl/system-platniczy/dane-i-analazy/analazy-i-opracowania/pieniaz-cyfrowy-banku-centralnego/>.
- <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2022/09/raport-cbdc.pdf>.
- <https://www.bis.org/publ/othp44.pdf>.
- <https://www.centralbanking.com/central-banks/financial-market-infrastructure/7947766/digital-euro-could-be-reality-by-2026-ecbs-panetta>.
- <https://www.centralbanking.com/fintech/cbdc/7957236/sweden-does-not-yet-need-cbdc-inquiry-finds>.
- https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/shared/pdf/Digital_euro_project_timeline.pl.pdf.
- https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Stanowisko_UKNF_ws_wydawania_i_obrotu_kryptoaktywami_71794.pdf.
- <https://www.norges-bank.no/en/topics/about/Mission-core-responsibilities/Legislation/Central-Bank-Act/>.
- <https://www.norges-bank.no/en/topics/financial-stability/central-bank-digital-currency/>.
- <https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/e-krona/2023/e-krona-pilot-phase-3.pdf>.
- Iwańczuk-Kaliska A., *Pieniądz cyfrowy banków centralnych – wnioski z analizy wybranych koncepcji*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 531.
- Karpiuk N., *Blockchain as a Non-Standard Response to the Limitation of Positive Law in the Social Media Environment*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, nr 5.
- Khiaonarong T., Humphrey D., *Cash Use Across Countries and the Demand for Central Bank Digital Currency*, „International Monetary Fund” 2019/046.
- Kightley M., Żak R., Dulnicz M., *Evaluation of the rationale for the potential introduction of central bank digital currency in Poland*, „BIS Papers” 2022, No. 123.
- Kurek R., *Bitcoin a ekonomiczne funkcje pieniądza*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 395.
- Magyar Nemzeti Bank, *At the dawn of a new age – Money in the 21st century*, Budapest 2021.
- Norges Bank, *Introduction of central bank digital currency – necessary legislative amendments*, 4/2023.
- Shkliar A.I., *The phenomenon of Central Bank’s Digital Currencies (CBDC): Key attributes and implementation Perspectives*, „Ukrainian Society” 2020, No. 1.
- Szostek D., *Blockchain a prawo*, Warszawa 2018.
- United Nations, *Crypto assets and central bank digital currencies potential implications for developing countries*, Geneva 2023.
- Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Stanowisko Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie wydawania i obrotu kryptoaktywami*, 2020.
- Yermack D., *Is bitcoin a real currency?* [w:] D. Lee, *The Handbook of Digital Currency*, Elsevier 2015.

Zadora H., *Finanse. Kategorie, zjawiska i procesy, podmioty*, Warszawa 2015.

Zengin B., Kocoglu S., *Cryptocurrency market and tax regulations in Turkey: an analysis in the European Emerging Economy*, „Finanse i Prawo Finansowe” 2022, No. 3.

Akty prawne

Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 593 ze zm.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2009/110 z dnia 16 września 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, zmieniająca dyrektywy 2005/60/WE i 2006/48/WE oraz uchylająca dyrektywę 2000/46/WE (Dz. Urz. UE L 267 z 10.10.2009 ze zm.).

prof. dr hab. Piotr Krajewski

ORCID 0000-0001-7233-899X

e-mail: piotr529@wp.pl

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

“Climates” of constitutional amendments

„Klimaty” zmian konstytucji

Abstract

The aim of this paper is to present the impact of metaphorical “climates” on understanding and modifying the content of the constitution, which has its source in natural phenomena and social and political events around the world which shape the new thinking and sometimes result in altering the text and/or interpreting the fundamental laws. Although it emphasises their importance as acts that guarantee stability, it also shows that one must think of the future and take actions where a change is necessary. Some examples from EU countries may prove helpful in this regard. Usually these are very complex situations, requiring the involvement of all spheres of life and the functioning of state institutions and bodies. The unsatisfactory pace of changes results from caution and the need for forward thinking.

Keywords: constitution, constitutional amendment, non-political reasons for a constitutional amendment.

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wpływu metaforycznych „klimatów” na rozumienie i modyfikowanie treści konstytucji mających swe źródło w fenomenach naturalnych, wydarzeniach społecznych i politycznych na świecie kształtujących nowe myślenie, czasami skutkujące zmianą tekstu i/lub interpretowania ustaw zasadniczych. Z jednej strony podkreśla to ich znaczenie jako aktów gwarantujących stabilność, z drugiej strony wskazuje na konieczność myślenia perspektywicznego i podejmowania działań w kwestiach wymagających zmiany. Pomocne w tym względzie może okazać się kilka przykładów z państw Unii Europejskiej. Zwykle są to sytuacje bardzo złożone wymagające zaangażowania wszystkich sfer życia i funkcjonowania instytucji i organów państwa. Niezadowalające tempo zmian wynika z ostrożności i konieczności myślenia perspektywicznego.

Słowa kluczowe: konstytucja, zmiana konstytucji, „pozapolityczne” przesłanki zmiany konstytucji.

1. Introduction

A constitution is an important and lively document, as it is usually born out of the same spirit which inspired previous generations and which was present in the nation in dramatic moments that threatened the state's existence. It is a document of special importance, which can only be a fruit of a deep feeling of unity, of a combination of historical memory, current experience and needs for the future. Therefore, it is not true – despite common belief – that a constitution should be a stiff¹ and unalterable document and a point of reference for all legislation and interpretation activities. Obviously, its prime purpose is to provide the framework for legislation activities of lawmakers, but it is also subject to interpretation. It can, and should, undergo improvements and be adapted (but not freely) to the objective needs (not only expectations) of members of the community governed by it.

Each community, whether a small, local one, or a larger one, national, or even the one referred to as global, is a lively structure, changing dynamically in time and space. It seems obvious, but it is true. Therefore, in order to exist and develop while respecting a certain legal order, the structure needs stable perspectives, and these are usually outlined in legal regulations. But what if the external conditions, which are beyond, or almost beyond human control, suddenly change? To maintain the common good, one can then only change the regulations or come up with their relevant interpretation. This also applies to what seems to be a “stiff” constitution.

2. “Covid-related climates” of the constitution

Such adaptations are necessary, as life is a sequence of events that dynamically form and affect new factual states. This is difficult to deny, because two years ago, we lived in a different “constitutional climate”, in which constitutional freedoms were guaranteed and institutions had the powers subordinated to the rules provided in the law. Everyone could enjoy the freedom of movement and travelling abroad (art. 52), conduct individual business activity (art. 20, 22), use cultural goods (art. 73), enjoy personal freedom (art. 41), access places of religious worship and practise one's religion (art. 53) or participate in gatherings (art. 57). After taking their children to schools and kindergartens, adults went to

¹ J.B. Bryce, *Constitutions, Reprinted*, 2010, Memphis, Tennessee, USA; A.V. Dicey, *Wstęp do nauki o prawie konstytucyjnym [Elements of the science of constitutional law]*, Warszawa 1907 [in:] A. Ławniczak, *Geneza konstytucji [Origin of the Constitution]*, Wrocław 2015, p. 216.

work undisturbed and young adults studied at universities. One could even fall ill, counting on help from a decent healthcare system (art. 68), mostly financed by the state.

Then, suddenly, literally everyone had to face a totally new reality, shaped by the coronavirus. The easily transmitted pathogen, quickly spreading from China to all the continents, forced the World Health Organisation (WHO) to declare the state of public health emergency of international importance²; the Covid-19 pandemic put national healthcare systems and the legal pillars of so-called “old democracy”, to a difficult test³. In many countries, constitutional provisions provided grounds for restricting the freedom of leaving one’s home and of movement, for imposing quarantine duty when the virus was detected, or even when its presence was possible⁴. The restrictions affected shops, schools, nurseries, cultural institutions, places of leisure and sports activity. Wherever possible and necessary, remote teaching and working from home were made obligatory. The aim of all this was to support and to improve the efficiency of the national sanitary security system, which was supposed to protect (some) rights of the individual, but also the common good: life and health – whose importance people are aware now more than ever in the past.

In this new situation, government and local government institutions made unanimous appeals for people to behave responsibly, asking them to observe social distancing and to stay at home. Despite being deeply affected by the restrictions, Poles – like never before – proved to be a mature nation, usually showing understanding to the government actions, following the sanitary recommendations which restricted these highly valued constitutional freedoms. Furthermore, they demonstrated responsibility for other people’s health and helped those in need – in short, “the obligation of solidarity with others” (par. 22 of

² Główny Inspektorat Sanitarny, *WHO ogłasza stan zagrożenia zdrowia publicznego o znaczeniu międzynarodowym [WHO declares the state of public health emergency of international importance]*, <https://www.gov.pl/web/gis/who-oglasza-stan-zagrozenia-zdrowia-publicznego-o-znaczeniu-miedzynarodowym-pheic> [access: 4.06.2021].

³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii [Regulation of the Minister of Health concerning the declaration of the state of pandemic in the territory of the Republic of Poland of 20 March 2020] (Journal of Laws, 2020, item 491).

⁴ The regulations implemented by: the Act on preventing and controlling infections and infectious diseases in humans of 5 December 2008 (Dz.U.2020.1845 as amended); Regulation of the Minister of Health concerning infectious diseases resulting in the hospitalisation, isolation or home isolation obligation and the quarantine obligation or the epidemic supervision of 6 April 2020 (Dz.U.2020.607 as amended); Regulation of the Council of Ministers concerning the introduction of certain restrictions, obligations and prohibitions in connection with the state of pandemic (Dz.U.2020.2132).

the Preamble); the obligation that replaced egoism and individualism, which were sometimes experienced acutely in the pre-covid times.

3. Green trends in constitutional changes

Changing the format of life during the pandemic was not and is not the only test of the community awareness, responsibility and understanding of the need for adapting the law. Sometime earlier, the French President E. Macron stated that a referendum would be held on including in the constitution all issues related to climate and environmental protection. In a sense, it is an effect of the (politically) acutely felt "yellow vest" protests of autumn 2018 – the greatest social unrest since 1968⁵. The changes are justified by the gradual (but felt increasingly strongly) climate changes that affect the economic results. Therefore, the reform is to be a response to the increasingly popular conviction that environmental degradation and decreasing biodiversity are caused by human activity and that climate change must be stopped. In these circumstances, the Citizens' Council for Climate proposed that paragraph 3 should be added to Art. 1 of the French Constitution: "The Republic guarantees conservation of biodiversity and the natural environment, and combating climate change".

It can be regarded as a sort of constitutional experiment aimed at adapting it to new challenges. Apart from the symbolic stressing of the importance of climate-related issues, the proposed changes will also have other meanings. Their content itself is solely declarative. Without other executive acts, it can just show an awareness of the gravity of the situation and the will to act (which in itself would be significant). This is not surprising because major investments and environmental programmes are always complicated, they consume considerable resources and usually carry with them a risk of failure. Therefore, these initiatives are highly desirable, even necessary, from the economic point of view, but politically uncertain and environmentally doubtful.

4. Environmental climates of Italian constitutionalists

Proposed changes in the French constitution have received favourable comments in the Italian press. This confirmed that some of the Italian political elites

⁵ *Klimat w konstytucji. Francja przeprowadzi referendum [Climate in the Constitution. France to hold a referendum]*, <https://www.tvp.info/51332159/francja-prezydent-emmanuel-macron-chce-spraw-klimatu-w-konstytucji> [access: 4.06.2021].

were right to strive to “supplement” their constitution with provisions aimed at more effective environmental protection. Nearly a year earlier, the Five Star Movement initiated work on a new constitutional draft. Its aim was to change article 9 of the Constitution⁶ by adding a passage on the conservation of the environment, ecosystem, biodiversity and animals, and on promoting sustainable development. Making the natural environment one of the pillars of democracy – according to the authors of the idea – should help to create the substrate of values, which will have to provide the basis for future policies and actions to be implemented on the national and the European level; it is to be a manifestation of solidarity and responsibility towards future generations⁷.

The applicants also see the proposed change as significant for other reasons. The constitution of Italy does not define the concept of the environment as an asset which requires special protection. Nowadays, Italy faces environmental and social challenges, which the constitution creators could not have foreseen and which for many are still unknown and unimaginable, although procrastination about entering the sustainable development path creates a risk for present and future generations by depriving them of the opportunities which until recently were regarded without any deeper thought.

The presence of a sustainable development concept in the constitution – according to those who propose the change – would reinforce the future “legislation production” by prohibiting the lawmakers from disregarding sustainability; it would also deprive them of the ability to introduce short-term, environmentally unjustified solutions in return for the voters’ support. Hence, there is another idea for a change, but this time in Art. 2. It is proposed that the following phrase should be added after the word “social”: “also towards future generations”⁸.

⁶ It is about adding section three: «Recognises the need for and guarantees environmental protection as the foundation of the individual rights and the interest of the community», and: «Creates conditions for sustainable development» (transl. from Italian).

⁷ *M5S: tutela ambiente in Costituzione, Bravo Macron*, https://www.ansa.it/canale_ambiente/notizie/vivere_green/2020/12/15/m5s-tutela-ambiente-in-costituzione-bravo-macron_0d56ab8b-bcc3-48b5-99b7-040d813f6dfd.html [access: 5.06.2021].

⁸ Apart from the changes in art. 2 and 9 of the constitution, others, associated with them and resulting from them, are put forward in consequence of the growing sensitivity to the environmental security. They concern art. 41 and art. 117. The proposed version of art. 41 would be as follows: “Private business initiatives are not restricted. They cannot be executed in contradiction to the principle of social usability or in a manner that harms human health, environment, security, freedom, human dignity. The act defines programmes and the relevant forms of supervision necessary for private and public business activity to be coordinated and oriented towards achieving social objectives and sustainable development. The proposed version of letter s) in section 2 of art. 117 would be as follows: The state is a sole lawgiver in the following areas: [...] s) protection of the environment, ecosystem, animals and cultural goods. *BioEcoGeo, La Costituzione*

These proposals of constitution change arise from the need to make obvious what is now possible only by interpretation. Meanwhile – still according to the proposal makers – it should be evident and included in the central part of the constitution, i.e. among the articles identifying the fundamental principles defining the society and the legal order. Such initiatives show that the environmental awareness in the society is high enough to update the environmental protection law on the constitutional level; experiencing (usually negative) changes in the environment – both on a local and on the global scale – and the awareness of their impact on the nearer and further future puts the environment on a par with other fundamental values; a secure environment has become a priority. It cannot be regarded by the law other than with the maximum attention and respect, i.e. in the same manner as other principles which serve man, citizens and the state.

These examples are manifestations of “ecologisation” of constitutions under the influence of the “climate” created as a fashion, necessity or arising from authentic concern about the future. “A climate for change” is favoured by various, natural or anthropogenic, determinants. These usually include social, political and economic crises, which sometimes just converge and/or overlap with acute environmental issues. Who knows, for example, what the migration crisis will bring – one strongly initiated and interrupted, or rather just slowed down, by the covid-19 pandemic? Perhaps, like environmental pressure, it will become a stimulating factor for constitutional “updates” or a change in understanding and interpretation of executive regulations based on it.

5. Constitutions and the migration phenomenon

This approach manifests itself in a decision of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights in the case of ND and NT vs Spain. The case concerned the immediate bringing to the border of illegal immigrants, who travelled

si fa green, a favore dello sviluppo sostenibile, <https://www.bioecogeo.com/la-costituzione-italiana-si-fa-green/> [5.06.2021]. Some countries even included animal protection in the set of values protected by the constitution. It was first done in the EU by the Federal Republic of Germany (art. 20a). Articles concerning animal protection can be found in the constitutions of Slovenia (art. 72), Switzerland (art. 80.1), Luxembourg (art. 11 bis) and Slovakia (art. 44.4). Switzerland intends to hold a referendum on granting basic rights to primate mammals. Propositions for “ecologisation” of the constitution in Poland concern animals. According to one of them, the obligation to treat animals in a humane manner would be added to art. 5. According to another, a new provision would be added – art. 74a – which would obligate the state “to guarantee welfare to animals that are able to suffer, taking into consideration their interests in creating and application of the law”. T. Pietrzykowski, *Moralność publiczna a konstytucyjne podstawy ochrony zwierząt [Public morals and the constitutional foundations of animal protection]*, „Studia Prawnicze” 2019, No. 1(217), p. 20–22.

from Morocco to Melilla⁹ – the Spanish enclave in North Africa. The Spanish authorities were accused of applying controversial measures in response to illegal immigration¹⁰, but it was concluded that the European Human Rights Convention (EHRC) had not been violated.

However, earlier, in the first instance decision of 3 October 2017, the Court in Strasbourg stated that Spain had violated art. 4 of the Protocol No. 4 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and art. 13 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The Spanish government appealed against this decision to the Grand Chamber, which decided that the border guards were right to detain the immigrants as the case under analyses concerned individuals who had forced the fence without any previous attempt to use legal ways of crossing the border.

Importantly, before the decision was made public, the media predicted a different result, unfavourable to Spain. This conviction was so strong that even the government of Pedro Sánchez saw these deportations as violating the EHRC and the constitution. He also declared that the appeal had not been withdrawn only to make the court's decision a basis for changing the domestic law. Moreover, even the Spanish Constitutional Tribunal – while waiting for the ECHR's decision – was ready to declare non-compliance of the new law with the constitution regarding a special regime for Ceuta and Melilla, which had been submitted for evaluation¹¹.

This decision of the ECHR is, in a sense, ground-breaking. On the one hand, it is because, in fact, it allows Spain to deport individuals who cross the border illegally¹² (which ultimately was also recognised by the Spanish Constitutional Tribunal). On the other hand, it departed to a certain extent from the previous understanding of the migration issue, which other European countries also had to face.

⁹ Decision (of 13 February 2020) in the case of ND and NT vs Spain (complaints No. 8675/15 and 8697/15).

¹⁰ Illegal immigrants detained by Spanish border guards in the enclaves of Ceuta and Melilla have been handed over to the Moroccan police since 2002. Meanwhile, Denmark is the first European country whose authorities revoked Syrian refugees' residence permits, claiming that it was safe for them to return to some parts of the war-torn country, <https://tvp.info/53316822/syryjscy-uchodzczy-w-danii-kraj-pozbawia-ich-pozwolenia-na-pobyt> [access: 6.06.2021].

¹¹ Cfr. El País, *El Constitucional, obligado a cambiar su proyecto de sentencia para permitir las devoluciones en caliente*, z 14.02.2020, https://elpais.com/politica/2020/02/13/actualidad/1581622843_610090.html [access: 6.06.2021].

¹² Despite reservations concerning the compliance with the constitution of the law regulating such actions. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/ServiciosAlCiudadano/InformacionParaExtranjeros/Documents/LEY%20ORG%C3%81NICA%2042000%20DE%2011%20DE%20ENERO.pdf> [access: 6.06.2021].

A special legal regime was adopted for these enclaves to counteract the states of emergency resulting from the migration pressure, which the relevant services could not cope with. For this reason, this issue should be regarded as associated with the security of citizens and the receiving country. Therefore, a question arises about its further consequences and the ability to reconcile the domestic interests with the international commitments, mainly related to human rights. It seems that the social climate related to such issues, shaped by the nature and intensity of the phenomenon affected, to a certain extent, the understanding and interpretation of the constitutional provisions aimed at safeguarding the interests of the state and society. As in other countries that face such issues, increasingly radical social moods determine the direction of political decisions, and these, in turn, affect the way the law is understood and applied¹³.

6. Conclusions

Transformations in the surroundings make one aware of both the changing climate and the "climates" of human moods. Counteracting the effects of the former escapes human control, and the latter is the "product" of human activity, and now – the main reason for adopting regulations to the current requirements of organised life of communities. The "climate" created in this manner forces the relevant interference with the law and/or its understanding (interpretation) and then application, which is sometimes slightly different than earlier. Therefore, introducing constitutional changes can bring about significant results. First of all, it helps to improve the consistency and compliance of our (and any other) legal system with the international one, in accordance with what happened and what is happening in other European countries.

Bibliography

BioEcoGeo, La Costituzione si fa green, a favore dello sviluppo sostenibile, <https://www.bioecogeo.com/la-costituzione-italiana-si-fa-green/>.

Bryce J.B., *Constitutions, Reprinted*, 2010, Memphis, Tennessee, USA.

¹³ Due to the covid-related restrictions, in particular closing of Italian ports, those who try to reach Europe by sea cannot count on help from NGO ships (la Repubblica, *Coronavirus, le Ong fermano le missioni di salvataggio in mare. Migranti senza più soccorsi*, https://www.repubblica.it/cronaca/2020/03/18/news/coronavirus_le_ong_fermano_le_missioni_di_salvataggio_in_mare_migranti_senza_più_soccorsi-251590974/ [access: 6.06.2021]. The Greek and Cypriot authorities also close their borders for refugees. Similar incidents also take place on the Franco-Italian border.

- Cfr. El País, *El Constitucional, obligado a cambiar su proyecto de sentencia para permitir las devoluciones en caliente*, z 14.02.2020, https://elpais.com/politica/2020/02/13/actualidad/1581622843_610090.html.
- Dicey A.V., *Wstęp do nauki o prawie konstytucyjnym [Elements of the science of constitutional law]*, Warszawa 1907 [in:] A. Ławniczak, *Geneza konstytucji [Origin of the Constitution]*, Wrocław 2015.
- Główny Inspektorat Sanitarny, *WHO ogłasza stan zagrożenia zdrowia publicznego o znaczeniu międzynarodowym [WHO declares the state of public health emergency of international importance]*, <https://www.gov.pl/web/gis/who-oglasza-stan-zagrozenia-zdrowia-publicznego-o-znaczeniu-miedzynarodowym-pheic>.
- <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/ServiciosAlCiudadano/InformacionParaExtranjeros/Documentos/LEY%20ORG%20C3%81NICA%2042000%20DE%2011%20DE%20ENERO.pdf>.
- <https://tvp.info/53316822/syryjscy-uchodzcy-w-danii-kraj-pozbawia-ich-pozwolenia-na-pobyt>.
- Klimat w konstytucji. Francja przeprowadzi referendum [Climate in the Constitution. France to hold a referendum]*, <https://www.tvp.info/51332159/francja-prezydent-emmanuel-macron-chce-spraw-klimatu-w-konstytucji>.
- La Repubblica, *Coronavirus, le Ong fermano le missioni di salvataggio in mare. Migranti senza più soccorsi*, https://www.repubblica.it/cronaca/2020/03/18/news/coronavirus_le_ong_fermano_le_missioni_di_salvataggio_in_mare_migranti_senza_piu_soccorsi-251590974/.
- M5S: tutela ambiente in Costituzione, Bravo Macron*, https://www.ansa.it/canale_ambiente/notizie/vivere_green/2020/12/15/m5s-tutela-ambiente-in-costituzione-bravo-macron_0d56ab8b-bcc3-48b5-99b7-040d813f6dfd.html.
- Pietrzykowski T., *Moralność publiczna a konstytucyjne podstawy ochrony zwierząt [Public morals and the constitutional foundations of animal protection]*, „Studia Prawnicze” 2019, No. 1(217).

Legal Acts

- Ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2020 r., poz. 1845 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 491).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 6 kwietnia 2020 r. w sprawie chorób zakaźnych powodujących powstanie obowiązku hospitalizacji, izolacji lub izolacji w warunkach domowych oraz obowiązku kwarantanny lub nadzoru epidemiologicznego (Dz.U. z 2020 r., poz. 607 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 1 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 2132).
- Decision ECtHR (of 13 February 2020) in the case of ND and NT vs Spain (complaints No. 8675/15 and 8697/15).



dr Justyna Mielczarek-Mikołajów

ORCID 0000-0001-8706-2930

e-mail: justyna.mielczarek-mikolajow@uwr.edu.pl

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

Administracja świadcząca w zakresie realizacji usług publicznego transportu zbiorowego przez organy gminy – wybrane zagadnienia

Administration providing public collective transport services by commune authorities – selected issues

Abstract

Satisfying the needs of the local society in the field of public transport is one of the commune's own tasks and is one of the most important areas of its activity. It also belongs to the sphere of operation of the providing administration, understood as an activity consisting in directly meeting the needs of individuals with the use of both tangible and intangible goods. The tasks of the commune as an organizer of public collective transport will concern three areas, such as: transport development planning, organization of public collective transport and management of public collective transport. It should be emphasized that the commune may provide services on its own in the form of a local government budgetary entity or commission them to private entities. These activities are aimed at improving the implementation of these services and ensuring their access to every resident of the commune.

Keywords: public collective transport, administration providing services, commune.

Streszczenie

Zaspokajanie potrzeb lokalnego społeczeństwa z zakresu transportu publicznego należy do zadań własnych gminy i stanowi jedną z najważniejszych płaszczyzn jej działania. Jest to także sfera funkcjonowania administracji świadczącej, ujmowanej jako działalność polegająca na bezpośrednim zaspokajaniu potrzeb jednostek za pomocą dóbr zarówno materialnych, jak i niematerialnych. Zadania gminy jako organizatora publicznego transportu zbiorowego będą dotyczyć trzech obszarów: planowania rozwoju transportu, organizowania publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzania publicznym transportem zbiorowym. Gmina może świadczyć takie usługi samodzielnie w formie samorządowego zakładu budżetowego lub zlecić ich wykonanie podmiotom prywatnym.

Działania te mają na celu usprawnienie realizacji usług oraz zapewnienie dostępu do nich – w miarę możliwości – każdemu mieszkańcowi gminy.

Słowa kluczowe: publiczny transport zbiorowy, administracja świadcząca, gmina.

1. Wstęp

Świadczenie usług służących zaspokajaniu potrzeb ludności stanowi jedną z głównych, o ile nie najważniejszych, sfer działania administracji publicznej¹. O powszechności jej występowania świadczą chociażby słowa T. Kuty, który wskazał, że człowiek jest dziś ze wszech miar poddany administracji publicznej, a zwłaszcza administracji świadczącej².

W literaturze przedmiotu próżno szukać jednej definicji administracji świadczącej, warto więc przytoczyć kilka przykładowych prób zdefiniowania tego pojęcia. Zdaniem P. Chmielnickiego stanowi ona jedną z funkcji administracji publicznej, oznaczającą działalność tej administracji polegającą na bezpośrednim zaspokajaniu potrzeb jednostek za pomocą dóbr zarówno materialnych, jak i niematerialnych³. W innym ujęciu są to działania podejmowane bezpośrednio przez administrację publiczną ukierunkowane zarówno na polepszanie warunków życia ludności, w tym przede wszystkim zaspokojenie potrzeb socjalno-bytowych oraz potrzeb niematerialnych ludności, jak również na tworzenie i utrzymywanie w należytym stanie urządzeń użyteczności publicznej⁴. Adresatem działań administracji świadczącej jest człowiek, a za jej cel uznaje się świadczenie usług zaspokajających jego indywidualne oraz zbiorowe interesy. Dostęp do usług tej administracji jest równy i powszechny, co nie wyklucza powierzenia realizacji części jej zadań podmiotom niepublicznym, takim jak organizacje pozarządowe⁵.

Administracja świadcząca może być też definiowana jako zaspokojenie potrzeb materialnych i niematerialnych obywateli, a także stworzenie warunków rozwoju społecznego i gospodarczego poprzez zapewnienie im usług publicznych (społecz-

¹ J. Postuszny, *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2005, nr 1, s. 55–57.

² T. Kuta, *Sytuacja człowieka we współczesnej administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No. 167, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. II, s. 107.

³ P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Studium ustrojowo-prawne*, Warszawa 2002, s. 36.

⁴ R. Stasikowski, *Funkcja administracji świadczącej*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2009, nr 3, s. 101.

⁵ D. Cendrowicz, *O niepomijalnej roli gminy w obszarze zadań administracji świadczącej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2020, No. 4001, *Prawo CCCXXXI*, s. 54–55; D. Sześciło, *Administracja dobrobytu. Ewolucja zakresu i form wykonywania funkcji świadczącej [w:] Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014, s. 125.

nych i technicznych) oraz realizację świadczeń. Katalog tych usług ma charakter dynamiczny i dlatego podlega zmianom w zależności od aktualnej polityki państwa⁶.

