IUS ET ADMINISTRATIO

NR 3/2023 (52)

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, ALEKSANDRA PELCZAR

Rada naukowa
ELŻBIETA URA (Polska) – przewodnicząca; MÁRIA BUJŇÁKOVÁ (Słowacja)
DMYTRO BYELOV (Ukraina); DIANA CÎRMACIU (Rumunia)
JAROSŁAW DOBKOWSKI (Polska); MIECZYSŁAW GOC (Polska)
MARINA KARASEVA-SENTSOVA (Rosja); MÁRIA KIOVSKÁ (Słowacja)
JAROSŁAW KOSTRUBIEC (Polska); IOAN LEȘ (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 GÂNFĂLEAN (Rumunia)
SALIMYA GANIYEVA (Turcja); ANNA GOLONKA (Polska)
MIRUNA MIHAELA TUDORAȘCU (Rumunia); JACEK WANTOCH-REKOWSKI (Polska)

Korekta tekstów w języku polskim
BERNADETA LEKACZ

Korekta tekstów w języku angielskim
BERNADETA LEKACZ

Opracowanie techniczne
EWA KUC

Łamanie tekstu
AGNIESZKA SZCZEPAŃSKA-PĄCZEK

© 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. 14,5; ark. druk. 13; zlec. red. 16/2024

Spis treści

Karol Bajda
The material-legal conditions for admitting evidence from the testimony of a crown witness in the Polish criminal procedure 5

Leszek Bielecki
Świadczenie administracji jako kluczowa misja samorządu terytorialnego 20

Szymon Dubis, Grzegorz Łaskawski
Sprawozdanie z Konferencji Naukowej pt. „Świadcząca rola samorządu” 33

Paweł Falenta
Limitation of the rights of the accused under the new Article 266 § 1a of the Code of Criminal Procedure 36

Piotr Gałdyn
Dziecko martwo urodzone a prawo rodziców do świadczeń socjalnych 46

Anna Hadała-Skóra, Karol Piękoś
Inicjowanie kontroli konstytucyjności ustaw przez Prezydenta RP w latach 1997–2020 57

Karol Hermanowski
Opłaty przy zezwoleniach uzależnionych od przesadzenia drzew bądź krzewów lub dokonania ich nasadzeń zastępczych 68

Tomasz Hoffmann
Wybrane aspekty europeizacji administracji publicznej w Polsce 80

Mirosław Karpiuk
Właściwość samorządu terytorialnego w zakresie zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom i ich skutkom 101

Hubert Kotarski, Sławomir Bździuch
Analiza zróżnicowania kapitału ludzkiego na przykładzie województwa podkarpackiego 113

Paweł Majka
Collaboration with local tax authorities providing tax information 133

Marcin Mamiński
Gwarancje praw człowieka w polskim samorządzie terytorialnym: analiza aspektów ustrojowych 143

Artur Mazurkiewicz
Uwagi odnośnie do zasadności zmian regulacji normatywnej dotyczącej zwrotu kosztów postępowania administracyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, w postępowaniu administracyjnym 151

Justyna Meszka
Smart kontrakty jako nowe wyzwanie dla systemu prawnego 165

Aleksandra Pelczar
Prawno-kryminalistyczne aspekty zjawiska pornografii dziecięcej..... 176

Marta Sagan-Martko
Tax authorities' access to information covered by banking secrecy with regard to the right to privacy 185

Krystian Tuczyński, Tomasz Warchoł
Zarządzanie i administrowanie edukacją pozaformalną realizowaną w formie e-learningowej 197

IUS ET ADMINISTRATIO ISSN 2300-4797

NR 3/2023 (52) DOI: 10.15584/iuseta.2023.3.1

dr Karol Bajda
ORCID: 0000-0002-3199-8294
e-mail: kbajda@ur.edu.pl
Instytut Nauk Prawnych
Uniwersytet Rzeszowski

The material-legal conditions for admitting evidence from the testimony of a crown witness in the Polish criminal procedure

Warunki materialnoprawne dopuszczenia dowodu z zeznań świadka koronnego w polskiej procedurze karnej