Choć administracja świadcząca, tak jak zresztą cała administracja, podlega nieustannym modyfikacjom, to niezmienna pozostaje funkcja, jaką w realizacji zadań z jej zakresu pełni samorząd terytorialny, zwłaszcza gmina, której rola jest wiodąca, jeśli chodzi o realizację zadań administracji świadczącej o lokalnym znaczeniu⁷. Do najważniejszych zadań gminy w obszarze administracji świadczącej w świetle art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym⁸ należy zaliczyć nie tylko sprawy z zakresu pomocy społecznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, ale także ochrony zdrowia, edukacji publicznej, kultury, gminnego budownictwa mieszkaniowego, zaopatrzenia w wodę i usuwania ścieków, utrzymania czystości i porządku, usuwania odpadów oraz transportu lokalnego. Co ważne, są to zadania własne gminy.

Z tego punktu widzenia warto zwrócić uwagę na zaspokajanie potrzeb w zakresie publicznego transportu zbiorowego, definiowanego jako powszechnie dostępny, regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej przez organy gminy⁹. Jest to istotna, doniosła praktycznie, ale też rzadziej omawiana sfera administracji świadczącej. Zatem celem niniejszego opracowania jest zwrócenie uwagi na ten obszar funkcjonowania administracji publicznej, a także na wiążące się z nim problemy praktyczne.

Dla realizacji celów badawczych została wykorzystana metoda dogmatyczno-prawna oraz pomocniczo prawno-porównawcza.

2. Realizacja zadań z zakresu transportu lokalnego przez organy gminy

Wykonywanie zadania publicznego może być ujmowane jako nieustanne dążenie do osiągnięcia celu ujętego w treści normy prawnej¹⁰. Przepis art. 7 ust. 1

⁶ D. Sześciło, *Administracja dobrobyt...*, op. cit., s. 125.

⁷ Zob. np. I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3(77); F. Longchamps, *W sprawie pojęcia administracji państwowej i pojęcia prawa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo III, Wrocław 1958, s. 115.

⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) (dalej jako: u.s.g.).

⁹ Art. 4 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1343 ze zm.) (dalej jako: u.p.t.z.).

¹⁰ F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 73. Szerzej: R. Rażewska-Skałeczka, *W kierunku cywilizacji administracji świadczącej na tle zadań oświatowych* –

pkt 1 u.p.t.z. czyni gminę organizatorem publicznego transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich. Status organizatora może również nabyć gmina, której powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami¹¹. Z brzmienia cytowanego przepisu wynika, że każda jednostka samorządu terytorialnego ma możliwość samodzielnego pełnienia funkcji organizatora w obrębie swoich granic administracyjnych. Właściwość ta oparta jest na zasięgu przewozów, które nie mogą wykraczać poza te granice¹².

Należy jednocześnie zauważyć, że zawarcie porozumienia skutkuje otrzymaniem statusu organizatora właściwego ze względu na zasięg przewozów i dotyczy konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym oznacza rozszerzenie kompetencji do organizowania publicznego transportu zbiorowego poza granicami terytorialnymi gminy. Chociaż na gminie spoczywa odpowiedzialność za organizowanie publicznego transportu zbiorowego, to jednocześnie przysługuje jej możliwość doboru sił i środków adekwatnych do realizacji tego zadania. Co ważne, zawarcie porozumienia nie oznacza utraty pierwotnego statusu organizatora publicznego transportu zbiorowego¹³.

Jednocześnie warto zaznaczyć, że w przypadku porozumienia międzygminnego nie można rozciągać (rozszerzać) zakresu obowiązywania aktu prawa miejscowego danej gminy na obszar właściwości organów samorządu terytorialnego jednostek będących stronami porozumienia. Oznacza to, że powierzenie w drodze porozumienia międzygminnego zadań do wykonania w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, przewidzianego jako zadanie własne, nie daje możliwości przekazania kompetencji do stanowienia prawa miejscowego w tej mierze innej gminie. Wynika to z podstawowej zasady, w myśl której organ gminy może stanowić prawo miejscowe, lecz tylko na obszarze swojego działania¹⁴.

Warto dodać, że zgodnie art. 7 ust. 4 pkt 1 tej u.p.t.z. określone w tej ustawie zadania organizatora w przypadku gminy wykonuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, dlatego rada gminy nie może przejąć ustawowych kompetencji organu

powierzanie zadań publicznych podmiotom niepublicznym [w:] Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW r. dra hab. Jana Jeżewskiego, red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 415.

¹¹ Zob. art. 7 ust. 1 lit. b u.p.t.z. Zgodnie z art. 7 u.p.t.z. organizatorem transportu może być również m.in. związek międzygminny na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin tworzących związek międzygminny.

¹² B. Kwiatek, A. Wach, K. Wach, *Publiczny transport zbiorowy. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX, komentarz do art. 7, teza 1.

¹³ *Ibidem*, komentarz do art. 7, teza 4.

¹⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 stycznia 2013 r., sygn. III SA/Wr 463/12, LEX 1330090.

wykonawczego. Taka uchwała nie ma podstawy prawnej i jeśli zostanie wydana, jest nieważna¹⁵.

Zadania gminy jako organizatora publicznego transportu zbiorowego będą dotyczyć trzech obszarów: planowania rozwoju transportu, organizowania publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzania publicznym transportem zbiorowym¹⁶.

Planowanie transportu stanowi więc pierwszy etap realizacji kompetencji organizatora i zgodnie z art. 9 ust. 1 u.p.t.z. sprowadza się do przyjmowania planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, zwanego także planem transportowym. Jego przyjęcie ma charakter obligatoryjny w gminie liczącej co najmniej 50 000 mieszkańców w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich¹⁷, w pozostałych gminach jest zaś fakultatywne. Plan określa m.in. sieć komunikacyjną, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, ocenę i prognozy potrzeb przewozowych, przewidywane finansowanie usług przewozowych, preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu czy zasady organizacji rynku przewozów¹⁸. Należy określić w nim również standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej oraz przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera¹⁹. Plan jest przyjmowany w drodze uchwały rady gminy²⁰ i stanowi akt prawa miejscowego²¹.

¹⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 maja 2018 r., sygn. II SA/Gl 145/18, LEX nr 2489903.

¹⁶ Zob. art. 8 u.p.t.z.

¹⁷ Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 1 lit. b i pkt 2 u.p.t.z. plan zrównoważonej mobilności miejskiej dotyczy także gminy, której powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami, których obszar liczy łącznie co najmniej 80 000 mieszkańców – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na danym obszarze oraz związku międzygminnego obejmującego obszar liczący co najmniej 80 000 mieszkańców – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na obszarze gmin tworzących związek międzygminny.

¹⁸ Zob. np. J. Kempa, *Uwarunkowania planów rozwoju publicznego transportu wynikające z dokumentów strategicznych*, „Zeszyty Naukowo-Techniczne Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji Rzeczpospolitej Polskiej Oddział w Krakowie” 2014, nr 1, s. 166.

¹⁹ Art. 12 ust. 1 u.p.t.z.

²⁰ Jak wynika z postanowienia NSA z dnia 19 listopada 2021 r., sygn. II GSK 2242/21 (LEX nr 3262890), uchwała w sprawie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego jako plan transportowy w rozumieniu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie tworzy wraz z jej podjęciem i wejściem w życie stanu bezpośredniego naruszenia istniejących indywidualnych interesów prawnych lub uprawnień, co w konsekwencji oznacza brak możliwości rekonstrukcji źródła interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. i tym samym sposobności do zaskarżenia przez jednostkę na podstawie wskazanego przepisu.

²¹ Jak wskazano przykładowo w Planie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Wrocławia na lata 2016–2022, jest on dokumentem prawa miejscowego, określającym zasady organizacji, funkcjonowania i finansowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym na obszarze miasta i aglomeracji, zawartym w ramach porozumienia

Drugi etap realizacji omawianej kompetencji to organizowanie publicznego transportu zbiorowego. Obejmuje on szereg czynności ukierunkowanych na wyłonienie podmiotu gwarantującego jak najlepsze warunki realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Są to m.in. czynności polegające na wyznaczeniu przez organizatora podmiotu, który będzie bezpośrednio wykonywał przewozy transportowe²². Otwarty katalog tych czynności zawiera art. 15 u.p.t.z. Zaliczają się do nich m.in.: badania i analizy potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, podejmowanie działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu, zapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego czy określenie sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej.

Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z art. 18 ust. 1 u.p.t.z. wydawanie zezwolenia na wykonywanie przewozów na liniach komunikacyjnych na obszarze gminy należy do zadań wójta, a gdy ich wykonywanie ma odbywać się na liniach komunikacyjnych w komunikacji miejskiej – do zadań burmistrza albo prezydenta miasta. Gmina jest także zobowiązana do budowy, przebudowy i remontu przystanków komunikacyjnych oraz dworców, których jest właścicielem lub zarządzającym, a także wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom, posadowionych na miejscu przeznaczonym do wsiadania i wysiadania pasażerów lub przylegających do tego miejsca, usytuowanych w pasie drogowym dróg publicznych bez względu na kategorię tych dróg²³, co następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego²⁴.

w sprawie wspólnego zarządzania komunalnym transportem zbiorowym. Obejmuje całość usług publicznego transportu zbiorowego, czyli łącznie usług użyteczności publicznej i usług komercyjnych, np. autobusowych, mikrobusek, przy czym w części decyzyjnej dotyczy tylko usług zamawianych przez samorząd lokalny, jako usług o charakterze użyteczności publicznej. Ma charakter średnioterminowy (lata 2014–2022), z ogólnym horyzontem prognostycznym do roku 2030. Jego zakres terytorialny obejmuje miasto Wrocław i 7 gmin ościennych, związanych z miastem porozumieniami powierzającymi organizację przewozów użyteczności publicznej Gminie Wrocław. Zob. uchwałę nr XXXIV/713/16 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Wrocławia na lata 2016–2022”, <https://baw.um.wroc.pl/UrządMiastaWroclawia/document/30127/> [dostęp: 30.03.2023], s. 9–10.

²² M. Błażewski, *Niepomijalność administracji samorządowej w zapewnieniu publicznego transportu zbiorowego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2020, No. 4001, Prawo CCCXXXI, s. 44.

²³ Art. 18 u.p.t.z.

²⁴ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 lutego 2023 r., sygn. III SA/GI 711/22, LEX nr 3501487.

Trzeci i ostatni etap stanowi zarządzanie obejmujące czynności polegające m.in. na: negocjowaniu i zatwierdzaniu zmian wprowadzanych do umowy z operatorem, ocenie kontroli realizacji przez operatora i przewoźnika usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, ich ewaluacji oraz aktualizacji usług, współpracy przy aktualizacji rozkładów jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej czy analizie realizacji zaspokajania potrzeb przewozowych wynikających z wykonywania przewozów na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego²⁵.

Jak wynika z poglądów doktryny, katalog zadań organizatora wskazany w art. 8 u.p.t.z. należy uznać za niepełny i powinien on zostać uzupełniony o finansowanie publicznego transportu zbiorowego, co wynika także z faktu poświęcenia tej materii oddzielnego rozdziału ustawy²⁶.

3. Wykonywanie usług przewozowych

Gmina – jako organizator publicznego transportu zbiorowego – może realizować usługi przewozowe samodzielnie lub powierzyć ich wykonanie przedsiębiorcy uprawnionemu do przewozu osób na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego²⁷.

Samodzielne wykonywanie zadań może nastąpić w formie samorządowego zakładu budżetowego²⁸, gdyż wykorzystywanie zakładów przez jednostki samorządu terytorialnego jest szczególnie w tych dziedzinach, w których przychody z prowadzonej działalności pokrywają w dużym stopniu koszty tej działalności, choć równocześnie nie mogą być ze względów społecznych maksymalizowane i muszą być uzupełniane dotacjami z budżetu. Dodatkowo powinny to być wyłącznie dziedziny o charakterze użyteczności publicznej, a więc związane ze świadczeniem usług użyteczności publicznej, do których z całą pewnością należy zaspokajanie potrzeb z zakresu publicznego transportu zbiorowego²⁹.

²⁵ Zob. art. 43 ust. 1 u.p.t.z.

²⁶ Szerzej: A. Nadżak, *Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 68–79.

²⁷ Podmioty te pełnią funkcję operatora publicznego transportu zbiorowego, którym zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 8 u.p.t.z. jest „samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie”.

²⁸ Zob. art. 6 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 679 ze zm.).

²⁹ Wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2010 r., sygn. II GSK 1091/09, LEX nr 1125246.

Usługi transportowe, przynajmniej w większych miastach, są realizowane przez miejskie przedsiębiorstwa komunikacyjne. Zarząd transportu miejskiego ma na celu badanie rynku transportu zbiorowego oraz planowanie oferty przewozowej, organizację przewozów w postaci zawierania umów z przewoźnikami, kontrolę realizacji umów przewozowych oraz sprzedaż usług transportu zbiorowego. Proces zmian struktur miejskiego transportu³⁰. Przykładowo w Poznaniu w ramach MPK usługi świadczą tacy operatorzy publiczni, jak np. Zakład Komunikacji Publicznej Suchy Las, Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Poznaniu czy Zakład Komunalny w Kleszczewie³¹. Zarząd Transportu Miejskiego jest z kolei organizatorem transportu publicznego w aglomeracji warszawskiej. W zakresie przewozów autobusowych z Miejskimi Zakładami Autobusowymi w liczbie ok. 1439 autobusów i Komunikacją Miejską Łomianki co do 35 autobusów³².

Z kolei powierzenie wykonywania usług przewozowych podmiotom niepublicznym następuje w drodze prywatyzacji, rozumianej jako proces polegający najczęściej na przekazywaniu podmiotom prywatnym zadań publicznych przypisanych prawnie administracji rządowej oraz samorządowi terytorialnemu³³. Realizacja zadań publicznych przez podmioty niepubliczne przybiera różne formy – przejęte mogą zostać całe dziedziny lub tylko niektóre z nich, można spotkać się także z równoległą realizacją zadań przez podmioty publiczne i prywatne³⁴. Najczęściej występują trzy sposoby zakontraktowania usług operatorskich, tj. zawarcie umowy z wolnej ręki, ustanowienie podmiotu wewnętrznego lub przeprowadzenie procedury konkurencyjnej w formie przetargu wewnętrznego³⁵.

W Polsce prywatyzacja usług transportowych w niektórych gminach nie została przeprowadzona na wielką skalę, czego dowodzi przykład Lublina, gdzie głównym świadczeniodawcą pozostaje MPK Lublin Sp. z o.o.³⁶. Natomiast np. w Warszawie usługi transportowe wykonują operatorzy prywatni: Arriva Bus

³⁰ G. Dydkowski, *Zarząd transportu miejskiego w Polsce-przesłanki tworzenia oraz organizacyjno-prawne formy działalności*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, No. 232, s. 41.

³¹ Zarząd Transportu Miejskiego w Poznaniu, <https://www.ztm.poznan.pl/pl/o-ztm/> [dostęp: 27.06.2023].

³² <https://www.ztm.waw.pl/o-ztm/zadania-ztm/> [dostęp: 29.06.2023].

³³ A. Błaś, *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, red. T. Bąkowski, Łódź 2000, s. 23.

³⁴ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych*, Warszawa–Kraków 1994, s. 146.

³⁵ G. Krawczyk, *Rozwój rynku operatorów publicznego transportu zbiorowego w Polsce*, „Kolegium Zarządzania i Finansów. Studia i Prace” 2018, z. 169, s. 78.

³⁶ A. Zalewska, *Zmiany na rynku prywatnych przewoźników w miejskim transporcie zbiorowym w Lublinie*, „Transport Miejski i Regionalny” 2016, nr 3, s. 11.

Transport Polska (142 autobusy), Michalczewski (29 autobusów), Mobilis (169 autobusów) i PKS Grodzisk Mazowiecki (54 autobusy)³⁷. Konkurencję należy wprowadzać w taki sposób, aby pomimo obecności dodatkowych operatorów w postaci przedsiębiorstw system transportowy pozostawał spójny. Jeżeli ten warunek nie zostanie spełniony, poszczególne oferty nie są kompatybilne i nie uzupełniają się, co prowadzi do chaosu i konkurowania operatorów między sobą³⁸.

4. Podsumowanie

Realizacja zadań z zakresu zaspokajania potrzeb publicznego transportu zbiorowego stanowi zadanie własne gminy i jedną z najistotniejszych płaszczyzn jej działania, pozostając jednocześnie ważną formą wykonywania zadań w ramach administracji świadczącej. Zadania gminy jako organizatora publicznego transportu zbiorowego tworzą złożony i skomplikowany proces składający się z trzech podstawowych etapów: planowania rozwoju transportu, organizowania publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzania tym transportem.

Zapewnienie dostępu do publicznego transportu zbiorowego wymaga nie tylko świadczenia usług przewozowych bezpośrednio przez same gminy, ale także zlecania ich podmiotom prywatnym. Ważne jest przy tym, aby gmina nie nadużywała swojej pozycji dominującej³⁹. Trzeba zauważyć, że wiele gmin, z uwagi na koszty, nie jest w stanie wykonywać tych usług samodzielnie, dlatego trafnym rozwiązaniem jest ich przekazywanie podmiotom zewnętrznym. Warto przy tym pamiętać, że zlecenie przewoźnikom prywatnym zadań administracyjnych nie zwalnia organów administracji publicznej, pełniących funkcję organizatorów zbiorowego transportu publicznego, z odpowiedzialności za prawidłową ich realizację⁴⁰.

Jednocześnie warto wskazać, że realizacja zadań z zakresu transportu publicznego stanowi zadanie własne gminy i dlatego jej organy powinny zapewnić do

³⁷ Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie, <https://www.ztm.waw.pl/o-ztm/zadania-ztm/> [dostęp: 27.06.2023]. Szerzej: J. Mielczarek-Mikołajów, *Prywatyzacja zadań publicznych w zakresie publicznego transportu miejskiego: zagadnienia wybrane [w:] Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej: studium prawno-administracyjne*, red. J. Blicharz, R. Raszewska-Skałicka, Wrocław 2020, s. 124–125.

³⁸ M. Jurczak, *Integracja i konkurencja jako sposoby kształtowania publicznego transportu zbiorowego na przykładzie aglomeracji poznańskiej*, rozprawa doktorska, Poznań 2013, s. 188, <http://www.wbc.poznan.pl/Content/286023/Jurczak-Marcin-UEP-rozprawa-doktorska.pdf> [dostęp: 27.06.2023].

³⁹ Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. I CSK 252/15, LEX nr 2261781.

⁴⁰ M. Masternak, M.M. Masternak, *Charakter prawny działalności wykonywanej w dziedzinie publicznego transportu zbiorowego*, „Studia Iuridica Torunensia” 2017, t. XXI, s. 254.

niego dostęp każdemu mieszkańcowi. Tymczasem stopień wykluczenia transportowego jest najwyższy w gminie, co świadczy o tym, że wiele gmin nie realizuje wspomnianego zadania publicznego w sposób należyty. Powoduje to brak realizacji jednej z najważniejszych usług publicznych, umożliwiającej załatwienie spraw osobistych jednostki. Trzeba pamiętać, że administracja działa w interesie publicznym, a przesłanką jej aktywności nie może być kalkulacja zysku lub strat. Dla jednostki najistotniejszy jest fakt wykonywania zadania z zakresu świadczenia usług transportowych w sposób zapewniający jej odpowiednią dostępność, czystość i jakość.

Bibliografia

- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych*, Warszawa–Kraków 1994.
- Błaś A., *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, red. T. Bąkowski, Łódź 2000.
- Błazewski M., *Niepomijalność administracji samorządowej w zapewnieniu publicznego transportu zbiorowego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2020, No. 4001, Prawo CCCXXXI.
- Cendrowicz D., *O niepomijalnej roli gminy w obszarze zadań administracji świadczącej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2020, No. 4001, Prawo CCCXXXI.
- Chmielnicki P., *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Studium ustrojowoprawne*, Warszawa 2002.
- Dydkowski G., *Zarząd transportu miejskiego w Polsce-przesłanki tworzenia oraz organizacyjno-prawne formy działalności*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 232.
<https://www.ztm.waw.pl/o-ztm/zadania-ztm/>.
- Jurczak M., *Integracja i konkurencja jako sposoby kształtowania publicznego transportu zbiorowego na przykładzie aglomeracji poznańskiej*, rozprawa doktorska, Poznań 2013, <http://www.wbc.poznan.pl/Content/286023/Jurczak-Marcin-UEP-rozprawa-doktorska.pdf>.
- Kempa J., *Uwarunkowania planów rozwoju publicznego transportu wynikające z dokumentów strategicznych*, „Zeszyty Naukowo-Techniczne Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji Rzeczpospolitej Polskiej Oddział w Krakowie” 2014, nr 1.
- Krawczyk G., *Rozwój rynku operatorów publicznego transportu zbiorowego w Polsce*, „Kolegium Zarządzania i Finansów. Studia i Prace” 2018, z. 169.
- Kuta T., *Sytuacja człowieka we współczesnej administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No. 167, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. II.
- Kwiątek B., Wach A., Wach K., *Publiczny transport zbiorowy. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3 (77).
- Longchamps F., *W sprawie pojęcia administracji W sprawie pojęcia administracji państwowej i pojęcia prawa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1958, Prawo III.
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991.
- Masternak M., Masternak M.M., *Charakter prawny działalności wykonywanej w dziedzinie publicznego transportu zbiorowego*, „Studia Iuridica Toruniesia” 2017, t. XXI.

- Mielczarek-Mikołajów J., *Prywatyzacja zadań publicznych w zakresie publicznego transportu miejskiego: zagadnienia wybrane* [w:] *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej: studium prawn-administracyjne*, red. J. Blicharz, R. Raszevska-Skałeczka, Wrocław 2020.
- Nadżak A., *Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Posłuszny J., *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2005, nr 1.
- Raszevska-Skałeczka R., *W kierunku cywilizacji administracji świadczącej na tle zadań oświatowych – powierzenie zadań publicznych podmiotom niepublicznym* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jężewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018.
- Stasikowski R., *Funkcja administracji świadczącej*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2009, nr 3.
- Sześciło D., *Administracja dobrobytu. Ewolucja zakresu i form wykonywania funkcji świadczącej* [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014.
- Zalewska A., *Zmiany na rynku prywatnych przewoźników w miejskim transporcie zbiorowym w Lublinie*, „Transport Miejski i Regionalny” 2016, nr 4.
- Zarząd Transportu Miejskiego w Poznaniu, <https://www.ztm.poznan.pl/pl/o-ztm/>.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 679).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1343 ze zm.).

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2010 r., sygn. II GSK 1091/09, LEX nr 1125246.
- Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. I CSK 252/15, LEX nr 2261781.
- Postanowienie NSA z dnia 19 listopada 2021 r., sygn. II GSK 2242/21 (LEX nr 3262890),
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 lutego 2023 r., sygn. III SA/GI 711/22, LEX nr 3501487.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 maja 2018 r., sygn. II SA/GI 145/18, LEX nr 2489903.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 stycznia 2013 r., sygn. III SA/Wr 463/12, LEX 1330090.

mgr Dominika Nowak

ORCID: 0000-0001-8330-0057

e-mail: donowak@ur.edu.pl

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Rzeszowski

Odpowiedzialność nauczyciela akademickiego z tytułu nieprzestrzegania norm etycznych

Academic teacher's responsibility for not complying with ethical standards

Abstract

The main topic of the article is the responsibility of the academic teacher for failure to comply with ethical standards. The issue of responsibility of the role and responsibility of the result was analyzed. It was found that the academic teacher bears the responsibility for the role he plays in society. In addition, in the context of the issue under discussion, he bears the responsibility of the result for violating ethical norms. This understanding of responsibility is most often found on legal grounds, where the subject bears certain consequences of violating legal norms. In connection with the above, disciplinary responsibility, as well as criminal and civil liability is presented. The entire consideration leads to the question of what kind of responsibility can be attributed to academic teachers for failure to comply with ethical norms. The research was conducted based on the formal-dogmatic method and critical analysis of the literature.

Keywords: ethical standards, university teachers, higher education, disciplinary responsibility.

Streszczenie

Głównym tematem artykułu jest odpowiedzialność nauczyciela akademickiego z tytułu nieprzestrzegania norm etycznych. Analizie zostało poddane zagadnienie odpowiedzialności roli oraz odpowiedzialności wyniku. Stwierdzono, że nauczyciel akademicki ponosi odpowiedzialność roli, jaką pełni w społeczeństwie. Ponadto, w kontekście omawianej problematyki, ponosi odpowiedzialność wyniku z tytułu naruszenia norm etycznych. Takie rozumienie odpowiedzialności najczęściej występuje na gruncie prawnym, gdzie podmiot ponosi określone konsekwencje naruszenia norm prawnych. W związku z powyższym została przedstawiona odpowiedzialność dyscyplinarna, a także karna i cywilna. Całość rozważań prowadzi do odpowiedzi na pytanie, jaki rodzaj odpowiedzialności może zostać przypisany nauczycielom akademickim z tytułu nieprzestrzegania norm

etycznych. Badania przeprowadzono opierając się na metodzie formalno-dogmatycznej oraz krytycznej analizie literatury.

Słowa kluczowe: normy etyczne, nauczyciele akademicy, szkolnictwo wyższe, odpowiedzialność dyscyplinarna.

1. Wprowadzenie

Zawód nauczyciela akademickiego spełnia istotną rolę społeczną, polegającą na kształtowaniu przyszłych pokoleń, przekazywaniu wiedzy i doskonaleniu umiejętności studentów, ale także prowadzeniu badań naukowych mających wpływ na rozwój społeczeństwa. W tym kontekście społeczeństwo wymaga od przedstawicieli tego zawodu przestrzegania norm etyki zawodowej. Wyzwania współczesnego świata stawiane przed nauczycielami akademickimi determinują rozważania dotyczące nieprzestrzegania przez nich norm etycznych, co stanowi poważny problem mogący negatywnie wpłynąć na jakość edukacji, uczciwość badawczą i zaufanie do tego zawodu.

Aby zapobiegać nieprzestrzeganiu norm etycznych przez nauczycieli akademickich, wiele instytucji edukacyjnych tworzy kodeksy etyczne i procedury, które regulują pożądane w tym środowisku zachowanie. Przestrzeganie norm etycznych jest kluczowe dla zachowania uczciwości, sprawiedliwości i zaufania w otoczeniu akademickim.

Celem artykułu jest określenie charakteru odpowiedzialności, jaki może ponieść nauczyciel akademicki za naruszenie norm etycznych. Zostało postawione pytanie, jaki rodzaj odpowiedzialności może zostać przypisany z tytułu nieprzestrzegania norm etycznych przez nauczycieli akademickich w związku z prowadzoną przez nich działalnością badawczo-dydaktyczną. Badania zostaną przeprowadzone z zastosowaniem metody formalno-dogmatycznej oraz krytycznej analizy literatury.

2. Etyka zawodu nauczyciela akademickiego

Na samym początku należy wskazać, że etyka zawodu stanowi element etyki normatywnej, która odnosi się do takich pojęć, jak słuszność czy sprawiedliwość, ale także stara się określić prawa, obowiązki i powinności człowieka¹. Jak wskazuje J. Wyrozumski, sama etyka zawodu rozumiana jest „jako zespół norm

¹ D. Zajac, *Etyka zawodowa nauczycieli. Wybrane zagadnienia*, Bydgoszcz 2011, s. 54–55.

specyficznym, przekazywanym w grupie zawodowej z pokolenia na pokolenie, ale zarazem weryfikowanym w zbiorowym [...] sumieniu tej grupy. Etyka uczonego jest jedną z postaci etyki zawodowej”². Zatem podkreśla ona znaczenie przestrzegania pewnych obowiązków i zasad, które zostały przyjęte w danej grupie zawodowej.

Normy deontologii odnoszące się do profesji nauczyciela akademickiego zostały zawarte w wielu źródłach, zarówno prawnych, jak i pozaprawnych³. Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 20 lipca 2018 roku – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁴ w swojej preambule wprost odnosi się do szczególnej roli, jaką w społeczeństwie pełni szkolnictwo wyższe, a co za tym idzie – również nauczyciele akademicy. Jako jej fundament wyznacza „dążenie do poznania prawdy i przekazywanie wiedzy z pokolenia na pokolenie”. W odniesieniu do tej działalności jako jedną z najważniejszych zasad wskazuje „współkształtowanie standardów moralnych obowiązujących w życiu publicznym”. Aby móc wypełniać tak istotną rolę w społeczeństwie, nauczyciel akademicki powinien wywiązywać się nie tylko z zadań, jakie zostały na niego nałożone, lecz również kierować się najwyższymi standardami etycznymi. Zostało to wprost wyrażone w art. 3 ust. 2 p.s.w.n.