Abstract

Crown witness is an institution designed to combat organized crime. The material and legal conditions for admitting evidence from their testimony are contained in Article 1 of the Crown Witness Act. This article provides an analysis of the subject matter scope of the appearance of a crown witness in the Polish criminal proceedings. In the text, the author appropriately presents an analysis of the issues of an organized criminal group and an association aimed at committing crimes, characterizes in an enumerated manner the offenses listed in paragraph 2 of Article 1 of the Criminal Code and the Sports Law. Additionally, the author conducts a detailed review of the negative criteria for obtaining the status of a crown witness. In the text, the author relies on available literature on the subject and domestic court judgments.

Keywords: crown witness, organized criminal group, criminal association, subject matter scope of the Crown Witness Act, negative prerequisites for the status of a crown witness.

Streszczenie

Świadek koronny jest instytucją przeznaczoną do zwalczania przestępczości zorganizowanej. Warunki materialnoprawne dopuszczenia do udziału w postępowaniu dowodu z jego zeznań zawiera art. 1 ustawy o świadku koronnym. Niniejszy artykuł stanowi analizę zakresu przedmiotowego występowania w polskim procesie karnym świadka koronnego. Autor w tekście prezentuje odpowiednio analizę zagadnień zorganizowanej grupy przestępczej i związku mającego na celu popełnianie przestępstw, charakteryzuje enumeratywnie wymienione w ustępie 2 art. 1 ustawy przestępstwa z Kodeksu karnego i ustawy o sporcie, a także dokonuje szczegółowego przeglądu negatywnych przesłanek uzyskania statusu świadka koronnego. W tekście opiera się na dostępnej literaturze przedmiotu i krajowych orzeczeniach sądowych.

Słowa kluczowe: świadek koronny, zorganizowana grupa przestępcza, związek przestępczy, zakres przedmiotowy ustawy o świadku koronnym, negatywne przesłanki statusu świadka koronnego.

1. Introduction

The institution of the crown witness, which represents a compromise between the integrity of the law and the goal of the institution being the implementation of Western legal thought into Polish criminal procedure. The subject scope of the exceptional law in the Polish legal system, as outlined in case law and literature, should be limited to exceptionally serious crimes for which the disruption of criminal solidarity is necessary for their combat. The scope of the law has undergone numerous changes and currently includes crimes that cannot be classified as the most serious. The Act of July 22, 2006, amending the Crown Witness Act and the Act on the Protection of Classified Information (Journal of Laws No. 149, item 1078), introduced an open catalogue of offenses for which evidence can be presented based on the testimony of a crown witness. These changes allowed for the use of the analysed evidence in cases involving terrorist acts, and the catalogue of corrupt offenses was expanded to encompass the economic sector and professional sports[1]. The sole criterion for the admissibility of using evidence from the testimony of a crown witness under paragraph 1 of Article 1 of the Act is the commission of a criminal offense or fiscal offense within an organized criminal group or association aimed at committing criminal offenses[2]. Paragraph 2, on the other hand, lists specific offenses from the Criminal Code and the Sports Law, the commission of which does not need to be correlated with involvement in organized criminal structures.

2. Organized criminal group and association aimed at committing criminal offenses

A crown witness is a suspect who has been allowed to provide testimony as a witness under the regulations specified in the Act of June 25, 1997, on Crown Witness[3]. A condition for obtaining the status of a crown witness is involvement in the structures of an organized criminal group or an association aimed at committing a criminal offense or fiscal offense. The provisions of the Crown Witness Act limit the attainment of the crown witness status to perpetrators of criminal offenses. Therefore, a crown witness can be a person who commits a specific offense while acting within a criminal group or association[4]. Additionally, the regulations of the

[1] A. Ważny, A. Kiełtyka, B. Kurzępa, *Ustawa o świadku koronnym. Komentarz*, Warszawa 2013.

[2] E.W. Pływaczewski, *Świadek koronny jako instrument zwalczania przestępczości zorganizowanej*, "Prokuratura i Prawo" 2010, No. 7–8, p. 99.

[3] Journal of Laws 2016, item 1197 consolidated text.