Istotnym aktem spełniającym ważną rolę w kształtowaniu etycznej postawy nauczycieli akademickich jest Kodeks etyki pracownika naukowego, którego obowiązek opracowania wynika z ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 roku o Polskiej Akademii Nauk⁵. Jego uchwalenie zostało poprzedzone konsultacjami w środowisku zarówno naukowym, jak i akademickim, co tym bardziej powinno gwarantować przestrzeganie jego treści⁶. Ponadto wiele szkół wyższych opracowało własne kodeksy etyki nauczycieli akademickich⁷. Wskazują one wartości oraz formułują reguły postępowania, którymi powinni kierować się nauczyciele akademicy, takie jak rzetelność w prowadzeniu badań naukowych, zakaz plagiatowania, uczciwość w procesie oceniania czy szacunek dla praw studentów.

W kontekście nauczycieli akademickich ważne jest, aby dążyli oni do rozwijania odpowiednich cnót charakteru, takich jak uczciwość, odwaga czy sprawiedliwość,

² J. Wyrozumski, *Etyka uczonego a tradycja krakowskiej Almae Matris* [w:] *Etyka zawodowa ludzi nauki*, red. J. Goćkowski, K. Pigoń, Wrocław 1991, s. 57.

³ Więcej na ten temat: D. Nowak, *Źródła norm etycznych dotyczących nauczycieli akademickich*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2022, nr 4(39), s. 215.

⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r., poz. 742) (dalej jako: p.s.w.n.).

⁵ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1796).

⁶ <https://instytucja.pan.pl/index.php/kodeks-etyki-pracownika-naukowego> [dostęp: 01.06.2023].

⁷ Przykładowo: Uchwała nr 580/06/2020 Senatu Uniwersytetu Rzeszowskiego z 25 czerwca 2020 r. w sprawie Kodeksu etyki nauczycieli akademickich Uniwersytetu Rzeszowskiego.

które stanowią istotny element etyki zawodowej. Odpowiedzialność nauczyciela przejawia się w nieustannym dążeniu do doskonalenia własnego charakteru moralnego oraz w przyjmowaniu wzorców zachowań, które sprzyjają uczciwości i etyczności w całym środowisku akademickim. Zatem polega ona na sumiennym przestrzeganiu tych wytycznych, niezależnie od możliwych skutków czy korzyści.

Należy jednak wskazać, że aby normy etyczne przyjęte dla zawodu nauczyciela akademickiego były realizowane i stosowane w codziennym życiu zawodowym, ważne staje się określenie konsekwencji ich naruszenia.

3. Odpowiedzialność oraz sposoby jej pojmowania

Zagadnienie odpowiedzialności od starożytności było przedmiotem dyskusji w doktrynie. Jednakże jak dotąd nie wypracowano spójnego stanowiska w tej sprawie. Nie istnieje również jego legalna definicja. W słowniku języka polskiego można odnaleźć dwa znaczenia tego terminu. W pierwszym jako przyjęcie na siebie obowiązku zadbania o kogoś lub o coś, w drugim jako obowiązek odpowiadania za swoje bądź czyjeś czyny⁸. Ujęcie to koresponduje ze stanowiskiem M. Penó, który odpowiedzialność przedstawia w dwóch podstawowych znaczeniach, jako odpowiedzialność roli oraz odpowiedzialność wyniku⁹. Pierwsza z nich odnosi się do roli, jaką w danym społeczeństwie powinien spełniać określony podmiot i warunkowana jest nałożonymi na niego obowiązkami¹⁰. Ma ona charakter pozytywny, a podmiot odpowiedzialny jest za należyte wypełnienie danej roli społecznej. Przypisane obowiązki wynikają nie tylko z przepisów prawa, ale również zawierają się w regulacjach tzw. etyk zawodowych¹¹.

W kontekście naruszania norm etycznych, większe znaczenie będzie miała odpowiedzialność wyniku. Jest to odpowiedzialność o charakterze negatywnym. Polega na ponoszeniu ujemnych konsekwencji w przypadku naruszenia norm. Ma ona charakter retrospektywny, gdyż dotyczy czynów już spełnionych¹². Takie rozumienie odpowiedzialności najczęściej występuje na gruncie prawnym. Aby jednak doszło do zastosowania tego rodzaju odpowiedzialności, muszą zostać spełnione wskazane prawem warunki. Jak zauważa I. Bogucka: „odpowiedzialność

⁸ <https://sjp.pwn.pl/slowniki/odpowiedzialno%C5%9B%C4%87.html> [dostęp: 01.06.2023].

⁹ M. Penó, *Funkcje, źródła i granice odpowiedzialności w prawie*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2017, t. XX, s. 229.

¹⁰ *Ibidem*, s. 228.

¹¹ M. Penó, *Prawna odpowiedzialność z tytułu pełnienia roli społecznej*, „Acta Universitatis Lodzianensis Folia Iuridica” 2015, nr 74, s. 46.

¹² M. Penó, *Funkcje..., op.cit.*, s. 229–230.

prawna, zróżnicowana względem sankcji, służy dyscyplinowaniu i wyegzekwowaniu właściwego stosunku do obowiązków, naprawieniu szkody czy też represji za niewłaściwe zachowanie¹³. W ramach odpowiedzialności prawnej można wyróżnić różne jej rodzaje. W. Lang wskazuje następujące kategorie odpowiedzialności prawnej: karną (z tytułu winy umyślnej i nieumyślnej), dyscyplinarną (opartą także na winie), cywilną (opartą na winie, zasadzie ryzyka, słuszności), wynikającą z przepisów prawa finansowego (opartą na zasadzie winy), związaną z rolami i funkcjami pełnionymi w społeczeństwie, związaną z postępowaniem sądowym i administracyjnym oraz prawno-polityczną¹⁴. Ze względu na jej cechy stosowany jest również podział ze względu na jej przyporządkowanie do danej gałęzi prawa. Wyróżnia się zatem odpowiedzialność karną, cywilną oraz administracyjną¹⁵.

W kontekście omawianej problematyki najważniejsze znaczenie ma odpowiedzialność dyscyplinarna, gdyż pozostaje w swoistym związku z normami deontologicznymi danego zawodu. Jeżeli jednak zostaną spełnione określone warunki, będzie miała również zastosowanie odpowiedzialność karna i cywilna.

4. Odpowiedzialność dyscyplinarna

Jak już zostało wskazane – odpowiedzialność nauczyciela akademickiego z tytułu naruszenia norm etycznych może być analizowana z punktu widzenia odpowiedzialności prawnej, jeżeli zaszły przesłanki do jej zastosowania. Takie wskazanie zawiera art. 275 ust. 1 p.s.w.n., który przewiduje odpowiedzialność dyscyplinarną z tytułu uchybienia godności zawodu nauczyciela akademickiego.

D. Sylwestrzak wskazuje na cechy charakteryzujące ten rodzaj odpowiedzialności. Mianowicie opiera się ona na zasadzie winy, ponoszą ją podmioty wskazane przez prawo i dotyczy czynów dyscyplinarnych polegających na naruszeniu przepisów ustawy bądź zasad etyki¹⁶.

Odpowiedzialność dyscyplinarną nauczycieli akademickich określa Dział VII „Odpowiedzialność dyscyplinarna” Rozdział 1 „Odpowiedzialność dyscyplinarna nauczycieli akademickich” p.s.w.n. oraz rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki

¹³ I. Bogucka, *Etyka zawodowa* [w:] I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2021, s. 147.

¹⁴ W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej: Studium analityczne z dziedziny teorii prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1968, nr 31, s. 5–7.

¹⁵ D. Sylwestrzak, *Ochrona praw jednostki przed sądem administracyjnym w sprawach dyscyplinarnych*, Warszawa 2022, s. 8.

¹⁶ *Ibidem*, s. 20.

z dnia 8 czerwca 2022 roku w sprawie szczegółowego trybu prowadzenia mediacji, postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia¹⁷. Przepisy te określają zakres przedmiotowy i podmiotowy odpowiedzialności dyscyplinarnej, katalog kar, organy biorące udział w postępowaniu, instytucję mediacji, kompetencje rektora, przebieg i strony postępowania dyscyplinarnego, rodzaje orzeczeń komisji dyscyplinarnej, środki odwoławcze, możliwość wznowienia postępowania dyscyplinarnego, terminy przedawnienia karalności oraz zatarcia kary, postępowanie w razie naruszenia zasad etyki w nauce oraz rolę komisji ds. etyki w nauce, przesłanki zawieszenia w pełnieniu obowiązków oraz obniżenia wynagrodzenia, a także odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego (z wyłączeniem art. 82).

Zgodnie z art. 275 p.s.w.n. „nauczyciel akademicki podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej za przewinienie dyscyplinarne stanowiące czyn uchybiający obowiązkowi nauczyciela akademickiego lub godności zawodu nauczyciela akademickiego”. Zakres podmiotowy odpowiedzialności został przypisany nauczycielom akademickim, natomiast zakres przedmiotowy określa dwa rodzaje czynów będących przewinieniem dyscyplinarnym: czyn uchybiający obowiązkowi nauczyciela akademickiego lub czyn uchybiający godności zawodu nauczyciela akademickiego. Obowiązki nauczyciela akademickiego zostały określone przede wszystkim w art. 115 p.s.w.n., ale również na podstawie innych obowiązujących przepisów. Natomiast pojęcie godności zawodu stanowi termin niedookreślony, co zostało podkreślone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 września 2001 roku (sygn. SK 17/00), który sformułował pogląd, że „uchylenie godności zawodu nauczyciela akademickiego niewątpliwie ma charakter ocenny. Ten sposób określenia znamion jest jednak dopuszczalny, choć ustawa powinna się posługiwać nim tylko w niezbędnym zakresie”¹⁸.

Tak więc pracownik poniesie odpowiedzialność dyscyplinarną w przypadku naruszenia obowiązków zawodowych, które mogą być określone zarówno na podstawie przepisów prawa, jak też wyznaczone godnością zawodu czy regułami postępowania. Mają one także związek z normami zawodowej sztuki, etyki i deontologii¹⁹. Takie stanowisko przedstawił również Trybunał Konstytucyjny

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 8 czerwca 2022 r. w sprawie szczegółowego trybu prowadzenia mediacji, postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia (Dz.U. z 2022 r., poz. 1236).

¹⁸ Wyrok TK z dnia 11 września 2001 r., SK 17/00 (Dz.U. z 2001 r., nr 103, poz. 1129).

¹⁹ T. Kuczyński, *O odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 9, s. 59.

w wyroku z dnia 27 lutego 2001 roku (sygn. K 22/00) stwierdzając, że „odpowiedzialność dyscyplinarna związana jest z postępowaniem sprzecznym z zasadami deontologii zawodowej, powagą i godnością wykonywanego zawodu, z czynami godzącymi w prestiż zawodu albo uchybiającymi obowiązkom nauczyciela akademickiego. Delikt dyscyplinarny oceniany musi być nie tylko w płaszczyźnie normatywnej, ale także zawodowej, etycznej itd.”²⁰. Natomiast Sąd Apelacyjny w wyroku z dnia 22 września 2017 roku (sygn. III APa 15/17) jako zachowanie uchybiające godności nauczyciela akademickiego określił „zachowanie niegodne, sprzeczne ze standardami aksjologicznymi, składającymi się na etos nauczyciela akademickiego i to nie tylko w sferze zawodowej, ale także w działalności publicznej i życiu prywatnym. Normy etyczne wiążące nauczyciela akademickiego zgodnie z Kodeksem Etyki Pracownika Naukowego odzwierciedlają wartości, które są ważne dla środowiska akademickiego, jak dążenie do prawdy, rzetelność, wiarygodność, sprawiedliwość w ważnych ocenach, dbanie o dobre imię i wizerunek uczelni, poszanowanie godności drugiego człowieka”²¹.

Ustawa wprowadziła również określenie zachowań, które nie będą stanowiły przewinienia dyscyplinarnego. Mianowicie, zgodnie z art. 275 ust. 1a p.s.w.n. popełniony czyn nie będzie przewinieniem dyscyplinarnym, gdy stanowi wyrażanie przekonań religijnych, światopoglądowych lub filozoficznych. Przepis ten został wprowadzony w życie ustawą z dnia 1 października 2021 roku o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 w ramach tzw. pakietu wolności akademickiej²². Jego celem jest wzmocnienie takich wartości akademickich, jak „wolność nauczania, wolność słowa, badań naukowych, ogłaszania ich wyników oraz debaty akademickiej”²³.

W przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej orzekają komisje dyscyplinarne. Zgodnie z art. 278 p.s.w.n. zostały wyróżniony ich trzy rodzaje: uczelniane komisje dyscyplinarne, komisja dyscyplinarna przy Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz komisja dyscyplinarna przy ministrze właściwym do spraw szkolnictwa wyższego i nauki. Komisjom tym została zapewniona niezawisłość (wyjątek stanowi prawomocnie skazujący wyrok sądu oraz opinia Komisji do spraw etyki w nauce PAN). Przewidziana została również dwuinstancyjność

²⁰ Wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 r., SK 22/00 (Dz.U. z 2002 r., nr 23, poz. 241).

²¹ Wyrok SA w Krakowie z dnia 22 września 2017 r., III APa 15/17.

²² Ustawa z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 w ramach tzw. pakietu wolności akademickiej (Dz.U. z 2021 r., poz. 2141).

²³ Uzasadnienie ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw.

postępowania, gdzie drugą instancją stanowi komisja dyscyplinarna przy ministrze (art. 279 p.s.w.n.). Na prawomocne orzeczenie komisji dyscyplinarnej przy ministrze przysługuje stronom odwołanie do Sądu Apelacyjnego w Warszawie – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Natomiast od orzeczenia tego sądu nie przysługuje skarga kasacyjna (art. 295 p.s.w.n.).

W sprawach dotyczących naruszenia zasad etyki w nauce komisja dyscyplinarna może zwrócić się o wydanie opinii do Komisji do spraw etyki w nauce PAN. Opinia taka wiąże komisję dyscyplinarną w sprawach dotyczących naruszenia zasad etyki w nauce. Analizując sprawy zgłaszane do zaopiniowania przez Komisję do spraw etyki w nauce, można stwierdzić, że do najczęstszych przewinień w zakresie naruszenia zasad etyki w nauce należą przede wszystkim: naruszenia praw autorskich, przywłaszczanie własności intelektualnej, naruszanie norm etycznych przez recenzentów prac naukowych, naruszanie zasad etyki w trakcie przeprowadzania przewodów lub postępowań o nadanie stopni naukowych lub tytułu naukowego, wykorzystywanie autorytetu naukowego przy wypowiedaniu się poza obszarem własnej specjalności, zamieszczanie w publikacjach naukowych nieuzasadnionych cytowań i autocytowań w celu zawyżenia wskaźników Impact Factor oraz indeksu Hirscha, przypisanie nienależnego autorstwa osobie, która nie brała udziału w przygotowywaniu publikacji, konflikty interesów, nierzetelne prowadzenie postępowań dyscyplinarnych w uczelni, naruszanie dobrych obyczajów w środowisku naukowym, fałszowanie wyników badań, „grzecznościowe” recenzje, zawłaszczanie materiału badawczego, nepotyzm czy też niekompetencja²⁴.

Ustawa określa katalog kar, którym podlegają nauczyciele akademicy. Katalog ma charakter zamknięty, a kary w nim ujęte zostały uporządkowane w zależności od stopnia dolegliwości. Zgodnie z art. 276 p.s.w.n. do kar należą: upomnienie; nagana; nagana z obniżeniem wynagrodzenia zasadniczego o 10%–25% na okres od miesiąca do 2 lat; pozbawienie prawa do wykonywania zadań promotora, recenzenta oraz członka komisji w postępowaniach w sprawie nadania stopnia doktora, stopnia doktora habilitowanego oraz tytułu profesora na okres od roku do 5 lat; pozbawienie prawa do pełnienia funkcji kierowniczych w uczelniach na okres od 6 miesięcy do 5 lat; wydalenie z pracy w uczelni; wydalenie z pracy w uczelni z zakazem wykonywania pracy w uczelniach na okres od 6 miesięcy do 5 lat; pozbawienie prawa do wykonywania zawodu nauczyciela akademickiego na okres 10 lat. Natomiast, jeżeli czyn stanowi przewinienie dyscyplinarne

²⁴ Na podstawie sprawozdań z działalności Komisji do spraw etyki w nauce w latach 2011–2020, <https://instytucja.pan.pl/index.php/sprawozdania-z-dzialalnosci-komisji-do-spraw-etyki-w-nauce> [dostęp: 05.06.2023].

mniejszej wagi, a udowodnienie winy nie wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, ustawa umożliwia rektorowi nałożenie kary upomnienia (art. 282 p.s.w.n.). Szeroki katalog kar umożliwia nałożenie odpowiedniej kary w odniesieniu do stopnia przewinienia.

Nauczyciel akademicki obok odpowiedzialności dyscyplinarnej określonej w p.s.w.n., w sytuacji wykonywania innego zawodu, może ponieść odpowiedzialność dyscyplinarną również na podstawie innych przepisów (przykładowo będąc adwokatem na podstawie ustawy z dnia 26 maja 1982 roku – Prawo o adwokaturze²⁵, czy też będąc sędzią na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych²⁶). Oznacza to, że postępowania te wzajemnie się nie wykluczają, co zostało przewidziane w art. 275 ust. 3 p.s.w.n.

5. Odpowiedzialność karna

Niejednokrotnie czyny nauczycieli akademickich stanowiące naruszenie zasad etyki w nauce, będące podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej, mogą wypełniać znamiona przestępstw, skutkując również odpowiedzialnością karną. Oznacza to, że nauczyciel akademicki może zostać ukarany za dany czyn zarówno na podstawie przepisów prawa karnego, jak i prawa o szkolnictwie wyższym i nauce²⁷. Zgodnie ze stanowiskiem E. Ury w sytuacji tej nie zachodzi *res iudicata*, jak również zastosowania nie znajdzie zasada zakazująca podwójnego orzekania w tej samej sprawie (*ne bis in idem*)²⁸.

Tytułem przykładu można podać przestępstwo naruszenia cudzych praw autorskich, uregulowane w art. 115 ustawy z dnia 4 lutego 1994 roku o prawie autorskim i prawach pokrewnych²⁹. Wskazano w nim trzy odrębne typy zasadnicze przestępstwa: przywłaszczenie autorstwa (plagiat), rozpowszechnianie utworu bez podania nazwiska lub pseudonimu twórcy oraz zniekształcenie utworu³⁰. Za te

²⁵ Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1184 ze zm.).

²⁶ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 217 ze zm.).

²⁷ Przykładowo wyrok SO w Poznaniu z dnia 10 lutego 2015 r., IV Ka 1062/14, Legalis nr 2110689.

²⁸ E. Ura, *Komentarz do wybranych przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* [w:] *Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2020, LEX [dostęp: 07.06.2023].

²⁹ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2509) (dalej jako: u.p.a.p.p.).

³⁰ Z. Cwiąkalski, B. Górnikowska, *Komentarz do art. 115 [w:] Ustawy autorskie. Komentarze*, t. II, red. R. Markiewicz, Warszawa 2021, LEX [dostęp: 08.06.2023].

przestępstwa przewidziano następujący katalog kar: grzywna, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3 (w przypadku pierwszym i drugim) oraz grzywna, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (w przypadku trzecim). Jak można zauważyć, czyny te zostały również wyszczególnione w p.s.w.n., nakazującej wszczęcie z urzędu postępowania dyscyplinarnego (art. 287 p.s.w.n.), ale także odnosi się do nich Kodeks etyki pracownika naukowego, czy też kodeksy etyki nauczycieli akademickich szkół wyższych.

6. Odpowiedzialność cywilna

Niezależnie od wyżej wskazanych rodzajów odpowiedzialności, jeżeli doszło do naruszenia dóbr osobistych, nauczyciel akademicki może ponieść odpowiedzialność na gruncie prawa cywilnego³¹. Przytoczony wyżej przykład praw autorskich stanowi na gruncie ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny³² jeden z rodzajów dóbr osobistych podlegających ochronie prawa cywilnego (twórczość naukowa, artystyczna przewidziana w art. 23 k.c.). Osoba, której dobro zostało naruszone ma prawo dochodzić swoich roszczeń na podstawie art. 24 k.c., który określa środki ochrony dóbr osobistych. Mogą one mieć charakter niemajątkowy oraz majątkowy. Do środków o charakterze niemajątkowym należą: roszczenie o zaniechanie oraz roszczenie o dopełnienie czynności potrzebnych do usunięcia skutków naruszenia, w tym złożenie oświadczenie odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie. Natomiast do środków o charakterze majątkowym należą: roszczenie o zadośćuczynienie pieniężne, roszczenie o zapłatę sumy pieniężnej na cel społeczny, a także roszczenie o naprawienie szkody (w przypadku powstania szkody majątkowej).

Ochrona na podstawie k.c. została określona niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach. Oznacza to, że poza tą ustawą, może występować również w innych przepisach prawa cywilnego, a także w regulacjach innych dziedzin prawa stanowionego³³. Tak więc odpowiedzialność cywilna została również przewidziana na gruncie prawa autorskiego. Artykuł 78 u.p.a.p.p. przewiduje w tym przypadku środki ochrony prawnej, wśród których tak samo można wyróżnić te o charakterze niemajątkowym oraz majątkowym. Do środków

³¹ Przykładowo wyrok SA w Szczecinie z dnia 21 września 2018 r., I ACa 218/18, Legalis nr 1852291.

³² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.) (dalej jako: k.c.).

³³ B. Janiszewska, *Komentarz do art. 23 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, cz. 1 (art. 1–55(4))*, red. J. Gudowski, Warszawa 2021, LEX [dostęp: 08.06.2023].

o charakterze niemajątkowym należą: roszczenie o zaniechanie oraz roszczenie o dopełnienie czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków, w tym złożenie publicznego oświadczenia o odpowiedniej treści i formie. Do środków o charakterze majątkowym należą: roszczenie o zadośćuczynienie pieniężne lub roszczenie o zobowiązanie sprawcy do uiszczenia odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny (na żądanie twórcy).

Użycie wyżej wymienionych środków powinno odbywać się przy zachowaniu zasady proporcjonalności, uwzględniając tym samym skalę naruszenia oraz całokształt zachowania sprawcy³⁴. Ponadto zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 16 października 2009 roku (sygn. III CZP 54/09) możliwe jest „łącznie wymienionych roszczeń w jednym pozwie, jak też dochodzenie każdego z nich osobno”³⁵.

7. Podsumowanie

Podsumowując, nauczyciel akademicki z całą pewnością ponosi odpowiedzialność roli, jaką pełni w społeczeństwie. Rola ta została określona poprzez obowiązki nałożone prawem, jak również wynikające z zasad etyki zawodowej. Normy deontologii stanowią istotną wskazówkę, jakimi wartościami powinien kierować się ten zawód, ale również formułują reguły właściwego postępowania. Jednakże, aby normy te były realizowane i stosowane w codziennym życiu zawodowym, ważne staje się określenie konsekwencji ich naruszenia. W takim wypadku istotna staje się odpowiedzialność wyniku, której zasadniczą kwestią jest ponoszenie negatywnych konsekwencji przekraczania norm. Takie rozumienie odpowiedzialności najczęściej występuje na gruncie prawnym. Aby jednak odpowiedzialność nauczycieli akademickich z tytułu nieprzestrzegania norm etycznych mogła być analizowana z punktu widzenia odpowiedzialności prawnej, muszą zająć przesłanki do jej zastosowania. W kontekście omawianej problematyki najważniejsze znaczenie ma odpowiedzialność dyscyplinarna, gdyż pozostaje w swoistym związku z normami deontologii zawodowej. Ponadto p.s.w.n. przewiduje, że odpowiedzialność ta nie wyłącza odpowiedzialności dyscyplinarnej lub zawodowej na podstawie innych przepisów. W związku z tym, jeżeli nauczyciel akademicki wykonuje inny zawód zaufania publicznego (np. adwokat, sędzia) może dodatkowo ponieść taką odpowiedzialność na podstawie innych

³⁴ A. Niewęglowski, *Komentarz do art. 78 [w:] Prawo autorskie. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX [dostęp: 09.06.2023].

³⁵ Uchwała SN z dnia 16 października 2009 r., III CZP 54/09, OSNC 2010, nr 3, poz. 34.

przepisów. Możliwa jest więc sytuacja, w której zostanie ukarany za naruszenie norm etycznych wielokrotnie na podstawie różnych przepisów przewidujących ten rodzaj odpowiedzialności. Natomiast, jeśli dany czyn spełnia znamiona przestępstwa (przykładowo naruszenie cudzych praw autorskich) nauczyciel akademicki poniesie odpowiedzialność na gruncie prawa karnego. Ponadto, jeżeli swoim czynem naruszył cudze dobro osobiste, może dodatkowo ponieść odpowiedzialność na podstawie przepisów prawa cywilnego. Zatem możliwy staje się zbieg odpowiedzialności na gruncie różnych gałęzi prawa.

Bibliografia

- Bogucka I., *Etyka zawodowa* [w:] I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2021.
- Ćwiakalski Z., Górnikowska B., *Komentarz do art. 115 [w:] Ustawy autorskie. Komentarze*, t. II, red. R. Markiewicz, Warszawa 2021, LEX.
- Janiszevska B., *Komentarz do art. 23 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, cz. 1 (art. 1–55(4))*, red. J. Gudowski, Warszawa 2021, LEX.
- Kuczyński T., *O odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 9.
- Lang W., *Struktura odpowiedzialności prawnej: Studium analityczne z dziedziny teorii prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1968, nr 31.
- Niewęglowski A., *Komentarz do art. 78 [w:] Prawo autorskie. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX.
- Nowak D., *Źródła norm etycznych dotyczących nauczycieli akademickich*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2022, nr 4(39).
- Peno M., *Funkcje, źródła i granice odpowiedzialności w prawie*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2017, t. XX.
- Peno M., *Prawna odpowiedzialność z tytułu pełnienia roli społecznej*, „Acta Universitatis Lodzianis Folia Iuridica” 2015, nr 74.
- Sylwestrzak D., *Ochrona praw jednostki przed sądem administracyjnym w sprawach dyscyplinarnych*, Warszawa 2022.
- Ura E., *Komentarz do wybranych przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* [w:] *Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2020, LEX.
- Wyrozumski J., *Etyka uczonego a tradycja krakowskiej Almae Matris* [w:] *Etyka zawodowa ludzi nauki*, red. J. Goćkowski, K. Pigoń, Wrocław 1991.
- Zając D., *Etyka zawodowa nauczycieli. Wybrane zagadnienia*, Bydgoszcz 2011.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1184 ze zm.).
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2509).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 217 ze zm.).

- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1796).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r., poz. 742).
- Ustawa z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2021 r., poz. 2141).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 8 czerwca 2022 r. w sprawie szczegółowego trybu prowadzenia mediacji, postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia (Dz.U. z 2022 r., poz. 1236).
- Uchwała nr 580/06/2020 Senatu Uniwersytetu Rzeszowskiego z 25 czerwca 2020 r. w sprawie Kodeksu etyki nauczycieli akademickich Uniwersytetu Rzeszowskiego.

Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 11 września 2001 r., SK 17/00 (Dz.U. z 2001 r., nr 103, poz. 1129).
- Wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 r., SK 22/00 (Dz.U. z 2002 r., nr 23, poz. 241).
- Wyrok SA w Krakowie z dnia 22 września 2017 r., III APa 15/17.
- Wyrok SA w Szczecinie z dnia 21 września 2018 r., I ACa 218/18, Legalis nr 1852291.
- Wyrok SO w Poznaniu z dnia 10 lutego 2015 r., IV Ka 1062/14, Legalis nr 2110689.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 października 2009 r., III CZP 54/09, OSNC 2010, nr 3, poz. 34.



IUS ET ADMINISTRATIO

ISSN 2300-4797

NR 2/2023 (51)

DOI: 10.15584/iuseta.2023.2.10

prof. dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz

ORCID: 000-0003-1108-4548

e-mail: iwona.niznik-dobosz@uj.edu.pl

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

prof. dr hab. Piotr Dobosz

ORCID: 0000-0001-5220-9269

e-mail: piotr.dobosz@uj.edu.pl

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

U źródeł normatywnej administracji świadczącej według dorobku Tadeusza Pilata – protoplasty polskich nauk o administracji

**At the routs of normative service administration according
to the works of Tadeusz Pilat – progenitor of Polish
administrative sciences**

Abstract

According to the title of the article the authors analyze the works of Tadeusz Pilat dated 1880 looking for the genesis of contemporary normative service administration. Certainly, in the times of Tadeusz Pilat, the very concept of „service administration” as a normative and doctrinal concept did not exist (described in details in the article), but its essence is related to the state and its administration. By the concept of normative service administration the authors understand the application of the designates of this concept in the content of bilaterally applicable legal provisions. Analysis of the academic script „Science of Administration According to the Lectures of Dr. T. Pilat. New Edition” published in Lviv in 1880 undoubtedly demonstrated that the designates of this concept function in his concept of the state, local government, science of administration and administrative law and play an important role in therein. These designations, in accordance with the natural concept of the commune shared by T. Pilat, are manifested first of all in the commune’s own tasks. In the authors’ opinion, the current concept of service administration has developed from non-equivalent service as a moral obligation to normative national regulations, including constitutional as well as international and European ones regarding public administration services to external subjects. These benefits are currently based not only on the form of legal interest but also on

subjective public rights. Moreover, using public administration services is now not only a right, but also a public law obligation. On the part of the state, provision of such services and organization thereof, including privatization, should be linked to state's obligations and liability.

Keywords: service administration, functions of public administration, science of administration, administration policy, science of administrative law, designates of the service administration, genesis of service administration.

Streszczenie

Zgodnie z tytułem artykułu autorzy poszukują w dorobku Tadeusza Piłata z 1880 roku genezy współczesnej normatywnej administracji świadczącej. Oczywiście w czasach Tadeusza Piłata samo pojęcie „administracji świadczącej” jako pojęcie normatywne i doktrynalne nie egzystowało (o tym w artykule) ale jego istota jest związana z państwem i jego administracją. Pod pojęciem normatywnej administracji świadczącej autorzy rozumieją zastosowanie desygnatów tego pojęcia w treści dwustronnie obowiązujących przepisów prawa. Analiza skryptu akademickiego pt. „Nauka administracji według wykładów Dra T. Piłata. Wydanie nowe” wydanego we Lwowie w roku 1880 bezsprzecznie wykazała, że desygnaty tego pojęcia funkcjonują w jego koncepcji państwa, samorządu terytorialnego, nauki administracji i prawa administracyjnego i odgrywają w niej istotną rolę. Desygnaty te, zgodnie z podzielaną przez T. Piłata koncepcją naturalną gminy, przejawiają się w pierwszej kolejności w zadaniach własnych gminy. W ocenie autorów aktualne pojęcie administracji świadczącej przeszło drogę rozwoju od nieekwiwalentnego świadczenia jako obowiązku moralnego do normatywnych regulacji krajowych, w tym konstytucyjnych, a także międzynarodowych i europejskich w przedmiocie świadczeń administracji publicznej na rzecz podmiotów zewnętrznych. Świadczenia te aktualnie opierają się nie tylko na postaci interesu prawnego, ale na publicznych prawach podmiotowych. Co więcej, korzystanie ze świadczeń administracji publicznej jest obecnie nie tylko uprawnieniem, ale i obowiązkiem publicznoprawnym. Ze strony państwa ich udzielanie i organizacja, łącznie z prywatyzacją, powinno się łączyć się z jego obowiązkami i odpowiedzialnością.

Słowa kluczowe: administracja świadcząca, funkcje administracji publicznej, nauka administracji, polityka administracji, nauka prawa administracyjnego, desygnaty administracji świadczącej, geneza administracji świadczącej.

I. Stan obecny – wprowadzenie

Pojęcie administracji świadczącej stanowi obecnie trwałe, choć w swojej treści rozwojowe, a przez to dynamiczne i dyskusyjne element aparatury pojęciowej nauki prawa administracyjnego, administracji i polityki administracji publicznej dotyczący głównych sfer i funkcji działania administracji publicznej¹. Pojęcia bliskoznaczne to administracja prestacyjna, administracja usług albo

¹ Na temat funkcji administracji publicznej zob.: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 85–99; J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2002, s. 8; E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawa administracyjnego*, tłum. A. Wasilewski, Warszawa 2011, s. 209–215; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 114–115.

administracja świadcząco-opiekuńcza. Obok tej grupy zadań i powiązanej z nią funkcji publicznych, którymi są realizacja usług publicznych: ekonomicznych, gospodarczych, kulturalnych i socjalnych służących zaspokojeniu potrzeb człowieka z faktu życia w społeczeństwie – ww. nauki wyodrębniają klasyczną administrację porządkowo-reglamentacyjną (ochrona porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego), administrację wykonującą uprawnienia właścicielskie (zarząd majątkiem publicznym), a ponadto zarządzanie rozwojem². Do opracowanego przez doktrynę katalogu funkcji administracji publicznej współcześnie należy dodać zarządzanie ryzykiem³. Wskazane powyżej funkcje administracji publicznej wzajemnie się uzupełniają i gwarantują – stąd w różnym zakresie nachodzą na siebie i w związku z tym, w takim przypadku, zadaniem nauki prawa administracyjnego jest wskazanie ich klasyfikacji.

Z pojęciem administracji świadczącej w nauce francuskiej koresponduje pojęcie „service public”. Radykalne odejście od koncepcji funkcji państwa liberalnego w nauce niemieckiej przed II wojną światową zaproponował Ernst Forsthoﬀ, twórca pojęcia „Leistungsverwaltung”⁴.

We współczesnym czasie egzystuje socjaldemokratyczna i socjalliberalna koncepcja państwa socjalnego⁵. Wizja socjaldemokratyczna opiera się na egalitaryzmie i zasadzie sprawiedliwości społecznej. Koncepcja socjalliberalna podnosi aktywność państwa w ramach zasady pomocniczości.

Koncepcje państwa socjalnego szczerze wyposażonego w funkcje administracji świadczącej wzbudzają kontrowersje ze względu na ukryte w nich faktyczne ograniczanie wolności człowieka. Reprezentatywne są w tym zakresie poglądy doktryny, zgodnie z którymi „świadczenia administracji zapewniają obywatelowi odpowiednią jakość życia i dlatego domaga się on jej rozbudowy, mimo że ogranicza w istocie jego wolność w większym stopniu niż działania ingerujące. Okazuje się, że dla jednostki mniej dotkliwe są ingerencje administracji niż zaniechanie działań świadczących”⁶.

² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, *op.cit.*, s. 85, s. 90; E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne...*, *op.cit.*, s. 52.

³ Zob. E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne...*, *op.cit.*, s. 205–208.

⁴ A. Błaś, *Zagadnienie zakresu zadań socjalnych administracji publicznej we współczesnym państwie liberalnym* [w:] M. Gielda, R. Raszevska-Skałeczka, *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015, s. 17.

⁵ *Ibidem*, s. 18.

⁶ E. Knosala, R. Stasikowski, *Typologia zadań publicznych (szkic z nauki administracji i prawa administracyjnego)* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 337.

Oczywiście zjawisko administracji świadczącej nie jest przypisane tylko do państwa socjalnego⁷.

Nie jest jednak naszym zamierzeniem analizowanie współczesnych kierunków rozwoju i niuansów terminologicznych pojęcia administracji świadczącej, lecz zgodnie z tytułem artykułu cofnięcie się do początków, źródeł nowoczesnego dwustronnie wiążącego prawa administracyjnego czy szerzej publicznego, nauki tego prawa oraz nauki i polityki administracji i ustalenie czy i w jakim stopniu już wtedy znajdował się tam załączek administracji świadczącej. Stąd w temacie podkreślona jest swoista geneza normatywnej administracji świadczącej. W naszej ocenie pojęcie administracji świadczącej przeszło drogę rozwoju od nieekwiwalentnego świadczenia jako obowiązku moralnego do normatywnych regulacji krajowych, w tym konstytucyjnych, a także międzynarodowych i europejskich w przedmiocie świadczeń administracji publicznej na rzecz podmiotów zewnętrznych – obejmujących nie tylko postaci interesu prawnego, ale i publicznych praw podmiotowych⁸. Co więcej, korzystanie ze świadczeń administracji publicznej jest obecnie nie tylko uprawnieniem, ale i obowiązkiem publicznoprawnym.

II. Administracja świadcząca wobec XIX-wiecznej wizji państwa, samorządu terytorialnego i kształtowania się nowoczesnego prawa administracyjnego

Przenieśmy się teraz w czasie do 1880 roku do Lwowa i weźmy udział w wykładach dra Tadeusza Pilata, wydanych w tymże roku nakładem Biblioteki Słuch.

⁷ Por. P. Dobosz, *Administracja opiekuńczo-swiadcząca w opatrnościowo-eudajmonistycznej wizji porządku demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Lublin 2015, s. 8–17.

⁸ Idąc nurtem galicyjskim por.: K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, Sz. Wacholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego*, Księgarnia Powszechna, Kraków–Warszawa 1939, gdzie m.in. jest omówione szkolnictwo (s. 266–295), kultura – nauka (s. 296–309), zdrowie publiczne (s. 470–492), bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny (s. 789–800). Z aktów normatywnych zob.: ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1923 r., nr 92, poz. 776).

Współcześnie zob. m.in.: Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych Socjalnych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 169); Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284); Traktat lizboński z 2007 r. zmieniający Traktat o UE i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską, Lizbona 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. UE. C. 2007.306.1); Karta Praw Podstawowych UE, Dz.U.UE.C.2007.303.1;

Europejska Karta Społeczna. Turyn dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r., nr 8, poz. 67); ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 901); ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2240).

Prawa⁹ (dalej jako: Wykład/Wykłady). Ta podróż w czasie ma na celu zbadanie, czy Tadeusz Pilat¹⁰, ten bezsprzecznie polski epigon nowoczesnej nauki i polityki administracji oraz dwustronnie wiążącego prawa administracyjnego¹¹ – dostrzega, na miarę swojej epoki, zagadnienia objęte aktualnie pojęciem administracji świadczącej.

Od razu trzeba powiedzieć, że pojęcie administracji świadczącej nie pojawia się wprost w omawianych Wykładach¹², co nie oznacza jednak, że problematyka administracji świadczącej jest T. Pilatowi obca. Przedstawione za chwilę jego

⁹ Skrypt akademicki zatytułowany *Nauka administracji według wykładów Dra T. Pilata*. Wydanie nowe ukazał się we Lwowie w roku 1880 „Nakładem Biblioteki Słuchaczy Prawa”, organizacji studenckiej działającej w Uniwersytecie Lwowskim. Jest to najstarszy (uwaga!) skrypt akademicki z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego wydany w języku polskim dla studentów na dawnych ziemiach Polski przedrozbiorowej w okresie przed odzyskaniem przez Polskę w 1918 roku niepodległości. Jest to zarazem jedyny znany skrypt akademicki, w którym powielenie tekstu nastąpiło z rękopisu pracy z tej dziedziny. Dostęp do skryptu zob. *Nauka administracji według wykładów Dra T. Pilata. Reprint*, Wstęp merytoryczny I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, *Wydanie oryginalne*, Lwów 1880, Nakładem Biblioteki Słuchaczy Prawa, Kraków 2023.

¹⁰ Tadeusz Zygmunt Pilat, ur. 8 września 1844 roku w Gumniskach koło Tarnowa (obecnie część Tarnowa), w posiadłości ziemskiej Sanguszków, zmarł 9 (10) stycznia 1923 roku we Lwowie i został pochowany na lwowskim Cmentarzu Łyczakowskim. Był wybitnym polskim prawnikiem, statystykiem, doktorem prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, profesorem, rektorem, prorektorem, dziekanem i prodziekanem Wydziału Prawa i Umiejętności Politycznych Uniwersytetu Lwowskiego, a następnie Uniwersytetu Jana Kazimierza. Jest ojcem mającej początki w XIX w. lwowskiej szkoły nauki administracji i prawa administracyjnego. Na Uniwersytecie Lwowskim w okresie od 1893 roku do końca roku akademickiego 1919/1920 wykładał przedmioty sprofilowane pod kątem systemu austriackiego. Tadeusz Pilat w różnych okresach wykładał: naukę administracji i prawo administracyjne austriackie, statystykę ogólną porównawczą i austriacką. Okres jego wykładów z ekonomii społecznej, teorii prawa administracyjnego, statystyki i austriackiego prawa gminnego to lata 1869–1922. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości treści wykładowe zostały przeorientowane do potrzeb Państwa Polskiego. Tadeusz Pilat był ojcem lwowskiej szkoły prawa administracyjnego i nauki administracji. Oprócz niego tworzyli ją przede wszystkim Zbigniew Pazdro (ur. 9 lutego 1873 roku w Przewołoce k. Buczacza, zm. 13 września 1939 roku we Lwowie), Józef Buzek (ur. 16 listopada 1873 roku, Końska koło Cieszyna, zm. 22 września 1936 roku w Cieszynie), Tadeusz Bigo (ur. 30 marca 1894 roku w Mielcu, zm. 1 września 1975 roku we Wrocławiu), Marian Zimmermann (ur. 19 września 1901 roku w Przemysłu, zm. 19 stycznia 1969 roku w Poznaniu), Wit Boguwola (Bogumił) Felczerek-Klonowiecki (ur. 1902 roku w Krasnymstawie, zm. w 1971 roku). W zajęciach prowadzonych przez Tadeusza Pilata uczestniczyli m.in. późniejsi wybitni profesowie, którzy są uważani za uczniów Tadeusza Pilata: Maurycy Jaroszyński (ur. 2 maja 1890 roku w Piasecznej w powiecie Sandomierz, zm. 19 marca 1974 roku w Warszawie), Waclaw Komarnicki (ur. 29 lipca 1891 roku w Warszawie, zm. 19 marca 1954 roku w Londynie) i Stanisław Starzyński (ur. 18 kwietnia 1853 roku w Snowiczu, zm. 17 listopada 1935 roku we Lwowie).

¹¹ Zob.: K. Dąbrowski, *Administracja opiekuńcza: współczesna teoria i osiemnastowieczne treści* [w:] *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Lublin 2015, s. 31–40.

¹² Autorstwo tego pojęcia przypisuje się Ernstowi Forsthoffowi w monografii *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Kohlhammer Verlag Stuttgart-Berlin 1938.

autorstwa pojęcie państwa i podział administracyjnej aktywności państwa – jednoznacznie wskazują naszym zdaniem, że w zależności od przyjętego kryterium podziału tej aktywności – te zjawiska, które nazywamy dzisiaj administracją świadczą – mogą być i są ulokowane jako element składowy szerszego pojęciowo aktywności państwa i samorządu terytorialnego, jak i w samym pojęciu państwa i samorządu terytorialnego.

Uzasadnienie bytu i aksjologia tego rodzaju funkcji, którą dzisiaj nazywamy administracją świadczą – wynikają pośrednio z przyjętej przez T. Pilata definicji państwa i ratio jego powstania. Tadeusz Pilat zaczyna swoje Wykłady niezwykle znamienym humanizującym stwierdzeniem, podnoszącym, że „Przeznaczeniem człowieka jest rozwijać się stopniowo i dążyć do coraz wyższej doskonałości. Pojedynczy człowiek nie zdoła jednak o własnych siłach postępować tą drogą. Między przeznaczeniem jego a jego siłami istnieje jednak sprzeczność [...]. Jedynym środkiem uchylecia owej sprzeczności jest spotęgowanie sił ludzkich, aby mogły podołać zadaniu”¹³. Obecnie powiedzielibyśmy, że T. Pilat niezwykle trafnie podnosi efekt synergii, potencjał oraz moc sprawczą państwa wynikające z jego wspólnotowej i społecznej genezy. Na kanwie tych rozważań T. Pilat dochodzi do jakże aktualnej ponadczasowej definicji społeczności stwierdzając, że „Zjednoczenie się jednostek dla osiągnięcia celów, których dopiąć nie mogą odosobnionymi siłami, zwiemy w ogóle społecznością”¹⁴. Istnienie społeczności T. Pilat uważa za „konieczny z natury ludzkiej wpływający warunek rozwoju ludzkości”¹⁵. Pogląd ten podsumowuje refleksja, w myśl której człowiek jest istotą społeczną, w związku z czym w odosobnieniu potrzeby człowieka przerażają jego siły, a w społeczności jego siły mogą przewyższać potrzeby¹⁶.

W naszej ocenie przytoczona myśl, z jednej strony podkreśla wartości płynące z uspołecznienia i podmiotowego „upaństwowienia” człowieka, a z drugiej artykułuje potencjalne zagrożenie wynikające ze sposobu i kierunku zagospodarowania tychże sił społecznych i państwa, które stanowią nadwyżkę wobec potrzeb człowieka. To zjawisko i ten problem jest do dzisiaj aktualny i bardzo narastający politycznie, kulturowo, gospodarczo i ekonomicznie w swej wymowie.

T. Pilat myśli systemowo i zaznacza, że połączenie się ludzi w społeczeństwie powinno posiadać pewne niezbędne atrybuty, ponieważ powinno być: trwałe, obejmujące znaczną liczbę jednostek, obejmować wszystkie cele, których osiągnięcia wymagają siły zespolone, zbiorowe¹⁷.

¹³ *Nauka administracji według wykładów Dra T. Pilata ..., op.cit., s. 3.*

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ *Ibidem*, s. 4.

¹⁷ *Ibidem*, s. 4.

Dla analizowanego w tym miejscu pojęcia administracji świadczącej i jego odpowiedników z przeszłości istotne jest to, w jaki sposób T. Pilat określił to, co obecnie nazywamy rdzeniem, a co wtedy T. Pilat nazywał pierwiastkiem państwa, administracji publicznej, nauki administracji, polityki administracji, a także prawa (administracyjnego, cywilnego, konstytucyjnego i publicznego). Jak widać po tak wielu latach, ten pierwiastek – w ujęciu pilatowskim określany jako potęgowanie sił ludzkich – pozostaje do dzisiaj aktualny. Wynika to stąd, że zarówno pojęcie państwa, prawa, administracji publicznej, nauki i polityki administracji¹⁸ oraz nauki prawa administracyjnego T. Pilat nakierowuje na człowieka i łączy z jego naturą. Bezsprzecznie aparatura pojęciowa, z której korzysta podczas Wykładu T. Pilat ma wymiar humanizujący i w centrum jego zainteresowań znajduje się człowiek. Wymieniając przyczyny powstania państwa, jak i administracji T. Pilat podkreśla, że zarówno państwo, jak i administracja publiczna (wewnętrzna) stanowią wyraz spotęgowania sił ludzkich w jedną siłę zbiorową: „której działanie umożliwia każdej z połączonych jednostek wypełnienie swego przeznaczenia”¹⁹.

W 1880 roku T. Pilat wskazuje na to, że państwo w zależności od etapu swojego rozwoju z biegiem czasu zaczyna realizować coraz więcej celów²⁰. Stąd obecnie możemy skonkludować, że pojęcie administracji świadczącej istniało nienazwane, ale zawarte w idei powoli kształtującego się wtedy państwa prawa, które istnieje po to, aby ze wspólnotowej siły czerpać moc także i na udzielanie pomocy oraz innych świadczeń człowiekowi. Oczywiście w pierwszej kolejności było istotne bezpieczeństwo publiczne, ogólne, ale z czasem pojawiała się zdolność państwa do zaspokajania innych potrzeb człowieka.

W tym miejscu trzeba podkreślić, że poglądy T. Pilata odzwierciedlają uspołecznioną, ale jednocześnie zindywidualizowaną jego aksjologią i poglądami wizję liberalnego państwa, wspartą zasadą pomocniczości. Według jego słów: „Taką społeczność zorganizowaną na pewnym oznaczonym obszarze w celu trwałego umożliwienia jednostkom, które ją składają, aby osiągnęły swe przeznaczenie, by dopięły jak najwyższego stopnia wszechstronnego rozwoju,

¹⁸ Administracja w tym ujęciu jest określana przez T. Pilata mianem administracji wewnętrznej, państwowej, publicznej.

¹⁹ *Nauka administracji według wykładów Dra T. Pilata...*, op.cit., s. 3.

²⁰ *Ibidem*, s. 4. Zob. także S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. II, Poznań 1946, s. 44: „Były przecież długie wieki, kiedy państwo zupełnie się nie interesowało sprawami oświecenia publicznego czy opieki społecznej, pozostawiając troskę o nie Kościołowi, inicjatywnie prywatnej czy też dobrowolnym zrzeszeniom. Dzisiaj obie te dziedziny wysunęły się na czoło zadań publicznych. Istnieją różnice w zapatrywaniach, czy powinny należeć one do państwa czy też do związków samorządowych, ale pełna jednomysłność panuje co do tego, że powinny one stanowić jedno z głównych zadań administracji publicznej”.

nazwiemy państwem”²¹. Ten społeczny wymiar państwa jako „związku społecznego, zbiorowej osobistości z samoistnym życiem (Gerber)” świetnie oddaje schemat zadań państwowych opracowany przez T. Pilata w podziale na zewnętrzne i wewnętrzne stosunki²².

W wewnętrznych stosunkach państwa jego zadania według T. Pilata dotyczą: 1. życia gospodarczego państwa; 2. przestrzegania i utrzymywania nietykalności każdej jednostki w obrębie państwa przez jednostki inne; 3. realizowania przez państwo założeń, zgodnie z którymi: „stopień rozwoju gospodarczego i społecznego jednostek stanowi o stopniu na jakim stoi osobistość zbiorowa z nich się składająca t.j., państwo, z czego wynika, że rozwój obywateli państwa jest warunkiem i miarą rozwoju samego państwa, jest ostatecznym jego celem, racją jego istnienia”²³.

Z kolei stosunki zewnętrzne państwa obejmują: „1. Pokojowe stosunki: a) państwa z innymi państwami, czyli zarząd spraw zagranicznych; b) obywateli pojedynczych z rozmaitych państw – czyli zarząd konsularny. 2. Obronę niepodległości, czci i potęgi państwa wobec innych państw – czyli zarząd siły zbrojnej”²⁴. Pewne nawiązywania przez T. Pilata do organicznej koncepcji państwa prawdopodobnie miały w sposób plastyczny zobrazować słuchaczom ideę państwa. Teoria organiczna jest przez niego kontynuowana i rozwijana w nawiązaniu do koncepcji pracy organicznej²⁵.

W tym ujęciu interesująco wygląda z perspektywy administracji świadczącej definicja administracji wewnętrznej, pod którą T. Pilat rozumie „działanie państwa mające na celu wspieranie rozwoju indywidualnego obejmującego cały szereg najrozmaitszych i nader ważnych zadań, wspólnym jednak tym wszystkim zadaniom jest to, że zależą one na użyciu zasobów państwa na wspieraniu rozwoju jednostek w interesach tychże”²⁶. Poglądy T. Pilata wychodzą z pozycji liberalizmu, ale są powściągnięte także dobrem jednostki, o które państwo ma zadbać. „Przyczynianie się zatem do rozwoju wszystkich jednostek w państwie żyjących jest dla państwa z istoty jego wypływającym”²⁷. Poglądy te są zbieżne z wyrażanymi w literaturze koncepcjami pracy organicznej.

²¹ *Nauka administracji według wykładów Dra T. Pilata...*, *op.cit.*, s. 4. Tego społecznego wymiaru państwa nie przyćmiewa lekkie nawiązywanie do teorii organicznych. W koncepcji państwa według T. Pilata ma miejsce powołanie się na Gerbera.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*, s. 5.

²⁴ *Ibidem*, s. 5.

²⁵ Organiczną koncepcję państwa i gminy prezentował J.C. Bluntschli, *Duetsche Staatslehre für Gebildete*, Nörlingen 1874, s. 13; G. Beseler, *Volksrecht und Juristenstaat*, Leipzig 1843, s. 158; O. Gierke, A.E. Schaeffele, R. von Mohl, L. Gumplowicz, H. Rosin. Na ten temat zob. J. Filippek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 1995, s. 74–75.

²⁶ *Nauka administracji według wykładów Dra T. Pilata...*, *op.cit.*, s. 6.

²⁷ *Ibidem*, s. 5.

Prawo przy tym dla T. Pilata „jest więc regułą dla czynności ludzkich, ustanowioną dla należytego urzeczywistniania celów jednostki i ogółu”²⁸.

Obok problematyki państwa T. Pilat porusza zagadnienia samorządu terytorialnego będąc przedstawicielem naturalnej koncepcji gminy²⁹. Niezależnie od jego cennych rozważań nad kryterium rozdziału zadań własnych od zadań administracji rządowej, a także poruczonych – warto zwrócić uwagę, właśnie ze względu na świadczenia administracji publicznej, jakie zadania T. Pilat wskazuje jako zadania własne gminy. W pierwszej kolejności wymienia utrzymanie porządku i bezpieczeństwa osób i majątków tzw. policji miejscowej. Według niego zadania te obejmują: bezpieczeństwo od ognia, łatwość komunikacyjną, nadzór nad miarą i wagą, pieczę nad zdrowiem i opiekę nad ubogimi. Oprócz tego T. Pilat wskazuje, że do tego zakresu należy też udział w administracji szkolnej, a na końcu zbieranie na powyższe cele środków materialnych, a więc „gospodarstwo skarbowe”. Podkreśla, że te trzy atrybuty stanowią naturalny zakres aktywności gminy. Z powyższego katalogu zawierającego łatwość komunikacyjną, pieczę nad zdrowiem i opiekę nad ubogimi, administrację szkolną wraz z zabezpieczeniem środków na te działania gminy – bezsprzecznie wynika, że w zakresie naturalnej aktywności gminy mieszczą się sprawy, które obecnie nazywamy administracją świadcząca.

Milowym krokiem dla późniejszego ukształtowania się pojęcia administracji świadczącej jest dostrzeżenie przez T. Pilata sfery duchowej, umysłowej i fizycznej człowieka w związku z czym wyodrębnił działania państwa wspierające odpowiednio fizyczny, umysłowy i gospodarczy rozwój człowieka, a także co istotne wspierające społeczny rozwój jednostek³⁰.

III. Administracja świadcząca wobec kształtowania się nowoczesnych nauk o administracji

W tym miejscu trzeba podkreślić, że T. Pilat prezentując swoje poglądy świadomie uprawia naukę administracji i polityki administracji. Koncepcje T. Pilata są formułowane nie tylko w drodze refleksyjnego autorskiego definiowania zjawisk i instytucji prawnych i społecznych, ale przy mocnym podkreślaniu w jego Wykładzie potrzeby wyodrębnienia, znaczenia i rozwijania nauk o administracji publicznej. Jego Wykład jest poświęcony państwu i administracji publicznej, prawu publicznemu, administracyjnemu, konstytucyjnemu, a nawet cywilnemu

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*, s. 51–52.

³⁰ *Zob. ibidem*, s. 6–7.

– przy czym jego cechą charakterystyczną jest ujmowanie tej wiedzy przez pryzmat metody nauk o administracji i statystyki. A zatem w tym Wykładzie można dostrzec krążenie i wymianę pojęć normatywnych i teoretycznych oraz znaczenie wzajemnego wpływu na siebie tych pojęć.

Od razu też widać, że definicja nauki administracji według T. Pilata w swoim przedmiocie badań zawiera działalność świadczącą państwa.

Według T. Pilata nauka administracji obejmuje „1. Działania państwa wspierające fizyczny rozwój człowieka. Tu należy policja sanitarna, służba zdrowia, szpitale, policja bezpieczeństwa. 2. Działania państwa wspierające umysłowy rozwój jednostek, do którego należą: szkoły, biblioteki, muzea, prasa. 3. Działania państwa wspierające gospodarczy rozwój jednostek, w skład którego wchodzi drogi, koleje, żegluga, miary, wagi, pieniądze, księgi hipoteczne. 4. Działania wspierające społeczny rozwój jednostek, a to zapobieganie ubóstwu, pauperyzmowi, urządzenie stosunków sług itp.”³¹.

Dokładna analiza zaprezentowanej powyżej klasyfikacji działalności państwa wykazuje, że w wyodrębnionych rodzajach działań państwa znajdują się w określonych proporcjach nieekwiwalentne świadczenia państwa na rzecz jednostek i społeczeństwa. Te ustalenia są szczególnie ważne z uwagi na pojęcie administracji świadczącej.

T. Pilat rozważając cel, przedmiot i metodę nauki administracji trafnie postrzega jej praktyczny i empiryczny charakter: „potrzeba tu zbadać dobrze i dokładnie cel i środki działania, by wytworzyć stałe zasady postępowania”³². Zaznacza, że nauka administracji: „Z istoty państwa i społeczeństwa wywodzi i wskazuje zasady, podług których i cele, ku którym postępować należy w wewnętrznym zarządzie państwa”³³. Z kolei polityka administracyjna jego zdaniem polega na „wyłożeniu zasad, które stanowią podstawę działalności admin. i działania te z powodów konieczności lub stosowania moralności lub prawa usprawiedliwiają lub potępiają”³⁴. T. Pilat podkreśla, że nauka administracji zajmująca się badaniem celu i środków działania państwa w administracji wewnętrznej powinna być uzupełniona statystyką, ponieważ: „Bez pierwszej jest mąż stanu ślepy, bez drugiej ideologiem”³⁵.