[4] The Court f Appeal, in its judgment, states: "Conviction for participation in a criminal group, whether prior or simultaneous, is not a sine qua non condition for attributing the perpetrator to have acted 'in an organized group' – Article 65 § 1 of the Criminal Code. These are independent factual

Crown Witness Act apply to cases that constitute a closed catalogue of offenses characterized in the Criminal Code and the Act of June 25, 2010, on Sports[5].

The question then arises: what are organized groups and associations aimed at committing criminal offenses? The Criminal Code and the Crown Witness Act do not provide specific definitions for these terms. It can be assumed that an organized group is a structured assembly of people performing specific tasks, in this case, committing criminal offenses. For a group to be considered organized, there must be an element of internal structure in the form of a hierarchical ladder. Additionally, there should be identifiable leadership. An organized group does not necessarily have to be permanent[6], and organizational discipline is not required. Typically, joining a group is based on social and environmental contacts. A criminal group must consist of at least three individuals[7], and its objective should be to commit at least one offense.

Regarding associations aimed at committing criminal offenses, it can be stated that they represent a higher form of criminal organization. They are a group of individuals who act together and share identical criminal objectives. A criminal association has a specific and enduring organizational structure, led by an undisputed leader. Joining such an association is formalized and often involves a special initiation ritual for new members[8]. The Supreme Court has also addressed criminal associations in its rulings. In a judgment dated October 27, 1995, the Supreme

findings and may (but do not have to) occur in a separate proceeding. It is also possible to commit a crime under the conditions of Article 65 § 1 of the Criminal Code without being a member of such a group, but only by acting jointly with it in the commission of a specific offense". Judgment of the Court of Appeal in Warsaw on April 19, 2012, II AKa 17/12.

[5] Official Journal 2022, item 1599 consolidated text.

[6] The Court of Appeal states: "The factors supporting the finding of the defendants' actions in an organized group for the purpose of committing crimes include its durability, the planning of crimes with the assurance of a drug supply source, an extensive network of individuals involved in drug trafficking, the existence of premises adapted for storing, counting, dividing, and portioning drugs, providing for the group's needs (financial means, care, legal assistance), coordinated action, and single-person leadership. This group was characterized by a lower degree of organization and formalization of organizational elements, especially in structural aspects, and a higher level of functional organization. It was characterized by the durability of its forms of activity and a high level of member discipline. These characteristics distinguished it from a loose group committing crimes (criminal gangs). Making multiple drug purchases from members of an organized drug trafficking group does not necessarily indicate that the purchaser was a participant (member) of that group". Judgment of the Court of Appeal in Krakow on March 13, 2009, II AKa 155/08.

[7] L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 1998, p. 287; Z. Ćwiąkalski, *Wybrane problemy wymiaru kary za przestępczość zorganizowaną*, "Prokuratura i Prawo" 2001, No. 12, pp. 7–8; E. Pływaczewski, *Komentarz do rozdziału XXXII Kodeksu karnego* [in:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, Vol. II, ed. A. Wąsek, Warszawa 2004 pp. 361–372.

[8] M. Bryła, *Porozumienie, zorganizowana grupa, związek przestępczy jako forma organizacyjna przestępczości zorganizowanej*, "Prokuratura i Prawo" 2000, No. 3, p. 36. See: The judgment of the Court of Appeal in Katowice on December 16, 2004, case number II AKa 223/04.

Court pointed out that "the characteristics of an 'association' in the context of criminal law are enduring organizational forms, defined leadership, and specific member discipline. A group of people or even a large assembly of individuals, in forming an 'association', works to realize certain ideas (principles, programs) within an established internal order, predetermined structures, and acknowledges specific leadership while adhering to established discipline"[9]. In a subsequent ruling, the Supreme Court affirmed that "to determine whether a certain group of people constitutes an 'association', it is not essential to consider whether there was a need for organizational discipline but rather whether such discipline was even envisaged. One cannot equate voluntary submission to another person's authority with an obligation, stemming from an agreement, to carry out their commands with predetermined consequences for refusal to comply"[10].