Ponadczasowe są uwagi T. Pilata podnoszące, że nauka administracji ma znaczenie także dla osób niezajmujących się administracją, ponieważ ludzie wykształceni także powinni ją znać, aby podczas wyborów „oświadczyć się za

³¹ *Ibidem*, s. 6–7.

³² *Ibidem*, s. 7.

³³ *Ibidem*, s. 8.

³⁴ *Ibidem*, s. 10.

³⁵ *Ibidem*, s. 8.

tym kierunkiem, który daje rękojmię odpowiedniej administracji”³⁶. Konsekwencje według T. Pilata wyglądają następująco: „Wpływ dobrej lub złej administracji sięga w późniejsze pokolenia, które nie potrzebują dowiadywać się dopiero z książek lub z tradycji jak nimi rządono, lecz widzą one to i poznają po skutkach w terażniejszości”³⁷.

W swoim Wykładzie T. Pilat prezentuje uniwersalną problematykę aparatury pojęciowej nauki administracji i prawa administracyjnego, w tym formułuje ogólne zasady administracji wskazując na: 1. prawność jej działań³⁸, 2. przestrzeganie zasad moralności³⁹, 3. szanowanie samodzielności indywidualnej, w którym można dostrzec swoisty pierwowzór zasady pomocniczości⁴⁰. Jak trafnie w dzisiejszych realiach współczesnego państwa brzmią słowa T. Pilata: „ustawa może być niewygodna dla rządu, dla stronnictwa będącego u władzy, wszakże jak długo jest ustawą, musi być wykonywana”⁴¹. W konsekwencji zasady drugiej T. Pilat formułuje rozdzielnosc pomiędzy sferą prawa a sferą moralności, co ma miejsce i dzisiaj, dostrzegając w moralności wzory zachowania tam, gdzie nie działa prawo i formułując postulat, że państwo powinno szanować moralność. T. Pilat układa także relacje pomiędzy moralnością a religią⁴². Uzasadnienie zasady trzeciej wzbudza i dzisiaj głębokie refleksje szczególnie na tle idei populizmu: „To co człowiek otrzymuje zupełnie bez współdziałania ze swej strony, co otrzymuje bez właściwej pracy (zewnątrznej lub wewnętrznej) to nie posuwa go naprzód w rozwoju, lecz przeciwnie jest dlań bardzo często nawet zgubieniem”⁴³. To ostatnie stwierdzenie stanowi świetną argumentację dla ograniczania politycznego populizmu traktowanego jako potencjalne narzędzie sterowania wyborami.

IV. Administracja gospodarcza jako załączek wykonywania i prywatyzacji administracji świadczącej

W swoim Wykładzie T. Pilat rozwija także zagadnienia z zakresu administracji gospodarczej obecnie składające się na publiczne prawo gospodarcze i prawo administracyjne. Także i na te zagadnienia można w pewien sposób popatrzeć

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*, s. 7.

³⁸ *Ibidem*, s. 25–26.

³⁹ *Ibidem*, s. 26–27.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 27–31.

⁴¹ *Ibidem*, s. 25. Na temat przyczyn populizmu zob.: R. Eatwell, M. Goodwin, *Narodowy populizm. Zamach na liberalną demokrację*, tłum. W. Kurylak, Katowice 2020, s. 20–24, 126–135, 260–264.

⁴² Szerzej zob.: *Nauka administracji według wykładów Dra T. Pilata...*, *op.cit.*, s. 27.

⁴³ *Ibidem*, s. 27.

z perspektywy administracji świadczącej, co uzasadnia definicja administracji gospodarczej jego autorstwa. W tej części Wykładu niezwykle przydatne jest wykształcenie T. Pilata nie tylko prawnicze, ale i ekonomiczne oraz statystyczne. Tutaj ma miejsce cały praktyczny interdyscyplinarny niezwykle fachowy i techniczny wymiar Wykładu T. Pilata polegający na merytorycznym i praktycznym przygotowaniu słuchaczy do zarządzania sprawami gospodarczymi państwa. Administracja gospodarcza jest rozumiana przez T. Pilata jako wspieranie rozwoju gospodarczego jednostek stanowiącego zarazem warunek pomysłności całego społeczeństwa i pojedynczych jego członków⁴⁴. Zadania państwa wobec gospodarstwa społecznego mogą być realizowane według zasady: wspólności i indywidualności⁴⁵. Następnie w Wykładzie pojawia się pojęcie systemu nauki administracji gospodarczej z podziałem na część ogólną obejmującą warunki gospodarczego rozwoju potrzebne dla rozwoju wszystkich gałęzi gospodarstwa społecznego⁴⁶ oraz część szczegółową obejmującą warunki rozwoju poszczególnych gałęzi gospodarstwa społecznego⁴⁷.

Część ogólna administracji gospodarczej obejmuje na czas adekwatny dla Wykładu takie zagadnienia jak: 1. uchylanie prawnych przeszkód rozwoju gospodarczego, a w tym oswobodzenie własności ziemskiej, ograniczenie własności ziemskiej ze względów społecznych (ograniczenia z prawa sąsiedzkiego, z prawa budowlanego, z komasacji, z wywłaszczenia; 2. administrację elementarną dotyczącą walki z siłami elementarnymi takimi jak woda i ogień, gdzie się mieści policja ogniowa, prawo wodne i organizacja ubezpieczeń⁴⁸; 3. administrację obiegową obejmującą prawo drogowo (administracja drogowa, drogi lądowe, konkurencja drogowa, policja drogowa, drogi wodne), prawo o zakładach komunikacyjnych (poczta, telegraf, kolej żelazna, żegluga parowa)⁴⁹, prawo o miarach, wagach i walucie, prawo o stosunkach kredytowych⁵⁰. Jest oczywiste, że w przedstawionej powyżej problematyce części ogólnej administracji gospodarczej rozsiane są szczególnie w pkt 3. zagadnienia administracji świadczącej. Ostatnia część Wykładu dotyczy części szczegółowej administracji gospodarczej. Po uwagach wstępnych T. Pilat przechodzi do omówienia górnictwa i prawa górniczego obejmującego system prawa górniczego a w nim własność górniczą, policję, stosunki robotników górniczych i władze górnicze⁵¹. Kolejne

⁴⁴ *Ibidem*, s. 65.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 66.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 69–71.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 69.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 98.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 145.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 125.

⁵¹ *Ibidem*, s. 226.

jest leśnictwo z systemem prawa leśnego obejmującego pojęcie i podział lasów, władze lasowe, wykształcenie leśnicze, pielęgnowanie lasów. Potem jest polowanie⁵², rybołówstwo⁵³ i rolnictwo⁵⁴. Przedostatnie zagadnienie części szczegółowej stanowi przemysł, a wraz z nim zostały przedstawione zasady ustawodawstwa przemysłowego, ochrona przemysłu, policja przemysłowa. Ostatnie opracowanie dotyczy handlu wraz z historią systemów handlowych, organizacji administracji handlowej i giełdy oraz stanowiska administracji wobec spożycia.

Z perspektywy funkcjonowania dzisiejszego państwa i rozwoju instytucji prawa administracyjnego możemy stwierdzić, że zapoczątkowane w XIX wieku publiczne prawo gospodarcze dzisiaj wprowadza do obrotu prawnego pomioty i instrumenty działania, które nie tylko służą bezpośrednio administracji publicznej podczas organizowania dostępności świadczeń publicznych, ale także umożliwiają prywatyzację wykonywania administracji publicznej w tym jej funkcji świadczących⁵⁵. Z kolei prawo administracyjne nakłada na te podmioty obowiązki związane z dostępnością do usług publicznych, a także ich jakością i standardami.

V. Podsumowanie

W krótkim podsumowaniu stwierdzamy, że idea poszukiwania w koncepcjach Tadeusza Pilata z 1880 roku genezy aparatury pojęciowej czy też desygnatów normatywnej administracji świadczącej okazała się być uzasadniona. Zgodnie z naszymi przewidywaniami pojęcie to w swej treści jest bardzo przydatne w jego koncepcji państwa, samorządu terytorialnego, nauki administracji i prawa administracyjnego. Co istotne, koncepcje te nawiązują do dwustronnie obowiązujących przepisów administracyjnoprawnych. Administracja świadcząca, choć nie od razu, w nowożytnej treści przewija się przez rozważania T. Pilata dotyczące historycznego rozwoju administracji i jej nauki idąc od starożytności, przez wieki średnie do wieków nowych⁵⁶. Dla tytułowej problematyki istotny jest wniosek wynikający z dorobku T. Pilata i wskazujący na pewne ponadczasowe desygnaty tego, co dziś nazywamy administracją świadcząca. Desygnaty te nieodmiennie, zgodnie z podzielaną przez T. Pilata koncepcją naturalną gminy,

⁵² *Ibidem*, s. 235–238.

⁵³ *Ibidem*, s. 238–239.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 239–247.

⁵⁵ Zob. A. Błaś [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław, 2003, s. 147–154.

⁵⁶ *Nauka administracji według wykładów Dra T. Pilata...*, *op.cit.* s. 15–25.

przejawiają się w zadaniach własnych gminy. Tak mocno podnoszona przez T. Pilata idea związkowości państwa i społeczeństwa, oparta na podstawowych wspólnotach samorządowych – bezsprzecznie daje samorządowi terytorialnemu a w jego obrębie gminie – prymat w zaspokajaniu potrzeb mieszkańca i człowieka. Istotne przy tym znaczenie ma zaproponowany przez T. Pilata podział aktywności państwa na jego działania wspierające: fizyczny rozwój jednostki (policja sanitarna, służba zdrowia, szpitale, policja bezpieczeństwa); umysłowy rozwój jednostki (szkoły, biblioteki, muzea, prasa) oraz gospodarczy rozwój jednostek (koleje, żegluga, miary, wagi, pieniądze, księgi hipoteczne). Ten podział doskonale oddaje naturę potrzeb człowieka i wskazuje obszar do odpowiedniego zagospodarowania przez administrację świadczącą.

Bibliografia

- Beseler G., *Volksrecht und Juristenstaat*, Leipzig 1843.
- Bluntschli J.C., *Duetsche Staatslehre für Gebildete*, Nörlingen 1874.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003.
- Błaś A., *Zagadnienie zakresu zadań socjalnych administracji publicznej we współczesnym państwie liberalnym* [w:] M. Giełda, R. Raszevska-Skałeczka, *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015.
- Dąbrowski K., *Administracja opiekuńcza: współczesna teoria i osiemnastowieczne treści* [w:] *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Lublin 2015.
- Die Verwaltung als Leistungsträger*, Kohlhammer Verlag Stuttgart-Berlin 1938.
- Dobosz P., *Administracja opiekuńczo-świadcząca w opatrnościowo-eudajmonistycznej wizji porządku demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Lublin 2015.
- Eatwell R., Goodwin M., *Narodowy populizm. Zamach na liberalną demokrację*, tłum. W. Kurylak, Katowice 2020.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 1995.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. II, Poznań 1946.
- Knosala E., Stasikowski R., *Typologia zadań publicznych (szkic z nauki administracji i prawa administracyjnego)* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Kumaniecki K.W., Langrod J.S., Wacholz Sz., *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego*, Księgarnia Powszechna, Kraków–Warszawa 1939.
- Nauka administracji według wykładów Dra T. Pilata. Wydanie nowe*, Nakładem Biblioteki Słuchaczy Prawa, Lwów 1880.
- Nauka administracji według wykładów Dra T. Pilata. Reprint*, Wstęp merytoryczny I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, *Wydanie oryginalne*, Lwów 1880, Nakładem Biblioteki Słuchaczy Prawa, Kraków 2023
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawa administracyjnego*, tłum. A. Wasilewski, Warszawa 2011.

Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2002.

Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021.

Akty prawne

Traktat lizboński z 2007 r. zmieniający Traktat o UE i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską, Lizbona 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. UE C. 2007.306.1).

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych Socjalnych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 169).

Europejska Karta Społeczna. Turyn dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999, nr 8, poz. 67).

Karta Praw Podstawowych UE (Dz.U. UE C. 2007.303.1).

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).

Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1923 r., nr 92, poz. 776).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 901).

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2240).

mgr Kamila Pogorzelec

ORCID: 0000-0003-3964-6311

e-mail: kpogorzelec@ur.edu.pl

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Rzeszowski

Testament ustny w świetle projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks cywilny w wersji z dnia 7 października 2022 roku

**Testimony attestation in the light of the draft act amending
the civil code of 7 october 2022**

Abstract

One of the most common forms of specific will in the Polish legal system is the oral will, regulated by Article 952 of the Civil Code. This form of declaration of the testator's will raises evidentiary problems in court practice. It is argued in doctrine that cases of forgery of oral wills are much more frequent than those of other wills. Hence, the draft amendment to the Civil Code Act in the version of 7 October 2022 proposes a significant change to the content of Article 952 of the Civil Code or even its repeal. The draft adopts the arguments in favour of changing the content of Article 952 of the Civil Code and stops at modifying the prerequisites guaranteeing the effectiveness of such a will and the ways of its establishment.

Keywords: principle, rule, heritage, heir, succession, Roman law, testament.

Streszczenie

Jedną z najczęściej występujących form testamentu szczególnego w polskim systemie prawnym jest testament ustny uregulowany w art. 952 Kodeksu cywilnego. Ta forma oświadczenia woli spadkodawcy przysparza problemy dowodowe w praktyce sądowej. W doktrynie podnosi się, że przypadki fałszowania testamentów ustnych są o wiele częstsze niż innych testamentów. Stąd, w projekcie zmiany ustawy Kodeks cywilny w wersji z dnia 7 października 2022 roku proponuje się istotną zmianę treści art. 952 k.c. lub nawet jego uchylenie. W projekcie przyjęto argumenty przemawiające za zmianą treści art. 952 k.c. i poprzestano na modyfikacji przesłanek gwarantujących skuteczność sporządzenia takiego testamentu oraz sposobów jego stwierdzenia.

Słowa kluczowe: zasada, reguła, dziedziczenie, dziedzic, spadek, prawo rzymskie, testament.

I

Celem przedmiotowego opracowania jest analiza instytucji testamentu ustnego jako przykładu testamentu szczególnego wskazanego w art. 952–955 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny¹ na podstawie projektu numer UD448, tj. projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny w wersji z dnia 7 października 2022 roku².

Jak podkreśla W. Borysiak³, testament ustny (art. 952 k.c.) jest najczęściej występującą w polskiej praktyce spadkowej formą testamentu szczególnego. Budzi on jednak rozliczne wątpliwości w orzecznictwie oraz jest przedmiotem wielu rozbieżnych wypowiedzi doktryny. Wskazuje się m.in. na częste przypadki fałszowania testamentów ustnych. Dlatego też w doktrynie zaczęły pojawiać się głosy za uchyleniem lub istotną zmianą treści art. 952 k.c.⁴. Spowodowało to, że w toku prac Zespołu Prawa Spadkowego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego nad wstępnym projektem przepisów nowego Kodeksu cywilnego odnoszących się do formy testamentu kwestia zachowania testamentu ustnego wywołała kontrowersje.

Także powyższy projekt wskazuje, że fałszowanie testamentów ustnych stanowi poważny problem dla zachowania ważności, a przede wszystkim legalności rozrządzenia ostatniej woli testatora. Według projektodawcy ta forma ostatniego oświadczenia woli stanowi źródło problemów dowodowych w postępowaniu sądowym, gdzie jak wskazuje doktryna, przypadków fałszowania testamentów ustnych zdaje się być o wiele więcej niż innych testamentów. W projekcie zaproponowana została zmiana art. 952 k.c. oraz alternatywnie – jego uchylenie, jednakże przyjęte zostały argumenty uzasadniające zmianę treści art. 952 k.c. poprzez modyfikację go w zakresie przesłanek mających zapewnić gwarancję skuteczności tego typu testamentu, a także sposobów jego stwierdzenia.

Omawiany projekt odnosi się także do innych testamentów szczególnych przyjętych przez prawo takich jak podrózny i wojskowy. W projekcie podniesione zostało marginalne znaczenie testamentu podróznego z uwagi na okoliczności jego ustanowienia oraz stwierdzenia ważności, a także użyto stwierdzenia, że testament wojskowy pozostaje martwą instytucją.

¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1610) (dalej jako: k.c.).

² Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny w wersji z dnia 7 października 2022 r., <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-kodeks-cywilny> (dalej jako: projekt).

³ W. Borysiak, *Przyszłość testamentów szczególnych w prawie polskim na tle porównawczym*, Warszawa 2021, s. 19–20.

⁴ M. Maciejewska-Szałas [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, LEX/el. 2023, art. 952.

W niniejszym artykule autorka skupi się jedynie na testamentach ustnych. Postara się odpowiedzieć na pytanie, czy projektowane zmiany ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny mogą pozytywnie wpłynąć na kwestie związane z fałszowaniem testamentów ustnych. Artykuł rozpocznie się od krótkiego wprowadzenia historycznego, bowiem z rozwiązań przyjętych w prawie rzymskim odnośnie do rozporządzeń testamentowych, korzysta nie tylko polskie ustawodawstwo, ale także czynią to inne nowożytnie kodyfikacje europejskie, inspirowane tradycją prawa rzymskiego.

II

Prawo spadkowe jako odrębna dziedzina rozwijała się systematycznie przez cały okres trwania państwa rzymskiego. Definicję pojęcia „testament”, można odnaleźć między innymi w Instytucjach justyniańskich:

I.2,10 pr.: *Testamentum ex eo appellatur quod testatio mentis est*⁵.

Powyższy fragment wskazuje, że testament pochodzi od słów *testatio mentis*, gdzie za sprawą Parafrazy Teofila przyjmuje się, iż słowo *mens* oznacza wolę:

Theoph. 2,10 pr.: *Testamentum dicitur apud Romanos inde nocis originem duccens quod testatio mentis sit, testimonium enim defuncti voluntatis on se cintinet*⁶.

W etymologicznej definicji testamentu użyte zostało wyrażenie *testatio mentis* uzasadniając tym samym, że testament zawiera wolę zmarłego, słowami *enim defuncti voluntatis on se cintinet*⁷. Z kolei pojęcie jakim jest *testatio*, występujące z przydawką *mentis* i determinującą jej znaczenie, wskazuje, że wyrażenie *testatio mentis* oznacza świadectwo bądź oświadczenie, co pozwala na przyjęcie jednoznacznej definicji *testatio mentis* jako oświadczenie woli⁸.

Legalna definicja testamentu w prawie justyniańskim została oparta na *Pandectae* Modestyna:

D. 28,1,1 (*Modestinus libro secundo pandectarum*): *Testamentum est voluntatis nostrae iusta sententia de eo, quod quis post mortem suam fieri velit*⁹.

Powyższa definicja podana przez Modestyna wskazuje, że testament jest zgodnym z prawem oświadczeniem woli dotyczącym tego co ktoś chce, aby się

⁵ I. 2,10 pr.

⁶ Theoph. 2,10 pr.

⁷ S. Kurza, *Testator i formy testamentu w rzymskim prawie justyniańskim*, Warszawa 2017, s. 28.

⁸ *Ibidem*, s. 28.

⁹ D. 28,1,1.

wydarzyło po jego śmierci. Podobnie zresztą wskazywał Ulpian, w klasycznej definicji testamentu.

Ulp. 20,1: *Testamentum est mentis nostrae iusta contestatio in id sollemniter facta, ut post mortem nostram valeat*¹⁰.

Ulpian, używając słowa *sollemniter* określił testament jako oświadczenie woli dokonane z zachowaniem przewidzianych prawem wymogów formalnych, celem stwierdzenia ważności po śmierci testatora¹¹. Istnieje przypuszczenie, że w oryginalnej definicji testamentu wskazywana przez Modestyna była identyczna jak definicja Ulpiana, jednakże z uwagi na fakt, iż Modestyn był uczniem Ulpiana i powtarzał słowa swojego mistrza, w Digestach jego słowa zostały zmodyfikowane tak, aby móc rozróżnić pojęcie testamentu wskazywane przez obydwu jurystów, dlatego też kompilatorzy prawa justyniańskiego oczyścili definicję Modestyna z części klasycznych wymogów¹².

Prawo justyniańskie determinowało pojęcie testamentów zwyczajnych, które dotyczyły przede wszystkim formy testamentowej powszechnie dostępnej dla obywateli rzymskich i sporządzanych na podstawie przepisów prawa cywilnego. Zwyczajnymi formami testamentów były pisemny (*testamentum tripertitum*) oraz ustny (*testamentum per nuncupationem*), któremu poświęcę uwagę w dalszej części niniejszego artykułu.

Testament nunkupacyjny swoją genezą sięga do epoki klasycznej, w której to formą rozporządzenia ostatniej woli była możliwość ustanowienia testamentu mancypacyjnego, w sposób ustny, którego istotą było ustanowienie dziedzica (*nuncupatio heredis*). Podstawą do przyjęcia początku ustanowienia takiej formy testamentu zdaje się być wzmianka dokonana przez Swetoniusza w *Vita Horati*, wskazująca na zdarzenie, w którym Horacy będąc ciężko chorym, ustanowił ustnie swoim dziedzicem cesarza Augusta¹³. Ponadto, jak wskazuje A. Guarino taki testament istniał przez cały okres prawa klasycznego. Umieszczone w Digestach

¹⁰ I. 1,10 pr.

¹¹ S. Kursa, *Testator i formy testamentu...*, op. cit., s. 30.

¹² P. Vocci, *Diritto ereditario Romano*, Vol. 2, *Parte speciale. Successione ab intestato. Successione testamentaria*, Milano 1963, s. 83; B. Biondi, *Successione testamentaria. Donazioni*, Milano 1943, s. 83; H. Krüger, *Testamenti factio*, ZSS53/1933, s. 251; R. Monier, *Manuel élémentaire de droit Romain*, t. 1, Paris 1943, s. 463; B. Biondi, *Successione testamentaria...*, op.cit., s. 84; P. Voci, *Diritto ereditario Romano*, Vol. I, *Introduzione, Parte generale*. Milano, 1967, s. 387; L. Monaco, *Hereditas e mulieres. Riflessioni in tema di capacità an Antico e dalla necessità ad oggi della gifura notarile*, SDHI 77/2011, s. 129; B. Albanese, *Le persone nel diritto privato Romano*, Palermo 1979, s. 19.

¹³ A. Guarino, *La forma orale e la forma scritta nel testamento Romano* [w:] *Studi in onore di Pietro de Francisci*, t. 2, Milano 1956, s. 64.

fragmenty pochodzące z początków pryncypatu stwierdzają, że praktykę ustnego sporządzania testamentu znano już w epoce klasycznej.

D. 28,1,25 (*Iavolenus libro quinto ex posterioribus Labeonis*): *Si is, qui testamentum faceret, heredibus primis nuncupatis, priusquam secundos exprimeret heredes, obmutuisset, magis coepisse eum testamentum facere quam fecisse Varus digestorum libro primo Servium respondisse scripsit: itaque primos heredes ex eo testamento non futuros. Labeo tum hoc verum esse existimat, si constaret voluisse plures eum, qui testamentum fecisset, heredes pronuntiare: ego nec Servium puto aliud sensisse*¹⁴.

W powyższym fragmencie Jawolen wskazuje, że testator ustnie wskazał swoich pierwszych dziedziców i zamilkł. Opisywane okoliczności stanowią, że testator w ostatnich chwilach swojego życia sporządził testament ustny tj. ustnie wskazał swoich dziedziców¹⁵.

Obecność testamentu ustnego potwierdza również reskrypt cesarza Gordiana III z 242 roku, uwzględniony w kodeksie Justyniana.

C. 6,11,2,1 (*Gordianus*): *Verum si eundem numerum adfuisse sine scriptis testamento conditio doceri potest, iure civili testamentum factum videri ac secundum nuncupationem bonorum possessionem deferri explorati iuris est*¹⁶.

Cesarz, jak wskazuje na to w powyższym fragmencie, uznał, że testament sporządzony ustnie z udziałem świadków w takiej samej liczbie jak wymagało prawo pretorskie, jest testamentem sporządzonym według prawa cywilnego i stanowi podstawę do udzielenia *bonorum possessio secundum nuncupationem*¹⁷.

Niemniej, w 439 roku cesarz Teodozjusz II na mocy swojej konstytucji wprowadził nowe zasady sporządzania testamentów, w szczególności testamentu nuncupacyjnego (NT 16,6), których to zasad recepcji dokonał Justynian i wyjaśnił w ten sposób:

I.2,10,14: *Sed haec quidem de testamentis quae in scriptis confi ciuntur. Si quis autem voluerit sine scriptis ordinare iure civili testamentum, septem testibus adhibitis et sua voluntate coram eis nuncupata, sciat hoc perfectissimum testamentum iure civili firmiter constitutum*¹⁸.

Konstytucja Teodozjusza (NT 16,6) została recypowana w kodeksie Justyniana, i wydaje się być kluczowym tekstem, który określa sposób sporządzenia testamentu ustnego.

¹⁴ D. 28,1,25.

¹⁵ A. Guarino, *La forma orale e la forma scritta nel testamento Romano* [w:] *Studi in onore...*, *op. cit.*, s. 62–63.

¹⁶ C. 6,11,2,1

¹⁷ B. Biondi, *Successione testamentaria...*, *op. cit.*, s. 51.

¹⁸ I.2,10,14.

C. 6,23,21,4 (*Theodosius, Valentinianus*): *Per nuncupationem quoque, hoc est sine scriptura, testamenta non alias valere sancimus, nisi septem testes, ut supra dictum est, simul uno eodemque tempore collecti testatoris voluntatem ut testamentum sine scriptura facientis, audierint*¹⁹.

Zwrot *per nuncupationem* wskazuje na sposób działania testatora przy dokonywaniu czynności sporządzenia testamentu. Rozrządzenie na wypadek ostatniej woli odbywało się w drodze uroczystego oświadczenia woli, które miało być usłyszane przez świadków. Nunkupacja zawierała w sobie nie tylko ustanowienie dziedzica, ale i także inne dyspozycje składające się na całość treści ostatniej woli testatora.

D. 28.1,21 pr. (*Ulpianus libro secundo ad Sabinum*): *Heredes palam ita, ut exaudiri possunt, nuncupandi sint: licebit ergo testanti vel nuncupare heredes vel scribere: sed si nuncupat, palam debet. Quid est palam? Non utique in publicum, sed ut exaudiri possit: exaudiri autem non ab omnibus, sed a testibus: et si plures fuerint testes adhibiti, sufficit sollemnem numerum exaudire*²⁰.

Powyższy tekst wskazuje, że w przypadku, gdy testator decyduje się na ustanowienie dziedzica w sposób ustny, to obowiązany jest jednocześnie do złożenia oświadczenia woli *palam*, co oznacza, iż oświadczenie woli odbywać się musi jawnie, wobec zgromadzonych świadków. Konieczne jest, aby został usłyszany, jednakże nie było potrzeby, by usłyszeli je wszyscy obecni przy sporządzaniu testamentu, a wyłącznie wezwani świadkowie²¹.

Recypowana przez cesarza Justyniana konstytucja Konstancyntyna II nie nakazywała w żaden sposób, by oświadczenie woli testatora odbywało się w jakiś szczególny sposób, nadto Justynian w konstytucji z 528 roku dokonał zniesienia wszelkich formalności słownych²². Prawo justyniańskie określało jednak formę *ad solemnitatem* testamentu nukupacyjnego poprzez konieczność obecności siedmiu świadków przy jego sporządzaniu:

C.6,23,21,4 *Per nuncupationem quoque, hoc est sine scriptura, testamenta non alias valere sancimus, nisi septem testes, ut supra dictum est, simul uno eodemque tempore collecti testatoris voluntatem ut testamentum sine scriptura facientis, audierint*²³.

Powodem do tego typu wymogu, tj. udziału siedmiu świadków była prawdopodobnie wola Justyniana, która zmierzała do tego, by każdy sporządzony

¹⁹ C. 6,23,21,4.

²⁰ D. 28,1,21 pr.

²¹ S. Kursa, *Testator i formy testamentu...*, op. cit., s. 167.

²² *Ibidem*, s. 167.

²³ C.6,23,21,4.

testament spełniał wymogi do udzielenia *bonorum possessio*²⁴. Nadto, w Nowelach Justyniana z 541 roku ustalono, że w przypadku, gdy testator wyrazi wolę, by uprzednio sporządzony testament nunkupacyjny stracił ważność, konieczne było, by zakomunikował to osobiście siedmiu świadkom i w ich obecności przedstawił nowe rozrządzenia spadkowe.

Nov. 107,2 *Hoc enim concedimus ei agere, hoc ipsum expressim significantem sub praesentia testium septem, quia etsi fecit quandam talem voluntatem, non tamen valere eam ulterius vult, sed rursus vult aliam facere. Et hanc aut in testamento perfecto faciat omnia testamentorum habente signa, aut in non scripta perfecta voluntate videri eum defunctum esse, prioribus infirmis factis ex secunda eius secundum perfectum testamentum aut voluntatem dispositione*²⁵.

Do świadków towarzyszących testatorowi podczas sporządzania testamentu nunkupacyjnego stosowano przepisy dotyczące świadków testamentowych, z tą jednak uwagą, by jego słuch był dobry, gdyż odgrywał bardzo ważną rolę²⁶.

III

Zestawiając powyżej omówione rzymskie regulacje prawne dotyczące testamentu, w szczególności ustnego, ze współcześnie obowiązującym prawem, można stanowczo stwierdzić, że istnieje bezpośrednia korelacja pomiędzy ich strukturami. Testament w świetle k.c. jest czynnością prawną jednostronną, na wypadek śmierci, nie skierowaną do oznaczonego adresata, odwoalną, osobistą, wymagającą pełnej zdolności do czynności prawnych, formalną, w której spadkodawca rozrządza majątkiem oraz reguluje pewne inne stosunki prawne²⁷. Dyspozycja art. 952 determinuje ustanowienie testamentu ustnego poprzez możliwość oświadczenia przez spadkodawcę ostatniej woli ustnie przy jednoczesnej obecności co najmniej trzech świadków²⁸. Zarówno wtedy, jak i dziś dokonuje się ustnego ustanowienia spadkobierców przy jednoczesnym udziale osób trzecich. Różnicą jest jedynie liczba przywoływanych do tej czynności świadków.

Projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks cywilny w wersji z dnia 7 października 2022 roku przewiduje zwiększenie rygoru wobec przepisów odnoszących

²⁴ J. Stolarek, *Testament ustny (testamentum nuncupativum) w wybranych komentarzach Bartolusa de Saxoferrato i Baldusa de Ubaldis*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2013, t. LXV, z. 2, s. 330.

²⁵ Nov, 107, 2.

²⁶ S. Kursa, *Testator i formy testamentu...*, *op. cit.*, s. 169.

²⁷ M. Niedośpiał, *Zagadnienia ogólne testamentu w polskim prawie cywilnym*, redakcja naukowa Kraków/Poznań 1993, s. 13.

²⁸ Art. 952 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny.

się do testamentu ustnego poprzez zawężenie przesłanek do jego sporządzenia, a także skracając termin do stwierdzenia treści testamentu ustnego, celem zwiększenia bezpieczeństwa i wiarygodności testamentów ustnych. Dlatego proponowane jest również wprowadzenie obowiązku wskazania w piśmie stwierdzającym treść testamentu okoliczności jego sporządzenia oraz ograniczenie kręgu osób stwierdzających jego treść²⁹.

W omawianym projekcie zaproponowana została szczególnie istotna jest zmiana przesłanek umożliwiających sporządzenie testamentu ustnego. Projektodawca wskazał, że „już sama ta zmiana powinna istotnie przyczynić się do ograniczenia podejmowanych prób fałszowania testamentów ustnych”³⁰. W obecnym brzmieniu art. 952 § 1 k.c. sporządzenie testamentu ustnego możliwe jest w przypadku, gdy istnieje obawa rychłej śmierci spadkodawcy albo skutek szczególnych okoliczności, w których zachowanie zwykłej formy testamentu jest niemożliwe lub bardzo utrudnione. Z uwagi na subiektywne ujęcie przesłanki określonej jako „obawa rychłej śmierci”³¹, obowiązujące przepisy stwarzają dla nieuczciwych możliwość ingerencji w wolę testatora, gdyż przesłanka ta daje pokaźną dowolność w stosowaniu tej formy testamentu co i w istocie neguje jego formę jako testamentu szczególnego. Powyższe zagadnienie zdaje się być dyskusyjne, gdyż przesłanki sporządzenia takiego testamentu mogą być interpretowane w dwójaki sposób: subiektywny lub obiektywny³².

Proponowany art. 952 § 1 k.c. łączy dotychczas obowiązujące przesłanki sporządzania testamentu ustnego i uzupełnia je w szczególną okoliczność, jaką jest nieprzewidziane ich wystąpienie: „spadkodawca będzie mógł oświadczyć ostatnią wolę ustnie przy jednoczesnej obecności co najmniej trzech świadków, jeżeli skutek szczególnych i nagłych okoliczności, uzasadniających obawę rychłej śmierci spadkodawcy, zachowanie zwykłej formy testamentu jest niemożliwe lub nadmiernie utrudnione”³³.

Projekt zwraca uwagę na konieczność dokonania obiektywnej oceny obawy wystąpienia przesłanki rychłej śmierci ze względu na zaistnienie szczególnych i nagłych okoliczności, które swoje zewnętrzne pochodzenie mają stosunku

²⁹ Opinia dra hab. Piotra Marcina Wiórka, LL.M., prof. UW r z 28 grudnia 2022 roku o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, RL.461.29/2022.

³⁰ Uzasadnienie projektu, s. 3.

³¹ *Ibidem*, s. 4.

³² B. Kucia, *Przesłanka „istnienia obawy rychłej śmierci spadkodawcy” – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, Rej. 2012, nr 12, s. 87–110.

³³ Uzasadnienie projektu, s. 3; W. Borysiak, *Sporządzenie testamentu ustnego przez osobę pozostającą w zamiarze samobójczym – komentarz*, MOP 2007, nr 18, s. 1027.

do spadkodawcy, co z kolei wyłącza jej subiektywizację. Jak wskazuje się w literaturze podmiotu, sama granica między „obawą śmierci” a „obawą rychłej śmierci” jest niewyraźna, zatem istotna musi być tutaj ocena lekarzy, którzy przy pomocy kryteriów medycznych są w stanie określić prawdopodobny „czas umierania” osoby hospitalizowanej³⁴. Dzięki temu nowe regulacje prawne dotyczące testamentu ustnego będą realizowały koncepcję tzw. obiektywnej obawy rychłej śmierci³⁵.

Choć w przywołanych przepisach prawa rzymskiego nie został wskazany konkretny termin na sporządzenie pisma stwierdzającego treść testamentu ustnego, to współcześnie polskie prawo cywilne reguluje tę kwestię w art. 952 § 2 k.c.: „Treść testamentu ustnego może być stwierdzona w ten sposób, że jeden ze świadków albo osoba trzecia spíše oświadczenie spadkodawcy przed upływem roku od jego złożenia, z podaniem miejsca i daty oświadczenia oraz miejsca i daty sporządzenia pisma, a pismo to podpiszą spadkodawca i dwaj świadkowie albo wszyscy świadkowie”³⁶. Obowiązujący obecnie art. 952 § 2 k.c. przewiduje roczny termin na sporządzenie pisma stwierdzającego treść testamentu ustnego, który liczony jest od daty złożenia oświadczenia spadkodawcy. Natomiast zgodnie z art. 952 § 3 k.c.: „W wypadku gdy treść testamentu ustnego nie została w powyższy sposób stwierdzona, można ją w ciągu sześciu miesięcy od dnia otwarcia spadku stwierdzić przez zgodne zeznania świadków złożone przed sądem. Jeżeli przesłuchanie jednego ze świadków nie jest możliwe lub napotyka trudne do przewyciężenia przeszkody, sąd może poprzestać na zgodnych zeznaniach dwóch świadków”³⁷.

Przepis następny ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny, tj. art. 952 § 3 k.c., przewiduje, że w przypadku, gdy treść testamentu ustnego nie została stwierdzona pismem, o którym mowa w artykule poprzedzającym, można ją stwierdzić w ciągu sześciu miesięcy od dnia otwarcia spadku. Według projektodawcy powyższe terminy (na sporządzenie pisma stwierdzającego treść testamentu ustnego bądź do ustalenia jego treści przed sądem) wywołują dużo problemów praktycznych i budzą wiele wątpliwości w doktrynie prawa spadkowego³⁸. Na przedmiotowy problem należy spojrzeć dwójako, ponieważ z jednej strony wskazane w ustawie terminy mogły powodować utrudnienie ustalenia

³⁴ S. Niemczyk, A. Łazarska, *Prawno-medyczna wykładnia „obawy rychłej śmierci” jako przesłanka ważności testamentu ustnego*, PiM 2007, nr 2, s. 97.

³⁵ Uzasadnienie projektu, s. 4.

³⁶ Art. 952 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny.

³⁷ *Ibidem*, art. 952 § 3.

³⁸ B. Kucia, *Skutki niedopełnienia wymagań dotyczących stwierdzenia treści testamentu ustnego* (art. 952 § 2–3 k.c.), TPP 2013, nr 2, s. 7–30.

ostatniej woli spadkodawcy z powodu upływu czasu, który powodował problemy z pamięcią świadków co do treści testamentu i jego postanowień, natomiast praktyka wykazała, że pamięć osób przybranych była jeszcze bardziej zawodna niż zakładano. Proponowane zmiany w zakresie modyfikacji art. 952 k.c. oparte są m.in. na twierdzeniu, iż trudno wymagać od świadków „ciągłej gotowości do składania oświadczeń odnośnie do treści testamentu [...]”, a „instytucja stwierdzenia treści testamentu ustnego pełni funkcję dowodową w zakresie samego faktu sporządzenia testamentu, jak i poświadczenia jego treści”³⁹.

Konkludując, zasadne jest zatem stwierdzenie, że upływ czasu osłabia wartość dowodu z pisma stwierdzającego treść testamentu ustnego, skoro świadek ma możliwość sporządzenia go w ciągu roku od złożenia oświadczenia przez spadkodawcę⁴⁰. W projektowanych przepisach zauważalne jest skrócenie wskazanych powyżej terminów wynikających z art. 952 k.c., co – jak twierdzi Projektodawca – ma przyczynić się do stwierdzenia „o wiele bardziej dokładnego oświadczenia woli testatora aniżeli przy poprzedniej regulacji”⁴¹. Jak podkreślone zostało w uzasadnieniu projektu, „krótsze okresy, w których dopuszcza się spisanie pisma, pozwalają zakładać o wiele większą dokładność oświadczenia z użyciem w treści dokumentu słów, których użył spadkodawca, a także – uwzględniając doświadczenie życiowe – pozwalają oczekiwać, że zachowane będą, co do istoty, rozrządzenia poczynione przez spadkodawcę. Zmiany te powinny doprowadzić do możliwie najpełniejszego odzwierciedlenia treści oświadczenia spadkodawcy”⁴².

Wprowadzając w życie powyższe założenia projektowe, znacznie zostanie skrócony czas, w którym możliwe będzie spisanie treści oświadczenia woli spadkodawcy. Projektowany art. 952 § 2 k.c. będzie przewidywał nie roczny, a miesięczny termin na dokonanie stwierdzenia treści testamentu, natomiast art. 952 § 3 k.c. skraca termin na stwierdzenie treści testamentu ustnego przed sądem, z sześciu miesięcy do trzech.

Ciekawym problemem wynikającym z obecnie obowiązującej wzajemnej relacji art. 952 § 2 oraz 3 k.c. jest pytanie, czy sporządzenie przez świadków pisma stwierdzającego treść testamentu ustnego możliwe jest tylko za życia testatora, a po otwarciu spadku jedynym dopuszczalnym sposobem jest ustalenie treści testamentu na podstawie zeznań świadków złożonych przed sądem, czy też dopuszczalne jest sporządzenie pisma także po otwarciu spadku, o ile został

³⁹ Uzasadnienie projektu, s. 5, 6.

⁴⁰ A. Gałakan-Halicka, *Stwierdzenie treści testamentu ustnego*, MOP 2004, nr 16, s. 739.

⁴¹ Uzasadnienie projektu, s. 5.

⁴² *Ibidem*, s. 6.

zachowany roczny termin dla sporządzenia pisma. W orzecznictwie sądów powszechnych oraz doktrynie zdecydowanie dominuje ten drugi pogląd⁴³. Jak stanowi chociażby postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 sierpnia 2018 roku (sygn. akt II CK 20/02) „W zasadzie dopiero po złożeniu oświadczenia ostatniej woli przez testatora można sporządzić pismo stwierdzające treść testamentu ustnego. Pismo to powinno być prawidłowo sporządzone zarówno od strony formalnej, tj. jeżeli chodzi o zachowanie terminu rocznego od chwili złożenia oświadczenia przez testatora, podanie miejsca i daty oświadczenia oraz miejsca i daty sporządzenia pisma, złożenie wszystkich wymaganych podpisów, jak i materialnej, czyli z zachowaniem jasności treści, zgodności treści pisma z oświadczeniem woli testatora”⁴⁴.

Projektowany art. 952 § 3 k.c., w pierwszym zdaniu, proponuje, że „Jeżeli treść testamentu ustnego nie została stwierdzona w sposób określony w § 2 przed otwarciem spadku, można ją stwierdzić w ciągu trzech miesięcy od otwarcia spadku, przez zgodne zeznania świadków złożone przed sądem”. W przypadku zastąpienia obowiązującego obecnie przepisu art. 952 § 3 k.c. rozwiane zostaną wszelkie wątpliwości dotyczące stwierdzenia treści testamentu ustnego poprzez sporządzenie pisma zgodnie z dyspozycją art. 952 § 2 k.c., gdyż wskazane będzie, że powyższa czynność możliwa jest tylko za życia spadkodawcy, natomiast po jego śmierci, tj. po otwarciu spadku, jedynym dopuszczalnym sposobem ustalenia treści testamentu ustnego jest jego stwierdzenie przed sądem przez zgodne zeznania świadków⁴⁵.

Projektowany art. 952 k.c. wprowadza wymóg przedstawienia w piśmie stwierdzającym treść testamentu ustnego szczególnych i nagłych okoliczności uzasadniających obawę rychłej śmierci testatora. W uzasadnieniu projektu wskazane zostało, że „sam opis sytuacji może dawać następnie wskazówki sądowi weryfikującemu fakt i przesłanki testowania ustnego, co do oceny zaistnienia okoliczności mających stanowić uzasadnienie dla takiej formy rozrządzenia”⁴⁶. Powyższa zmiana treści art. 952 k.c. zmierza „do uczynienia faktu i przesłanek sporządzenia testamentu ustnego weryfikowalnymi w większej mierze niż dotychczas”⁴⁷. Projektodawca rekomenduje wprowadzenie zmiany we wskazanym przepisie, gdyż posłuży to także do ograniczenia kręgu osób stwierdzających za

⁴³ S. Wójcik, F. Zoll [w:] B. Kordasiewicz, *System Prawa Prywatnego*. Tom 10: *Prawo spadkowe*, wyd. 3, Legalis, Warszawa 2015, s. 382.

⁴⁴ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2003 r. II CK 20/02.

⁴⁵ Opinia dra hab. Piotra Marcina Wiórka, LL.M., prof. UW r. z 28 grudnia 2022 roku o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny..., *op.cit.*

⁴⁶ Uzasadnienie projektu, s. 5.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 5.

pomocą pisma treść testamentu ustnego. W projektowanym art. 952 § 2 k.c. nie została przewidziana możliwość spisania treści testamentu ustnego w piśmie stwierdzającym przez osobę trzecią, gdyż jak wskazano w uzasadnieniu: „Zakłada się, że zazwyczaj osoby będące świadkami testamentu będą jednocześnie świadkami nagłej i szczególnej okoliczności, która uzasadniała obawę rychłej śmierci i to ich wrażenia powinny znaleźć odzwierciedlenie we wskazaniu takiej sytuacji, zawartym w piśmie stwierdzającym treść testamentu ustnego. Nawet jeśli sami świadkowie testamentu nie będą świadkami takich okoliczności, to wiedzę o nich mogą zaczerpnąć od osób trzecich, względnie samego spadkodawcy, który przecież musi być zdolny do przekazania informacji drugiej osobie. Nawet jeśli dostępna dla świadków wiedza ogranicza się do faktu stanu zdrowia osoby testującej (np. znalezienie testatora w mieszkaniu w stanie obiektywnie zagrażającym życiu), to opis tych okoliczności, w powiązaniu ze stwierdzonym w toku postępowania stanem zdrowia i możliwymi jego przyczynami, z reguły będzie pozwalał na ocenę co do przyczyny stanu zdrowia, a w konsekwencji również jej nagłości i szczególności. Zbędne jest w tym względzie angażowanie w sporządzenie takiego pisma osoby trzeciej”⁴⁸.

IV

Podsumowując przytoczone powyżej rozważania dotyczące projektowanych zmian art. 952 k.c. należy z całą stanowczością stwierdzić, że problematyka związana z ustanawianiem testamentów ustnych towarzyszy prawnikom już od stuleci. Tworzenie się przepisów dotyczących samej formy ustnego oświadczenia woli testatora przez wieki doprowadziło do kolejnej, można powiedzieć, reformy prawa spadkowego. Omawiane w niniejszym artykule proponowane zmiany art. 952 k.c. stanowią podtrzymanie tradycji rzymskiej i prawa rzymskiego w obowiązującym współcześnie prawie spadkowym, a także ich pielęgnowanie poprzez dokonywanie kolejnych prób udoskonalania prawa, którego początki sięgają starożytności. Biorąc pod uwagę rys historyczny testamentów ustnych, projektowane zmiany należy ocenić pozytywnie, gdyż nowe przepisy podkreślają wyjątkowy charakter testamentów szczególnych, w tym ustnych. Zarówno dla starożytnych Rzymian, jak i dla ludzi współczesnych prawo spadkowe stanowi nie tylko ważny dział prawa cywilnego, lecz w szczególności dotyczy stosunków majątkowych i społecznych wśród obywateli. Problematyka spadkobrania

⁴⁸ Opinia dra hab. Piotra Marcina Wiórka, LL.M., prof. UWr z dnia 28 grudnia 2022 roku o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny..., *op.cit.*

jest i była szczególnie ważna, także z uwagi na doniosłość relacji pomiędzy spadkodawcą a jego dziedzicami, stąd też należy uznać, że projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny w wersji z dnia 7 października 2022 roku przewiduje pozytywne rozwiązania dla prawa spadkowego.

W ocenie autorki niniejszego opracowania projektowane zmiany mogą w znacznym stopniu przyczynić się do umniejszenia możliwości fałszowania testamentów ustnych. Po pierwsze, zmiana terminu w zakresie stwierdzenia treści testamentu z terminu rocznego na trzymiesięczny, a także terminu na stwierdzenie treści testamentu ustnego przed sądem, z sześciu miesięcy do trzech pozytywnie wpłynie na realizację ostatniej woli spadkodawcy, z uwagi na świeżość zapamiętanych informacji przez świadków testamentowych. Powyższe pozwoli zapobiec ewentualnym przekształceniom czy modyfikacjom treści testamentu ustnego. Następnie, wprowadzenie zaproponowanych w projekcie zmian w zakresie stwierdzenia treści testamentu, zgodnie z dyspozycją wskazaną w art. 952 § 2 k.c., stanowiącą, że powyższa czynność możliwa jest tylko za życia spadkodawcy. W przypadku braku takiej możliwości, tj. po śmierci testatora, jedynym dopuszczalnym sposobem ustalenia treści testamentu ustnego będzie jego stwierdzenie przed sądem przez zgodne zeznania świadków, co w całości rozwiąże problematykę występującą w doktrynie w kwestii pytania czy sporządzenie przez świadków pisma stwierdzającego treść testamentu ustnego możliwe jest tylko za życia testatora.

Bibliografia

- Albanese B., *Le persone nel diritto privato Romano*, Palermo 1979.
- Biondi B., *Successione testamentaria. Donazioni*, Milano 1943.
- Borysiak W., *Sporządzenie testamentu ustnego przez osobę pozostającą w zamiarze samobójczym – komentarz*, MOP 2007, nr 18.
- Borysiak W., *Przyszłość testamentów szczególnych w prawie polskim na tle porównawczym*, Warszawa 2021.
- Gałakan-Halicka A., *Stwierdzenie treści testamentu ustnego*, MOP 2004, nr 16.
- Guarino A., *La forma orale e la forma scritta nel testamento Romano* [w:] *Studi in onore di Pietro de Francisci*, t. 2, Milano 1956.
- Krüger H., *Testamenti factio*, ZSS53/1933.
- Kucia A., *Prześlanka „istnienia obawy rychłej śmierci spadkodawcy” – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, Rej. 2012, nr 12.
- Kucia B., *Skutki niedopełnienia wymagań dotyczących stwierdzenia treści testamentu ustnego (art. 952 § 2–3 k.c.)*, TPP 2013, nr 2.
- Kursa S., *Testator i formy testamentu w rzymskim prawie justyniańskim*, Warszawa 2017.
- Maciejewska-Szałas M., *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, LEX/el. 2023, art. 952.

- Monaco L., *Hereditas e mulieres. Riflessioni in tema di capacità an Antico e dalla necessità ad oggi della gifura notarile*, SDHI 77/2011.
- Monier R., *Manuel élémentaire de droit Romain*, t. 1, Paris 1943.
- Niedośniał M., *Zagadnienia ogólne testamentu w polskim prawie cywilnym*, redakcja naukowa Kraków/Poznań 1993.
- Niemczyk S., Łazarska A., *Prawno-medyczna wykładnia „obawy rychłej śmierci” jako przesłanka ważności testamentu ustnego*, PiM 2007, nr 2.
- Stolarek J., *Testament ustny (testamentum nuncupativum) w wybranych komentarzach Bartolusa de Saxoferrato i Baldusa de Ubaldis*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2013, t. LXV, z. 2.
- Voci P., *Diritto ereditario Romano*, Vol. I, *Introduzione, Parte generale*, Milano 1967.
- Vocci P., *Diritto ereditario Romano*, Vol. 2, *Parte speciale. Successione ab intestato. Successione testamentaria*, Milano 1963.
- Wójcik S., Zoll F. [w:] B. Kordasiewicz, *System Prawa Prywatnego*. Tom 10: *Prawo Spadkowe*, wyd. 3, Warszawa 2015.

Akty prawa

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.).

Orzecznictwo

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2003 r. II CK 20/02.

Wykaz skrótów

- C. – Kodeks Justyniana (*Codex Iustinianus*)
- D. – Digesta Justyniana (*Digesta Iustiniani*)
- G. – Instytucje Gaiusa
- I. – Instytucje Justyniana (*Institutiones Iustiniani*)
- Nov. – *Novellae Iustiniani*
- Theoph. – *Institutionum graeca paraphrasis Th eophilo Antecessori vulgo tributa*
- Ulp. – *Ulpiani liber singularis regularum*
- CPH – Czasopismo Prawno-Historyczne
- PiM – Prawo i Medycyna
- Rej. – RejentSDHI – *Studia et documentaria historiae et iuris*
- ZSS – *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung*

Inne

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny w wersji z dnia 7 października 2022 r.

Opinia dra hab. Piotra Marcina Wiórka, LL.M., prof. UWr z 28 grudnia 2022 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, RL.461.29/2022.

dr Paweł Śwital

ORCID: 0000-0002-7404-5143

email: p.swital@uthrad.pl

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego

Samodzielność gminy w zakresie wykonywania zadań z zakresu edukacji publicznej a uprawnienia kuratora oświaty

Independence of the municipality in the performance of public education tasks vs. the powers of the superintendent of education

Abstract

The purpose of the article is to demonstrate that local government units have competence over educational tasks. Analysis of the legal state leads to the thesis that the responsibility for the operation of the educational system is not accompanied by real independence of local government units in the performance of educational tasks. The legal regulations being introduced limit the self-government's independence in carrying out its own tasks, which local government units should carry out on their own responsibility. However, in the current state of the law, there is a restriction on the independence of local government units in carrying out tasks through the issuance of binding opinions of a positive nature by the superintendent of education.

Keywords: independence, education, public education, superintendent of education, opinion.

Streszczenie

Celem artykułu jest wykazanie, że jednostki samorządu terytorialnego posiadają kompetencje w zakresie zadań oświatowych. Analiza stanu prawnego skłania do postawienia tezy, że odpowiedzialności za działanie systemu oświaty nie towarzyszy realna samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań oświatowych. Wprowadzane regulacje prawne ograniczają samodzielność samorządu w zakresie realizacji jej zadań własnych, które jednostki samorządu terytorialnego wykonywać powinny na własną odpowiedzialność. W aktualnym stanie prawnym dochodzi jednak do ograniczenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań poprzez wydawanie wiążących opinii o charakterze pozytywnym przez kuratora oświaty.

Słowa kluczowe: samodzielność, oświata, edukacja publiczna, kurator oświaty, opinia.

1. Wprowadzenie

Asumptem do podjęcia rozważań nad wskazaną problematyką było stwierdzenie ujęte w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw z dnia 20 lipca 2021 roku¹, gdzie przedstawiono pogląd, że: samorząd terytorialny nadal będzie wykonywał zadania publiczne w zakresie edukacji publicznej w zakresie niezastrzeżonym przez ustawy dla organu administracji publicznej, jakim jest kurator oświaty, a także, że „Z przepisów Konstytucji RP² nie wynika, aby sprawami dotyczącymi oświaty czy edukacji publicznej musiał się zajmować samorząd terytorialny [...]”. Zgodnie z aktualnym stanem prawnym funkcjonowanie systemu oświaty w Polsce polega na tym, że gminy ponoszą odpowiedzialność za funkcjonowanie przedszkoli i szkół, a administracja centralna państwa zobowiązuje się do zapewnienia odpowiednich środków finansowych w celu realizacji tego zadania. Analiza stanu prawnego skłania do postawienia tezy, że odpowiedzialności za działanie systemu oświaty nie towarzyszy realna samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań oświatowych. Wprowadzane regulacje prawne ograniczają samodzielność samorządu w zakresie realizacji jej zadań własnych, które jednostki samorządu terytorialnego wykonywać powinny na własną odpowiedzialność.

Zastrzeżenia dotyczące ograniczenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań z zakresu edukacji publicznej mogą dotyczyć w szczególności wpływu kuratora oświaty m.in. na decyzje w sprawie: utworzenia zespołu szkół; powołania na stanowisko dyrektora osoby niebędącej nauczycielem; wyboru na dyrektora ustalonego przez organ prowadzący kandydata, jeżeli do konkursu nie zgłosi się żaden kandydat albo w wyniku konkursu nie wyłoniono kandydata; powierzania w uzasadnionych przypadkach stanowiska dyrektora szkoły lub placówki na okres krótszy niż 5 lat szkolnych; odwoływania nauczyciela ze stanowiska dyrektora w przypadkach szczególnie uzasadnionych w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia. Są to decyzje, które w przekonaniu autora niniejszego opracowania mogą wpływać na ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania powierzonych im zadań publicznych z zakresu edukacji publicznej. Uznać należy za słuszne stanowisko D. Kurzyny-Chmiel, że przy takim skonstruowaniu oświatowych

¹ Uwagi w ramach uzgodnień z komisją wspólną rządu i samorządu terytorialnego <https://www.zpp.pl/storage/library/2021-08/49e8043766c878c67d84bc886070e5a7.pdf> [dostęp 7.05.2023].

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

zadań publicznych, jakie mamy obecnie, zmiana ta w istocie uzależnia prowadzenie samodzielnej samorządowej polityki oświatowej od kuratora oświaty, czyli administracji rządowej³.

2. Status prawny kuratora oświaty

Kurator oświaty zaliczany jest do organów administracji zespolonej. Jak zauważa E. Ura, administracja zespolona w województwie działa na podstawie zasady zespolenia administracyjnego, pozwalającej na wyodrębnienie kompetencji administracyjnej w strukturach terenowych administracji publicznej⁴. Status prawny kuratora oświaty oraz jego zadania zostały unormowane w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe⁵. W słowniczku do ustawy w art. 4 pkt 17 ustawodawca wskazuje, że pod pojęciem „kurator oświaty” należy rozumieć kierownika kuratorium oświaty jako jednostki organizacyjnej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie. Kuratora oświaty, na wniosek wojewody, powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw oświaty i wychowania. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania może odwołać kuratora oświaty także z własnej inicjatywy (art. 50 ust. 1 p.o.). Zgodnie natomiast z art. 51 p.o. do jego zadań należy m.in.: sprawowanie nadzoru pedagogicznego nad publicznymi i niepublicznymi przedszkolami, innymi formami wychowania przedszkolnego, szkołami, placówkami oraz kolegiami pracowników służb społecznych, które znajdują się na obszarze danego województwa; wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach określonych w ustawie; współdziałanie z radami oświatowymi powołanymi na podstawie art. 78 p.o.; wykonywanie zadań organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego⁶; opracowywanie programów wykorzystania środków na dofinansowanie doskonalenia nauczycieli, wyodrębnionych w budżecie wojewody, po zasięgnięciu opinii związków zawodowych, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego; organizowanie olimpiad, konkursów, turniejów, przeglądów oraz innych form współzawodnictwa i prezentacji osiągnięć uczniów szkół na obszarze województwa;

³ D. Kurzyna-Chmiel, *Samorząd terytorialny - teraźniejszość i wnioski na przyszłość*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 9, s. 7–9.

⁴ E. Ura, *Prawo administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2021, s. 246.

⁵ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 900) (dalej jako: p.o. lub prawo oświatowe).

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.).

współdziałanie z okręgowymi komisjami egzaminacyjnymi; opiniuje arkusze organizacji publicznych szkół i placówek, z wyjątkiem szkół i placówek prowadzonych przez ministrów, w zakresie ich zgodności z przepisami, przedstawiane przez organy prowadzące szkoły i placówki przed zatwierdzeniem arkuszy; współdziała z organami jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania i rozwoju bazy materialnej szkół i placówek.

3. Zasady ustrojowe a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania ich zadań

Dokonując rozważań w zakresie ustrojowych i aksjologicznych podstaw samodzielności w zakresie wykonywania zadań publicznych warto pokusić się o odpowiedź na pytanie, czym jest ten termin? Pojęcie samodzielności jest wieloznaczne, uznaje się go w nauce prawa administracyjnego jako jedną z najtrudniejszych do zdefiniowania kategorii⁷. Jak słusznie zauważa Z. Cieślak, pojęcie zadania w prakseologicznym ujęciu oznacza stan rzeczy, który ma być utrzymany bądź osiągnięty. Zadanie łączy się z pojęciem celu, gdzie cel stanowi kategorię kierunkową oznaczającą dążenie do osiągnięcia stanu rzeczy⁸. Zgodzić należy się ze stanowiskiem S. Fundowicza, który harmonizując tezę J. Bocia, zgodnie z którą administracja publiczna polega na wykonywaniu zadań publicznych przez podmioty (organy) publiczne, z zaproponowaną również przez J. Bocia definicją administracji publicznej⁹, wskazuje, że zadaniem publicznym jest: „przyjęte przez państwo zaspokojenie zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”¹⁰. Tak przyjęte zdefiniowanie zadania publicznego odwołuje się do katalogu zadań własnych z zakresu edukacji publicznej, które ustawodawca przypisał do jednostek samorządu terytorialnego w ustawach ustrojowych, tj.: art. 7 ust. 1 pkt 8 u.s.g.¹¹, art. 4 ust. 1

⁷ R. Stasikowski, *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7–8, s. 5.

⁸ Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 78.

⁹ Według Jana Bocia, „administracja publiczna to przyjęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”. *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 15.

¹⁰ S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego [w:] Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 158.

¹¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.).

pkt 1 u.s.p.¹², art. 14 ust. 1 pkt 1 u.s.w.¹³. Odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności¹⁴.

Podstawy samodzielności samorządu terytorialnego wyprowadzić można również z zasad ustrojowych państwa. Wśród nich główną rolę odegrać mogą zasada decentralizacji oraz pomocniczości. Przyjąć należy za M. Kuleszą, że idea państwa pomocniczego oznacza umocnienie zdolności wspólnot lokalnych i regionalnych do administrowania w szerokim zakresie swoimi sprawami, a także do reagowania na liczne wyzwania i zagrożenia, jakie codziennie rodzi współczesność¹⁵. Należy wskazać na brak materialnego kryterium, które pozwoliłoby na jednoznaczne rozróżnienie zadań samorządu terytorialnego i administracji rządowej i które uzależniałoby zarazem powierzenie samorządowi wyłącznie zadań publicznych o lokalnym charakterze¹⁶. W zdecentralizowanym modelu administracji publicznej zadania publiczne są wykonywane przez podmioty charakteryzujące się wysokim stopniem samodzielności względem innych, wyżej usytuowanych w hierarchii podmiotów administracji¹⁷.

Gmina funkcjonuje w ramach ustroju terytorialnego zapewniającego decentralizację władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji). Zasada decentralizacji ma także znaczenie dla określenia stosunku władzy centralnej do jednostek samorządowych¹⁸. Konstytucyjna zasada decentralizacji jest realizowana przez następujące zasady, w tym zasadę konstytucyjną przyjętą w art. 16 ust. 1 Konstytucji, w myśl której ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową, a następnie zasadę przyjętą w art. 16 ust. 2 Konstytucji („Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”), która jest realizacją zapisanej w art. 15 ust. 1 zasady decentralizacji

¹² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm.).

¹³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.).

¹⁴ EKSL, art. 4 ust. 2 i 3.

¹⁵ M. Kulesza, *Państwo – Obywatel – Samorząd*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 9, s. 13–15.

¹⁶ D. Kurzyna-Chmiel, *Samorząd terytorialny – teraźniejszość i wnioski na przyszłość*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 9, s. 7–15.

¹⁷ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 31 i n.

¹⁸ P. Śwital, *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*, Radom 2019, s. 36.

władzy publicznej. Wyrazem przyjęcia jako podstawowej zasady konstytucyjnej ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej zasady decentralizacji jest nie tylko powierzenie sprawowania władzy publicznej odrębnym od państwa podmiotom, ale też zagwarantowanie tym podmiotom samodzielności (art. 16 ust. 2) oraz zapewnienie ochrony sądowej tej samodzielności (art. 165)¹⁹. Przyjąć należy za słuszną tezę WSA w Łodzi, zgodnie z którą kurator oświaty nie może zastępować organów samorządu we wskazywaniu na sposoby wykonywania zadań oświatowych, kierując się np. efektywnością, zasadnością, słusnością lub celowością. Gdyby tak było, to organy samorządu musiałyby konstruować uchwały nie tylko zgodne z prawem, ale także zgodne z pozaprawną oceną (np. celowościową) organu zewnętrznego. To zaś oznaczałoby podważanie fundamentalnej zasady samorządu, jaką jest zasada decentralizacji²⁰. Co ważne, w tym zakresie kurator oświaty nie jest wykazywany w ustawach ustrojowych jako organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Rozważyć należy także, czy przysługuje mu w tym zakresie takie uprawnienie. Zadania te nie powinny być związane uzyskiwaniem na każdym etapie działalności opinii kuratora oświaty. Kompetencje kuratora oświaty powinny być kwalifikowane do kategorii działań określonych w ustawie o samorządzie gminnym jako zatwierdzanie, uzgadnianie lub opiniowanie rozstrzygnięć organu gminy przez inny organ, o których mowa w art. 89 u.s.g.

Przyznanie samodzielności samorządowi terytorialnemu znajduje wyraz prawny w konstrukcji prawnej nadzoru, której zasadnicze elementy unormowane są w Konstytucji. Według art. 171 ust. 1 Konstytucji działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Kompetencje nadzorcze przyznane są ściśle określonym organom i wyłącznie one mogą dokonywać nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego i stosować środki nadzoru. Organami tymi są: Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe (art. 171 ust. 2 Konstytucji)²¹. Wobec tego, że jednostkom samorządu terytorialnego przyznana została samodzielność w wykonywaniu powierzonych im ustawowo zadań, to ingerencja w tę samodzielność poprzez wiążące wskazywanie na sposoby wykonywania zadań samorządowych winna być wykluczona. W tym zakresie samodzielność samorządu podlega natomiast ochronie sądowej²².

Podkreślić należy, że przeciwieństwem decentralizacji jest centralizacja, w której występuje zjawisko rozmieszczania kompetencji do podejmowania decyzji na

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 20 marca 2001 r., II SA/Wr 444/99, OSP 2003/5/66.

²⁰ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 czerwca 2017 r., III SA/Łd 410/17, LEX nr 2333563.

²¹ Wyrok NSA z dnia 20 marca 2001 r., II SA/Wr 444/99, OSP 2003/5/66.

²² Wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 czerwca 2017 roku.

podstawie zasady koncentracji lub dekoncentracji. Dekoncentracja nie odnosi się bezpośrednio do układów organizacyjnych, nie określa stosunków między poszczególnymi jednostkami. Załatwianie tych spraw na szczeblu centralnym oznaczałoby koncentrację. Pojęcia te nie określają natomiast, czy zadania te będą realizowane w sposób niezależny czy też jednostka działająca będzie w swym działaniu hierarchicznie podporządkowana²³.

Warto zauważyć, że osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego jest fundamentem ich samodzielności obok konstytucyjnych zasad decentralizacji i pomocniczości stanowi podstawę ich konstrukcji oraz określa ich pozycję w państwie i prawie. W EKSL²⁴ znajduje się kilka podstawowych kryteriów, jakie powinny spełniać jednostki samorządu terytorialnego, a w tym posiadanie: kompetencji i zdolności do kierowania i zarządzania częścią spraw publicznych; prawnie zagwarantowanej swobody działania oraz prawa do samodzielnego ustalania swej wewnętrznej struktury. Zgodnie z aktualnym stanem prawnym, to gmina ponosi odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa i higienicznych warunków nauki. Ponadto gminy zobowiązane są do ustalania sieci publicznych przedszkoli i szkół podstawowych, a także granic ich obwodów. Gminy również w określonych przypadkach powołują i likwidują jednostki oświatowe, a także kontrolują też wypełnianie obowiązku szkolnego.

Zasada subsydiarności powinna skłaniać ustawodawcę do wstrzemięźliwego ingerowania w sprawy lokalne. Nawet jeżeli sprawa wymaga regulacji prawnej, to przepisy nie muszą pochodzić od prawodawcy krajowego, ale mogą być stanowione lokalnie z uwzględnieniem miejscowej specyfiki, tradycji, zapotrzebowania itd.²⁵. Jak zauważa K. Kokocińska, to organy jednostek samorządu terytorialnego (w szczególności szczebla gminnego) często decydują o doborze najbardziej przydatnego środka realizacji określonego celu publicznego. Władze samorządowe podejmą najbardziej racjonalną decyzję o tym, czy budować szkołę, czy stadion sportowy. Wybiorą one również najlepszą formę realizacji tego zadania, sposób finansowania i decydują, czy wykonać je samodzielnie, czy z innymi podmiotami, w tym podmiotami prywatnymi²⁶. Tezę tę podtrzymuje także NSA, wskazując, że nie należy natomiast do ustawowych kompetencji organu nadzoru

²³ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 1997, s. 256.

²⁴ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 ze zm.).

²⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 18 stycznia 2008 r., WNiK.IV.PK.0911-3/08, LEX nr 368097.

²⁶ K. Kokocińska, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w organizowaniu usług publicznych*, "Przegląd Prawa i Administracji" nr XCVIII, Wrocław 2014, s. 81.

(kuratora) decydowanie o konkretnych środkach takich jak przekształcenie szkół, czy budowa nowych, które prowadzić miałyby do realizacji wskazanych w opinii celów. Dobór środków zmierzających ku realizacji wskazanych w opinii celów należy do gminy, która odpowiada za organizację procesu edukacyjnego, korzystając w tym zakresie z gwarantowanej jej konstytucyjnie samodzielności²⁷.

Nie można zapominać o roli samorządu terytorialnego również w procesie prawidłowego rozwoju regionalnego, co przekłada się też na równomierny i wyważony dostęp do edukacji. To w pierwszej kolejności jednostki samorządu terytorialnego mają bezpośrednią wiedzę o potrzebach w tym zakresie i sposobie optymalnej realizacji tych potrzeb. Kompetencje kuratora nie są w żaden sposób podważane, nie może on jednak jako organ nadzoru pedagogicznego działać arbitralnie czy też nieracjonalnie. Dobrem nadrzędnym jest tu bowiem zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych w zakresie dostępu dzieci do edukacji, na jak najlepszym poziomie i w optymalnych warunkach²⁸. W tym kontekście istotną rolę może odegrać wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2021 r. (II SA/Wa 2070/20, LEX nr 3219362). Sąd uznał, że kurator oświaty nie może podważyć przesłanki ekonomicznej czy demograficznej jako powodu likwidacji szkół. Podkreślił jednocześnie, że gmina wykonuje zadania w zakresie prowadzenia szkół podstawowych jako zadania własne, działając na własną odpowiedzialność²⁹. Organ, jakim jest kurator oświaty nie jest uprawniony do oceny racjonalności działania organów samorządu terytorialnego, zwłaszcza opłacalności takich działań. Może jedynie badać je przez pryzmat realizacji ustawowych obowiązków – dla dobra obywateli³⁰.

4. Charakter prawny opinii kuratora oświaty

Omawiając zagadnienie samodzielności warto zastanowić się, czym dokładnie jest opinia kuratora oświaty. W aktualnym stanie prawnym na gruncie prawa oświatowego w przypadku realizacji zadań oświatowych dyrektor szkoły zobowiązany jest do uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty. Jednocześnie ustawodawca wskazuje, że opinia powinna mieć charakter wyłącznie pozytywny. Jak zauważa NSA: opinia jest oceną faktów z użyciem ustawowych lub subiektywnych kryteriów opiniującego, która nie wiąże organu rozstrzygającego sprawę. Organ ten powinien tylko rozważyć argumenty zawarte w opinii i dokonać ich

²⁷ Wyrok NSA z dnia 25 maja 2018 r., I OSK 2940/17, LEX nr 2520785.

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 grudnia 2020 r., II SA/Wa 1871/20, LEX nr 3124487.

²⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2021 r. II SA/Wa 2070/20, LEX nr 3219362.

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2020 r., II SA/Wa 2524/19, LEX nr 3065253.

swobodnej oceny³¹. W przypadku opinii kuratora oświaty opinia musi zostać w każdym przypadku wydana, co więcej, musi być ona pozytywna. Wbrew literalnej formule jest to więc uprawnienie bliższe uzgodnieniowej formie współdziałania, bowiem pozwala organowi nadzoru pedagogicznego władczo współkształtować treść projektu uchwały poprzez wskazanie w opinii zmian, które należy uwzględnić³².

NSA wskazuje, że opinia nie wiąże rozstrzygającego sprawę. Jak wskazano wyżej opinia nie jest też środkiem nadzorczym, a kurator oświaty nie jest organem uprawnionym na gruncie ustaw ustrojowych do dokonywania nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Opinia wyłącznie pozytywna mająca charakter wiążący narusza zatem samodzielność jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań z zakresu edukacji publicznej. NSA wskazuje przy tym, że kurator oświaty musi postępować zgodnie z zasadami ogólnymi i wydając opinię musi w jej uzasadnieniu wykazać, że działa w granicach prawa, z czego wynika, że jego rozstrzygnięcie nie może być arbitralne czy też oparte na nieprawdziwych podstawach faktycznych³³. Zauważyć przy tym należy, że uzyskanie opinii jest niezbędnym elementem procesu projektowania sieci szkół, a jej wynik (pozytywny bądź negatywny) niesie określone skutki prawne dla tego procesu. Nadanie opinii kuratora charakteru wiążącego oznacza zatem, że nie jest ona opinią w powszechnym znaczeniu, lecz stanowi formę wyrażenia zgody ze strony organu ją wydającego. O jej szczególnym charakterze świadczy także ochrona prawna, jaką przyznał jednostkom samorządu terytorialnego ustawodawca, przez możliwość zakwestionowania opinii i w konsekwencji zbadania jej zgodności z prawem, przez sąd administracyjny³⁴.

Analizując zagadnienie ingerencji nadzorczej kuratora oświaty w przypadku procedury likwidacji szkoły realizowanej na podstawie przepisów prawa oświatowego nie można zapomnieć, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania w zakresie zakładania i prowadzenia szkół jako zadania własne, działając przy tym na własną odpowiedzialność. Tym samym wiążące dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego stanowisko kuratora oświaty, wyrażone z wydanej opinii w sprawie likwidacji szkoły, nie może naruszać samodzielności tej jednostki w zakresie wykonywania jej własnych, obowiązkowych zadań publicznych w zakresie oświaty³⁵. W omawianym zakresie można zauważyć

³¹ Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2003 r., II SA/Kr 1490/01, CBOSA.

³² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 lutego 2018 r., IV SA/Wr 816/17, LEX nr 244630.

³³ Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 447/21, LEX nr 3336203.

³⁴ Wyrok WSA w Opolu z dnia 13 grudnia 2018 r., II SA/Op 354/18, LEX nr 2609772.

³⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2020 r., II SA/Wa 1072/20, LEX nr 3121942.

natomiast odmienne rozumienie pojęcia opinii. Jak zauważa WSA w Krakowie, opinia ta jest to bowiem jednostronne i władcze wkroczenie podmiotu usytuowanego poza samorządem w działalność samorządową z zakresu zadań oświatowych³⁶. Opinia kuratora oświaty przewidziana w art. 89 Prawa oświatowego nie mieści się w zakresie nadzoru nad działalnością gminną, sprawowanego przez administrację rządową, którego podstawowe ramy określa wspomniany art. 171 Konstytucji RP. Nie ma żadnych prawnych przesłanek do dopatrywania się w Prawie oświatowym wyjątków od konstytucyjnego kryterium nadzoru i podstaw do wkraczania przez organy sprawujące nadzór pedagogiczny (co do zasady nad szkołami) w działalność jednostek samorządowych prowadzących szkoły w ramach swoich zadań własnych, głębiej, niż pozwala na to Konstytucja i samorządowe ustawy ustrojowe³⁷.

W przypadku likwidacji szkoły wynikający z przytoczonego przepisu rodzaj współdziałania organów administracji publicznej należy uznać za szczególnego rodzaju nadzór wynikający z przypisania ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania roli koordynatora polityki oświatowej państwa. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, „Nadzór ten należy rozumieć jako wywieranie wpływu na organizację siatki szkół i placówek prowadzonych przez powiat, wykraczające poza znaną instytucjom samorządowym formułę współdziałania”. Uwzględniając to należy przyjąć, że formą nadzoru pedagogicznego kuratora oświaty nad działalnością szkoły jest również wymaganie uzyskania pozytywnej opinii tego organu w sprawie likwidacji szkoły, warunkującej dopuszczalność podjęcia ostatecznej decyzji organu prowadzącego w tym zakresie (art. 89 ust. 3)³⁸. Opinia w przedmiotowej sprawie nie jest środkiem nadzoru określonym na gruncie ustaw samorządowych. Opinia kuratora oświaty, zwłaszcza wobec jej wiążącego charakteru, nie może władczo ingerować w sferę zastrzeżoną do samodzielności gminy. Ocena, jakkolwiek wiążąca i mogąca wskazywać na konieczne do uzgodnienia zmiany, nie może sprowadzać się do zastąpienia rady gminy w jej kompetencjach³⁹. Opinia taka wkraczałaby także nie tylko w kompetencje organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Naruszałaby też ustawowo zagwarantowane dokonywanie nadzoru wojewody na podstawie kryterium zgodności z prawem nad jednostkami samorządu terytorialnego wykonującymi zagwarantowane im ustawowo zadania publiczne.

Konkludując rozważania przyjąć należy, że zgodnie ze stanowiskiem NSA wydawaną opinię kuratora oświaty należy zakwalifikować jako środek nadzoru

³⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 lipca 2017 r., III SA/Kr 506/17, LEX nr 2329855.

³⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2021 r., II SA/Wa 1972/20, LEX nr 3265964.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2021 r., sygn. akt III OSK 2935/21, CBOSA.

³⁹ Wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2019 r., I OSK 2303/17, LEX nr 2724623.

nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego przewidziany w ustrojowych ustawach samorządowych. Opinia ta jest więc opinią wydawaną w ramach nadzoru sprawowanego przez administrację rządową nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, w myśl art. 171 Konstytucji RP⁴⁰. Nie należy kwalifikować, jak zostało już podniesione, opinii do środków nadzoru. Postulować należy, aby wydawana była opinia, ale nie warunkować jej skuteczności działania poprzez dookreślenie wyłącznie jej pozytywnym charakterem. Ogranicza to bowiem zdolność samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań oraz odbiera realny wpływ na wykonywanie zadań oświatowych.

5. Podsumowanie

Wprowadzone do ustawy prawo oświatowe rozwiązania budzą wątpliwości z perspektywy zasady decentralizacji oraz samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań oświatowych. Jednym z podstawowych warunków decentralizacji jest podejmowanie decyzji co do istoty danego zadania przez jednostkę odpowiadającą za jego realizację. W aktualnym stanie prawnym będzie dochodziło do licznych sporów pomiędzy administracją rządową a samorządową w zakresie uprawnień do wykonywania zadań z zakresu edukacji publicznej. Przyjmując stanowisko wyrażane w doktrynie, jak i judykaturze dokładnie należy określić granice w zakresie wykonywania zadań oświatowych. Zasady ustrojowe RP wskazują, że to samorząd terytorialny jako ten najbliższy obywatelowi powinien mieć uprawnienia w realizacji polityki oświatowej.

Udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej znajduje swoje umocowanie w normie konstytucyjnej. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Ograniczanie działania samorządu poprzez wydawanie opinii mającej charakter wyłącznie pozytywny ocenić należy negatywnie. Jednocześnie należy wykazać, że opinia nie jest środkiem nadzorczym. Kurator nie jest także organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, nie powinien zatem wkraczać w kompetencje uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki posiadają samodzielność w zakresie wykonywania zadań. Szczególnie podkreślać należy, że to jednostki samorządu terytorialnego w ramach samodzielności wykonują zadania związane z edukacją i kompetencje te mają charakter wyłączny – nie powinny

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2021 r., sygn. akt III OSK 3077/21, CBOSA.

wiązać się z jednoznacznym wydawaniem w każdym przypadku opinii pozytywnej. Stanowisko to podkreśla bogata linia orzecznictwa sądowego.

Bibliografia

- Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007.
- Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000.
- Fundowicz S., *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego [w:] Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Kokocińska K., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w organizowaniu usług publicznych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2014, nr XCVIII.
- Kulesza M., *Państwo – Obywatel – Samorząd*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 9.
- Kurzyna-Chmiel D., *Samorząd terytorialny – teraźniejszość i wnioski na przyszłość*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 9.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji [w:] System prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 1997.
- Stasikowski R., *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7–8.
- Śwital P., *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*, Radom 2019.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2021.
- Uwagi w ramach uzgodnień z komisją wspólną rządu i samorządu terytorialnego <https://www.zpp.pl/storage/library/2021-08/49e8043766c878c67d84bc886070e5a7.pdf>.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 900 ze zm.).
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 ze zm.).

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2021 r., sygn. akt III OSK 3077/21, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2021 r., sygn. akt III OSK 2935/21, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 447/21, LEX nr 3336203.

- Wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2019 r., I OSK 2303/17, LEX nr 2724623.
Wyrok NSA z dnia 25 maja 2018 r., I OSK 2940/17, LEX nr 2520785.
Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2003 r., II SA/Kr 1490/01, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 20 marca 2001 r., II SA/Wr 444/99, OSP 2003/5/66.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2021 r. II SA/Wa 2070/20, LEX nr 3219362.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2020 r., II SA/Wa 2524/19, LEX nr 3065253.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2020 r., II SA/Wa 1072/20, LEX nr 3121942.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 grudnia 2020 r., II SA/Wa 1871/20, LEX nr 3124487.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2021 r., II SA/Wa 1972/20, LEX nr 3265964.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 lutego 2018 r., IV SA/Wr 816/17, LEX nr 244630.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 13 grudnia 2018 r., II SA/Op 354/18, LEX nr 2609772.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 czerwca 2017 r., III SA/Łd 410/17, LEX nr 2333563.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 lipca 2017 r., III SA/Kr 506/17, LEX nr 2329855.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 18 stycznia 2008 r.,
WNIK.IV.PK.0911-3/08, LEX nr 368097.



dr Joanna Uliasz

ORCID: 0000-0002-8967-0064

e-mail: juliasz@ur.edu.pl

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Rzeszowski

Realizacja prawa do nauki przez dzieci ukraińskie w Polsce – uwagi krytyczne

A Critical Examination of Ukrainian Children's Right to Education in Poland

Abstract

Every child possesses an inherent right to education, with free and compulsory education in public schools serving as pivotal mechanisms for the realization of this fundamental right. In our rapidly evolving 21st-century world, marked by the proliferation of advanced technologies, the importance of knowledge and intellectual capital is on an exponential ascent.

The constitutionally guaranteed right to free education in public schools, coupled with the principle of compulsory education, not only fosters personal growth but, more importantly, paves the way for the acquisition of an education that holds far-reaching implications for an individual's economic and social standing. Consequently, every instance of excluding members of a social group from their right to education demands a rigorous and critical examination.

This article undertakes a comprehensive analysis of the pressing issue concerning the factual exclusion of Ukrainian children residing in Poland from compulsory education. Simultaneously, it explores the encroachment on their right to education.

Keywords: child rights, constitutional right to education, compulsory education, online teaching.

Streszczenie

Każde dziecko ma prawo do kształcenia się. Prawo to realizuje dzięki takim gwarancjom jak obowiązek nauki, obowiązek szkolny, bezpłatność nauki w szkołach publicznych. W XXI wieku, w krajach rozwiniętych zdominowanych przez wysoko rozwinięte technologie to wiedza i kapitał intelektualny zyskują na znaczeniu.

Konstytucyjne prawo do bezpłatnej nauki w szkołach publicznych, skorelowane z obowiązkiem szkolnym, daje możliwość nie tylko osobistego rozwoju, ale przede wszystkim szansę uzyskania wykształcenia, które w dłuższej perspektywie czasu przesądzać będzie o sytuacji majątkowej oraz społecznej danej jednostki. Niezwykle krytycznie zatem należy podchodzić do każdego

przypadku wykluczenia grupy podmiotów z prawa do nauki. Niniejszy artykuł porusza istotny problem faktycznego wyłączenia dzieci ukraińskich, przebywających na terytorium RP, z konieczności realizowania obowiązku szkolnego, a tym samym ingerencji w ich prawo do nauki.

Słowa kluczowe: prawa dziecka, konstytucyjne prawo do nauki, obowiązek szkolny, nauka zdalna.

1. Uwagi wstępne

Prawo do nauki i ściśle powiązany z nim powszechny obowiązek szkolny traktujemy dziś jako rzecz oczywistą, mimo że gwarancja tegoż prawa oraz wynikające z niego zobowiązania państwa, to jedno z największych osiągnięć współczesnych, rozwiniętych społeczeństw. Powszechne jest przekonanie, że kluczowym czynnikiem determinującym rozwój społeczno-gospodarczy państw jest wielkość kapitału intelektualnego, opisywanego m.in. dostępem mieszkańców do kształcenia na wszystkich poziomach edukacji, jakością kształcenia oraz organizacją systemu szkolnictwa, a także zasobem wiedzy, kwalifikacjami i formalnym wykształceniem, zdobytymi w systemie szkolnictwa¹. Urzeczywistnienie prawa do nauki jest nie tyle szczególnym przywilejem współczesnego człowieka, ile stanowi nieodzowny warunek rozwoju społeczeństwa i jednocześnie pełnego uczestnictwa jednostki w życiu społecznym².

By uzmysłowić sobie skalę przemian w obszarze upowszechnienia dostępu do edukacji, a w konsekwencji umasowienia umiejętności czytania, pisania i liczenia przytoczone zostaną wymowne dane: w Rzeczypospolitej sprzed 100 lat, według wskaźników ze spisu ludności w 1921 r., przeciętnie w Polsce osoby niepotrafiące czytać (i tym samym pisać) stanowiły 33,1% ogółu ludności w wieku 10 lat i więcej³. Dziś wskaźnik alfabetyzacji, tj. umiejętności czytania i pisania w Polsce dla osób powyżej 15. roku życia wynosi 100%⁴.

Zrozumienie przez część elit II RP konieczności uczynienia powszechną darmowej edukacji skutkowało przyjęciem w Konstytucji marcowej z 1921 roku⁵, konkretnych gwarancji, takich jak m.in.: w kategorii praw obywatelskich, prawa do bezpłatnej nauki w szkołach państwowych (art. 119). Wśród konstytucyjnych obowiązków powszechnych tamtego okresu ustawa zasadnicza wymieniała

¹ P. Stańczyk, *Wykształcenie ludności II RP w świetle badań GUS*, „Społeczeństwo i Ekonomia” 2016, nr 1(5), s. 8.

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2014 r., K 35/11.

³ P. Stańczyk, *Wykształcenie...*, *op.cit.*, s. 11

⁴ Dane Banku Światowego, <https://data.worldbank.org/indicator/SE.ADT.LITR.ZS?view=chart> [dostęp: 25.09.2023].

⁵ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267).

obowiązek nauki (przymus szkolny) w zakresie szkoły powszechnej dla wszystkich obywateli państwa, przy czym czas, zakres i sposób pobierania tej nauki miała określić ustawa (art. 94 i 118)⁶. Fundament konstytucyjny, o którym wspomniano, mimo licznych przeszkód faktycznych w organizacji szkolnictwa powszechnego, dał impuls do stopniowej likwidacji poziomu analfabetyzmu w II RP.

Postanowienia Konstytucji kwietniowej z 1935 roku⁷ stanowiły regres w stosunku do wcześniejszych założeń, zawartych w Konstytucji marcowej, bowiem przepis końcowy, art. 81 ust. 2 ustawy zasadniczej z 1935 roku pozostawiał jedynie część uprzednio obowiązujących rozwiązań. Utrzymał w mocy art. 99, 109–118 i 120 Konstytucji marcowej, tj. prawo zakładania i prowadzenia szkół (w tym przez obywateli polskich należących do mniejszości narodowościowych, wyznaniowych lub językowych), obowiązek szkolny i obowiązkową naukę religii w szkołach finansowanych przynajmniej w części przez państwo lub ciała samorządowe. Znosił natomiast kluczową gwarancję nieodpłatnej edukacji, zawartą we wspomnianym art. 119 Konstytucji marcowej⁸.

Przy zrozumieniu dla całej krytyki ustroju socjalistycznego, podkreślić należy, że Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 roku⁹ w zakresie prawa do nauki przyniosła istotną, nie tylko formalną zmianę, bowiem w jej art. 61 ust. 1 (w pierwotnym brzmieniu z 1952 roku) wprost wyartykułowano, iż obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mają prawo do nauki. Jednocześnie art. 61 ust. 2 tejże Konstytucji stanowił, że prawo do nauki zapewniają w coraz szerszym zakresie: 1) powszechne, bezpłatne i obowiązkowe szkoły podstawowe; 2) stała rozbudowa szkolnictwa średniego ogólnokształcącego i zawodowego oraz szkolnictwa wyższego; 3) pomoc państwa w podnoszeniu kwalifikacji obywateli zatrudnionych w zakładach przemysłowych i innych ośrodkach pracy w mieście i na wsi; 4) system stypendiów państwowych, rozbudowa burs, internatów i domów akademickich oraz innych form pomocy materialnej dla dzieci robotników, pracujących chłopów i inteligencji.

Aktualnie, szerokie gwarancje prawa do nieodpłatnej nauki znajdziemy w Konstytucji RP z 1997 roku¹⁰, o czym mowa szczegółowo będzie dalej. Poważnym

⁶ S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki i jego gwarancje* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 631.

⁷ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r., nr 30, poz. 227).

⁸ L. Kierznowski, *Historia prawa do nauki w polskich konstytucjach*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, t. XVI, z. 2, s. 165.

⁹ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232).

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

wyzwaniem, jakie stoi dzisiaj przed państwem polskim w obszarze realizacji wspomnianego prawa, jest pełne i skuteczne włączenie do systemu powszechnej edukacji podstawowej, opartej na polskich programach nauczania, wszystkich dzieci przebywających na terytorium RP, w szczególności ukraińskich dzieci uchodźczych. Od sposobu poradzenia sobie ze wspomnianym wyzwaniem zależała będzie w przyszłości ład społeczny oraz dobrobyt zarówno tych dzieci, jak i Rzeczypospolitej. Według alarmujących danych, w polskich szkołach w roku szkolnym 2022/23, naukę podjęło ok. 200 tys., tj. mniej niż połowa dzieci ukraińskich przebywających w Polsce¹¹. Podobna liczba dzieci uchodźczych uczy się zdalnie w ukraińskim systemie edukacji. Bliżej niesprecyzowana jest liczba dzieci, które nie uczą się w żadnym systemie – ani polskim, ani ukraińskim¹². Problem pozostaje aktualny.

Niech skłania ku refleksji fakt, że edukacja jest jednym z najskuteczniejszych narzędzi wyciągania wykluczonych dzieci i dorosłych z ubóstwa¹³. Jest również czynnikiem redukującym skalę zachowań przestępczych wśród młodych. Edukacja to dla jednostki przepustka do życia w dobrobycie i najlepsza droga do budowania dobrostanu ogółu.

2. Gwarancja prawa do nauki w prawie międzynarodowym

Prawo do nauki, każdorazowo powiązane z powszechnym obowiązkiem szkolnym, wyartykułowane zostało w trzech międzynarodowych traktatach dotyczących praw człowieka, których Polska jest stroną. Rzeczpospolita, zgodnie z art. 9 Konstytucji RP z 1997 roku oraz zasadą prawa traktatów *pacta sunt servanda*, zobowiązana jest przestrzegać wiążącego ją prawa międzynarodowego.

W Międzynarodowym Pakcie Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych¹⁴, który Polska ratyfikowała w 1977 roku, w art. 13 ust. 1 czytamy: Państwa Strony niniejszego Paktu uznają prawo każdego do nauki. Są one zgodne, że nauczanie powinno zmierzać do pełnego rozwoju osobowości i poczucia godności ludzkiej i umacniać poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności. Są one również zgodne, że nauka powinna umożliwiać wszystkim efektywny udział

¹¹ <https://samorząd.pap.pl/kategoria/edukacja/mein-w-polskich-szkolach-i-przedszkolach-jest-1879-tys-dzieci-i-mlodziezy-z> [dostęp 25.09.2023].

¹² Wypowiedź wiceministra edukacji i nauki T. Rzymkowskiego dla Dziennik.pl, *Ilu uczniów z Ukrainy uczy się w polskich szkołach? Wiceminister Rzymkowski podał dane* [dostęp 25.09.2023].

¹³ <https://www.unesco.org/en/right-education> [dostęp: 22.09.2023].

¹⁴ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 169).

w wolnym społeczeństwie, rozwijać zrozumienie, tolerancję i przyjaźń między wszystkimi narodami i wszystkimi grupami rasowymi, etnicznymi lub religijnymi, jak również popierać działalność Organizacji Narodów Zjednoczonych na rzecz utrzymania pokoju. Zgodnie z art. 13, ust. 2 lit. a Państwa Strony niniejszego Paktu uznają, że w celu osiągnięcia pełnej realizacji tego prawa nauczanie podstawowe będzie obowiązkowe, bezpłatne i dostępne dla wszystkich.

Drugim, kluczowym dokumentem prawa międzynarodowego, gwarantującym prawo do nauki jest Konwencja o prawach dziecka¹⁵, którą zarówno Polska, jak i Ukraina ratyfikowały w 1991 roku. Zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1 Konwencji Państwa Strony uznają prawo dziecka do nauki i w celu stopniowego realizowania tego prawa na zasadzie równych szans zobowiązują się uczynić nauczanie podstawowe obowiązkowym i bezpłatnym dla wszystkich. W Konwencji o prawach dziecka akcentuje się zatem głównie prawo dziecka do edukacji w sensie powszechnego dostępu do właściwego zorganizowania i sprawnie funkcjonującego systemu oświaty¹⁶.

Istotne uzupełnienie zakresu ochrony prawa do nauki zawarto w Konwencji w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty¹⁷, która wiąże Polskę od lat 60. XX wieku. Termin „oświata”, wielokrotnie występujący w Konwencji, zyskał konkretne znaczenie. Zgodnie z art. 1. ust. 2 Konwencji, oznacza on zarówno dostęp do oświaty, ale także poziom i jakość nauczania oraz warunki, w jakich to nauczanie się odbywa. Takie rozumienie odnosi się do „oświaty” wszystkich typów i stopni bez wyjątku i niezależnie od różnorodności krajowych systemów nauczania.

Konkludując, regulacje przyjęte w powyższych dokumentach międzynarodowych dają podstawę do ustalenia ponadnarodowego, chronionego modelu normatywnego prawa do edukacji¹⁸ i są ogólnym standardem, wiążącym dla państwa polskiego.

3. Dziecko jako podmiot konstytucyjnego prawa do nauki

Konstytucja RP z 1997 roku tworzy wyraźne ramy dla ochrony praw dziecka, w tym jego prawa do nauki. Pojęcie „praw dziecka” w przepisach Konstytucji

¹⁵ Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. 1991 r., nr 120, poz. 526).

¹⁶ J. Mikosz, *Prawo do nauki* [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław–Kraków–Warszawa 1991, s. 983.

¹⁷ Konwencja w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty, sporządzona w Paryżu dnia 15 grudnia 1960 r. (Dz.U. z 1964 r., nr 40, poz. 268).

¹⁸ J. Stadniczenko, *Konwencja o prawach dziecka. Komentarz*, Biuro Rzecznika Praw Dziecka, 2015, s. 158.

należy rozumieć jako nakaz zapewnienia ochrony interesów małoletniego, który w praktyce sam ochrony tej może dochodzić w bardzo ograniczonym zakresie¹⁹. Za adresatów wspomnianego nakazu w pierwszym rzędzie należy uznać rodziców dziecka. W sytuacji jednak, gdy rodzice dziecka nie dają rękopmi prawidłowej ochrony interesów małoletniego, za subsydiarnego adresata wspomnianego nakazu uznajemy organy władzy publicznej, które m.in. władne są ograniczyć lub pozbawić rodzica praw rodzicielskich na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Niniejsza konstatacja wynika z łącznej wykładni przepisów: art. 18 Konstytucji (zasada ochrony i opieki państwa nad rodziną, macierzyństwem i rodzicielstwem), art. 48 Konstytucji (prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z ich przekonaniami), art. 72 Konstytucji (ochrona praw dziecka *sensu stricto*).

Z literalnego brzmienia przepisów Konstytucji RP wynika, że poza nielicznymi wyjątkami, ustawa zasadnicza adresuje prawa i wolności do „każdej osoby” bądź „każdego obywatela”²⁰. Dziecko zatem jest podmiotem ogółu praw i wolności konstytucyjnych, w tym prawa do nauki, których nosicielami mogą być inne osoby. Kwestią do rozstrzygnięcia pozostaje, czy konstytucyjne prawo do nauki przysługuje wyłącznie dzieciom posiadającym obywatelstwo polskie czy też wszystkim dzieciom, znajdującym się na terytorium RP i pozostającym pod jurysdykcją państwa polskiego. Odpowiedź, ze względu na brzmienie art. 70 Konstytucji jest oczywista. Zgodnie z ust. 1 wspomnianego przepisu prawo do nauki ma „każdy” (jest to wskazanie kręgu podmiotów uprawnionych w sposób najmożliwiej szeroki), zaś nauka do 18. roku życia jest obowiązkowa. Ustrojodawca zatem nie limituje prawa do nauki i konkretnie skorelowanego z prawem tym obowiązku szkolnego ze względu na przynależność państwową danej jednostki, a jedynie ze względu na jej wiek. Przy czym wyraźną linią demarkacyjną pozostaje moment uzyskania pełnoletności przez uprawnionego, tj. moment utraty w świetle obowiązujących przepisów statusu dziecka.

Czyniąc zadość wymogom zobowiązań międzynarodowych, art. 70 ust. 1 Konstytucji statuuje prawo do nauki, tj. pobierania nauki (uczenia się, kształcenia, zdobywania i poszerzania wiedzy²¹) oraz towarzyszący temu prawu – w wypadku osób, które nie ukończyły 18. roku życia – obowiązek nauki. Konstytucja ustanawia jednocześnie ogólną zasadę bezpłatnego nauczania w szkołach publicznych, nie wyłączając tej gwarancji w stosunku do dzieci nieposiadających polskiego

¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 2022 r., sygn. akt SK 3/20.

²⁰ W. Borysiak, *Komentarz do art. 72 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Komentarz art. 1–86*, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1659.

²¹ B. Stępień-Załucka, *Prawo do nauki* [w:] *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne w Konstytucji RP z 1997 r.*, red. H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2018, s. 147.

obywatelstwa. Co ważne, z punktu omawianego w niniejszym artykule zagadnienia, Konstytucja nie przewiduje żadnego wyjątku od ustanowionego obowiązku szkolnego, odsyłając do ustawy w zakresie sposobu jego wykonywania²². Obowiązek nauki realizowany jest przede wszystkim w szkołach publicznych i niepublicznych. Ustawodawca dopuszcza również realizację obowiązku nauki w formie pozaszkolnej (nauczanie domowe), z jednoczesnym zachowaniem kontroli państwa nad postępami ucznia w nauce²³. Kontrola państwa nad wykonywaniem obowiązku szkolnego przez małoletnich jest istotną gwarancją faktycznej realizacji prawa do nauki. W przypadku rodziców dzieci ukraińskich kontrola ta została wyłączona od 2022 roku przepisami prawa powszechnie obowiązującego²⁴.

Problem egzekwowania obowiązku szkolnego względem dzieci ukraińskich poruszył Rzecznik Praw Obywatelskich akcentując, że obowiązkiem państwa jest zadbanie o każde dziecko przebywające na jego terenie. Wskazał, że aktualnie problemem pozostaje faktyczne funkcjonowanie na terytorium Polski dwóch równoległych systemów edukacji dla uczniów ukraińskich. Część z nich bowiem uczęszcza do szkół polskich, a część kontynuuje naukę zdalnie w ramach systemu ukraińskiego. Problematyczne w takiej sytuacji staje się skuteczne wykonywanie nadzoru nad realizacją obowiązku szkolnego przez tę drugą grupę. Szacuje się też, że stosunkowo duża część spośród ukraińskich dzieci w Polsce nie jest objęta żadnym systemem²⁵. Ten dualizm systemu edukacji w przypadku dzieci ukraińskich oraz brak egzekucji obowiązku szkolnego wynikają z wadliwości obowiązujących przepisów, o czym mowa będzie szczegółowo w dalszych rozważaniach.

4. Wykonywanie obowiązku szkolnego zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe

Ustrojodawca w art. 70 ust. 1 Konstytucji odesłał do uregulowania sposobu wykonywania obowiązku szkolnego w akcie normatywnym rangi ustawowej. Stosowne przepisy, określające ramy przedmiotowego zagadnienia znajdziemy w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe²⁶. Art. 35 ustawy otwiera

²² Zob. także J. Blicharz, *Ochrona praw dziecka na tle Konstytucji RP z 1997 roku — ramy normatywne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2021, nr 4072, s. 27.

²³ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 70 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Lex/el. 2021.

²⁴ Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 103).

²⁵ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ukraina-uchodzcy-artykul> (dostęp: 28.09.2023).

²⁶ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 59) (dalej jako: u.p.o.).

grupę regulacji precyzujących okres trwania obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, sposób realizacji obowiązku szkolnego (art. 36 u.p.o.), obowiązki rodziców dziecka podlegającego obowiązkowi szkolnemu (art. 40 u.p.o.), sposób i proces kontroli spełniania obowiązku szkolnego i obowiązku nauki (art. 41 u.p.o.), a także egzekucję obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki.

Zgodnie z brzmieniem art. 35 ust. 1 u.p.o. nauka jest obowiązkowa do ukończenia 18. roku życia. Przepis ten jest tożsamy z brzmieniem art. 70 ust. 1 zd. 2 Konstytucji. Ustawa Prawo oświatowe doprecyzowuje jednak, że obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat oraz trwa do ukończenia szkoły podstawowej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18. roku życia (art. 35 ust. 2 u.p.o.). Co do zasady obowiązek szkolny spełnia się przez uczęszczanie do szkoły podstawowej publicznej albo niepublicznej (art. 36 ust. 8 u.p.o.). Ustawa przewiduje możliwość realizacji obowiązku szkolnego w postaci tzw. nauczania domowego. Jednakże weryfikacja postępów w przypadku takiego nauczania dokonywana jest na podstawie rocznych egzaminów klasyfikacyjnych z zakresu części podstawy programowej obowiązującej na danym etapie edukacyjnym (art. 37 ust. 4 u.p.o.).

Zgodnie z założeniami porządku konstytucyjnego oraz wynikającego z niego całego systemu prawa na rodzicach dziecka podlegającego obowiązkowi szkolnemu ciążą określone obowiązki, zabezpieczające prawo podmiotowe dziecka do nauki. Do obowiązków tych, wedle obowiązujących przepisów należy m.in.: dopełnienie czynności związanych ze zgłoszeniem dziecka do szkoły (art. 40 ust. 1 pkt 1 u.p.o.); zapewnienie regularnego uczęszczania dziecka na zajęcia szkolne (art. 40 ust. 1 pkt 2 u.p.o.); zapewnienie dziecku warunków umożliwiających przygotowywanie się do zajęć (art. 40 ust. 1 pkt 3 u.p.o.).

Na dyrektorze publicznej szkoły podstawowej ciąży powinność kontroli spełniania obowiązku szkolnego przez dzieci zamieszkujące w obwodzie jego szkoły. Dyrektor także prowadzi ewidencje spełniania obowiązku szkolnego i obowiązku nauki. Gmina natomiast kontroluje spełnianie obowiązku nauki przez młodzież zamieszkałą na terenie tej gminy. Wójt gminy (burmistrz, prezydent miasta) jest obowiązany przekazywać dyrektorom publicznych szkół podstawowych na obszarze gminy informacje o aktualnym stanie i zmianach w ewidencji dzieci i młodzieży w wieku 3–18 lat.

Zgodnie z art. 42 u.p.o. niespełnienie obowiązku szkolnego i nauki podlega egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁷. Na gruncie wspomnianej ustawy obowiązek

²⁷ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 1966 r., nr 24, poz. 151 ze zm.).

szkolny i obowiązek nauki należą do kategorii obowiązków o charakterze niepieniężnym (art. 2 § 1 pkt 10 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym). Środkiem przymuszającym do wyegzekwowania obowiązku szkolnego i obowiązku nauki jest grzywna w celu przymuszenia. Grzywny nie stosuje się wobec ucznia, jako osoby małoletniej. Zgodnie z art. 120 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, nieuczęszczanie dziecka do szkoły skutkować będzie nałożeniem grzywny na jego przedstawicieli ustawowych. Tym samym egzekwowany będzie rodzicielski obowiązek zapewnienia regularnego uczęszczania dziecka na zajęcia.

Podsumowując, obowiązek szkolny w Polsce, mający doniosłe znaczenie dla utrzymania dobrostanu społeczeństw wysoko rozwiniętych, skorelowany z konstytucyjnym prawem podmiotowym każdego dziecka do dostępu do bezpłatnej i powszechnej nauki w szkołach podstawowych zabezpieczony jest szeregiem przepisów, w tym przepisów egzekucyjnych. Suma regulacji dedykowanych prawu do nauki, stopień ich skomplikowania i szczegółowości wskazują na szczególną troskę państwa skierowaną ku najmłodszym. Istotnym problemem jednak pozostaje fakt, że wprowadzonymi przepisami rangi podustawowej – rozporządzeniem – wspomniany standard wyłączony zostaje w stosunku do dzieci ukraińskich.

5. Pozorna realizacja obowiązku szkolnego przez dzieci z Ukrainy jako naruszenie konstytucyjnego podmiotowego prawa do nauki

Ustawa z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa²⁸ (tzw. specustawa) określiła szczegółowo zasady dotyczące kształcenia, wychowania i opieki dzieci i uczniów będących obywatelami Ukrainy, w tym wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w realizacji dodatkowych zadań oświatowych. Na mocy art. 59 niniejszej ustawy minister właściwy do spraw oświaty i wychowania uzyskał możliwość określenia, w drodze rozporządzenia, organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawany za legalny na podstawie niniejszej ustawy albo którzy przebywają legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w przypadku gdy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy od dnia 24 lutego 2022 roku w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa.

²⁸ Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 103).

Delegacja ustawowa zawarta w art. 59 specustawy nie tyle upoważnia do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, co pozwala na samodzielne uregulowanie kompleksu zagadnień, ściśle związanych z konstytucyjnie chronionym prawem do nauki, wyłącznie w akcie podustawowym. Narusza to wymóg konieczności regulowania wykonywania obowiązku szkolnego w ustawie (art. 70 ust. 1 Konstytucji RP). W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jak również poglądów doktryny, przekroczenie konstytucyjnych granic upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia uznać należy za niedopuszczalne²⁹.

Nie budzi wątpliwości fakt, że tzw. specustawa dotycząca uchodźców z Ukrainy stanowi, bo i może, w zakresie regulacji prawa do nauki *lex specialis* w stosunku do ustawy Prawo oświatowe. Nie oznacza to jednak, co należy wyraźnie raz jeszcze podkreślić, że może delegować sposób realizacji obowiązku szkolnego przez dzieci ukraińskie do aktu normatywnego o charakterze podustawowym – w tym konkretnym przypadku do rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 marca 2022 roku w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy³⁰. Szczególnie negatywnie ocenić należy tę treść niniejszego rozporządzenia, zgodnie z którą dzieci i uczniowie będący obywatelami Ukrainy, a przebywający w związku z trwającym konfliktem ukraińsko-rosyjskim w Polsce, mogą pobierać naukę w przedszkolu lub szkole funkcjonujących w ukraińskim systemie oświaty z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość, uzyskując równocześnie zwolnienie z obowiązku szkolnego albo obowiązku nauki, o których mowa w ustawie Prawo oświatowe. Zgodnie z przepisami wspomnianego rozporządzenia, do zwolnienia z konstytucyjnego obowiązku nauki wystarcza, by rodzic lub osoba sprawująca opiekę nad dzieckiem lub uczniem złożyła do gminy właściwej ze względu na miejsce pobytu dziecka lub ucznia oświadczenie o kontynuacji przez dziecko lub ucznia kształcenia w ukraińskim systemie oświaty.

Na marginesie należy zaakcentować, że doświadczenia z okresu pandemii COVID-19 wyraźnie pokazały, iż nauka zdalna, w szczególności w przypadku dzieci najmłodszych, nie tylko nie jest efektywna, ale pociąga za sobą także poważne szkody w sferze psychofizycznej małych dzieci. Proces nauczania to coś więcej niż tylko techniczne przekazanie wiedzy. W tradycyjnym systemie oświaty

²⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 kwietnia 2001 r., sygn. akt U. 10/00; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. akt K 2/13.

³⁰ Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy (Dz.U. z 2022 r., poz. 645).

obejmuje on bowiem także wychowanie i zaspokajanie potrzeb, m.in. kontaktu z drugim człowiekiem, bycia w grupie społecznej³¹, polega na interakcji nauczyciel – uczeń, a tego w przypadku nauki zdalnej brak. Nauki zdalnej nie można zatem uznać za akceptowalny i wystarczający sposób realizacji prawa do nauki w przypadku wszystkich dzieci, w szczególności tych poniżej 13. roku życia.

Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 marca 2022 roku w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy w dwójnasób narusza przepisy Konstytucji RP z 1997 roku: po pierwsze, przez faktyczne zniesienie konstytucyjnego obowiązku szkolnego w stosunku do dzieci ukraińskich w Polsce poprzez brak jakiegokolwiek kontroli nad wykonywaniem tego obowiązku w stosunku do dzieci ukraińskich, których rodzice złożyli oświadczenie o włączeniu dziecka do ukraińskiego systemu nauczania online (naruszenie podmiotowego prawa do nauki w aspekcie materialnym) oraz po drugie, wchodząc w obszar materii zastrzeżonej wyłącznie dla ustawy, poprzez naruszenie konstytucyjnego wymogu konieczności określenia sposobu wykonywania tegoż obowiązku w akcie normatywnym o charakterze samoistnym (naruszenie podmiotowego prawa do nauki w aspekcie formalnym).

6. Wnioski

Prawo do nauki zarówno w traktach międzynarodowych, jak i obowiązującej polskiej ustawie zasadniczej znajduje się w grupie praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Wyraża ono przysługujące każdemu uprawnienie do kształcenia się, zdobywania i poszerzania wiedzy. Treścią tego prawa pozostaje uzyskiwanie kompetencji w określonej dziedzinie³². Oczywiście jest, że wykształcenie bezpośrednio przekłada się na poziom dobrobytu jednostki. Dane wyraźnie pokazują, że najwyższy dochód osiągają osoby po studiach z wykształceniem wyższym magisterskim inżynierskim³³. Z perspektywy całych społeczeństw powszechność wykształcenia, jego jakość oraz różnorodność wpływają na dobrostan ogółu.

Bardzo krytycznie należy podchodzić do każdego przypadku ograniczenia bądź uczynienia iluzoryczną gwarancji prawa do nauki. Z taką sytuacją mamy do czynienia aktualnie w Polsce. Suma przepisów powszechnie obowiązujących, mam tutaj na uwadze art. 59 ustawy z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy

³¹ <https://isportal.pl/negatywne-skutki-dlugotrwalej-edukacji-zdalnej/> [dostęp: 29.09.2023].

³² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 2016 r., SK 11/14.

³³ <https://wynagrodzenia.pl/artukul/wynagrodzenia-osob-z-roznym-wyksztalaniem-w-2022-roku> (dane: 30.09.2023).

obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, wraz z § 15 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 marca 2022 roku w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy, wyłączają *de facto* obowiązek szkolny w stosunku do dzieci ukraińskich w Polsce oraz zwalniają rodziców tychże dzieci z jakiegokolwiek odpowiedzialności za brak realizacji wspomnianego obowiązku.

§ 15 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 marca 2022 roku w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy, jako wydany z przekroczeniem delegacji ustawowej, zatem z naruszeniem art. 92 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 roku, powinien zostać uchylony. W celu wyegzekwowania obowiązku szkolnego w stosunku do dzieci ukraińskich należałoby, w mojej ocenie, powiązać lub uzależnić wypłatę świadczenia wychowawczego z programu rządowego „Rodzina 500+” z realizacją prawa do nauki przez dziecko ukraińskie w szkole polskiej, będące w tej grupie wiekowej, co dzieci polskie podlegające obowiązkowi szkolnemu.

Dodatkowo konieczne wydaje się wprowadzenie obowiązku nauki języka polskiego dla dzieci cudzoziemców stale przebywających w Polsce a nieznających tego języka (nie przesądzam w tym miejscu formy i wymiaru czasu nauki). Znajomość języka polskiego w mowie, a w przypadku starszych dzieci także w piśmie, winna być weryfikowana stosownym egzaminem państwowym, którego wynik rozstrzygałby albo o dopuszczeniu do naboru do szkoły polskiej albo o konieczności kontynuacji nauki języka polskiego.

Bibliografia

- Blicharz J., *Ochrona praw dziecka na tle Konstytucji RP z 1997 roku — ramy normatywne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2021, nr 4072.
- Borysiak W., *Komentarz do art. 72 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Komentarz art. 1–86*, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 70 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Lex/el. 2021.
- Jarosz-Żukowska S., Żukowski Ł., *Prawo do nauki i jego gwarancje* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Kierznowski L., *Historia prawa do nauki w polskich konstytucjach*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, z. 2, t. XVI.
- Mikosz J., *Prawo do nauki* [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław–Kraków–Warszawa 1991.
- Stadniczenko J., *Konwencja o prawach dziecka. Komentarz*, Biuro Rzecznika Praw Dziecka, 2015.

Stańczyk P., *Wykształcenie ludności II RP w świetle badań GUS*, „Społeczeństwo i Ekonomia” 2016, nr 1(5).

Stępień-Załucka B., *Prawo do nauki [w:] Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne w Konstytucji RP z 1997 r.*, red. H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2018.

Akty prawne

Konwencja w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty, sporządzona w Paryżu dnia 15 grudnia 1960 r. (Dz.U. z 1964 r., nr 40, poz. 268).

Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. 1991 r., nr 120, poz. 526).

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 169).

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r., nr 44 poz. 267).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r., nr 30 poz. 227).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232).

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 1966 r., nr 24, poz. 151 ze zm.).

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

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 59).

Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 103).

Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy (Dz.U. z 2022 r., poz. 645).

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 kwietnia 2001 r., U. 10/00.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2014 r., K 35/11.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2015 r., K 2/13.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 2016 r., SK 11/14.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 2022 r., SK 3/20.