The provisions of the Crown Witness Act[11], in connection with Article 1, paragraph 1 of the same Act, cannot be applied to individuals who act alone or to those who, while acting with others, have not yet formed an organized criminal group or association aimed at committing criminal offenses. The assessment of whether this criterion (organized group or association) has been met is made by the prosecutor when applying to admit evidence from the testimony of a crown witness. The final decision in this matter is made by the relevant district court responsible for conducting the preparatory proceedings in accordance with Article 5, paragraph 1 of the Crown Witness Act[12].

It is also worth noting the wording of Article 258 § 1 of the Polish Criminal Code, which states: "aimed at committing a criminal offense or fiscal offense"[13]. This means that participation in an organized criminal group or association whose members plan to commit only one offense will also be subject to legal penalties. This is a significant change[14] compared to the previous wording of Article 258 of the Criminal Code, in which the legislator stated "aimed at committing criminal offenses, including fiscal offenses"[15]. The same change in wording applies to Article 1, paragraph 1 of the Crown Witness Act[16]. One can share the legislator's view and consider this solution

[9] The judgment of the Supreme Court on October 27, 1995, with the reference number III KRN 122/95.

[10] The judgment of the Supreme Court on March 23, 1992, with the reference number II KRN 433/91.

[11] Journal of Laws 2016, item 1197 consolidated text.

[12] B. Kurzępa, *Świadek koronny w polskim procesie karnym*, "Prokuratura i Prawo" 1999, No. 9, pp. 28–29.

[13] Dz.U.2022.1138 consolidated text.

[14] Article 258 amended by Article 1, point 4 of the Act of April 16, 2004, amending the Criminal Code and certain other laws (Journal of Laws 2004, No. 93, item 889).

[15] Journal of Laws 2022, item 1138 consolidated text.

[16] Article 1 amended by Article 1, point 1 of the Act of July 22, 2006, amending the Crown Witness Act and the Act on the Protection of Classified Information (Journal of Laws 2006, No. 149, item 1078).

appropriate, especially because organized criminals typically commit offenses with the highest qualitative severity and social harm[17]. The change allows for the effective penalization of even a one-time criminal activity by these organized groups.

3. The subject matter of the Crown Witness Act

The catalogue of offenses referred to is contained in Article 1 of the Crown Witness Act, which states: paragraph 1: "The provisions of this law shall apply to cases of a criminal offense or fiscal offense committed within an organized group or association aimed at committing a criminal offense or fiscal offense"[18]. The legislator has therefore expanded the catalogue of offenses compared to the original wording of the first article[19]. The subject matter of the institution of the crown witness encompasses all criminal offenses and fiscal offenses, with the sole condition being involvement in an organized group or association aimed at committing criminal offenses. Article 1 of the Crown Witness Act has evolved several times in subsequent amendments to the law. The fact that the current unified text encompasses all offenses primarily results from the growth of organized crime in Poland. From 1997 to 2007, Article 1 was modified to broaden the scope of the institution of the crown witness. Ending with a comprehensive catalogue of criminal offenses and fiscal offenses. This may also indicate that law enforcement authorities are aware of the unconventional activities of groups and associations aimed at committing criminal offenses. Such an open catalogue of offenses provides a convenient solution for law enforcement agencies, as they can utilize evidence from the testimony of a crown witness in various types of offenses, thus fully implementing their actions in combating organized crime. The current wording of Article 1 will not paralyze the work of the justice system even in the event of unexpected developments in the criminal activities of groups and criminal associations.

It is impossible to list all the offenses falling within the scope of the Crown Witness Act in this space. Furthermore, doing so would involve duplicating the provisions of the Criminal Code and the Penal Fiscal Code[20].

As part of the considerations regarding the scope of the Crown Witness Act, it is essential to analyse the content of the second paragraph of the Act. This paragraph is significant because it enumerates specific offenses from the Criminal Code and

[17] Por. B. Kurzępa, *Świadek koronny. Geneza instytucji. Komentarz do ustawy*, Toruń 2005, p. 105.

[18] Journal of Laws 2016, item 1197 consolidated text.

[19] Article 1 amended by Article 1, point 1 of the Act of July 22, 2006, amending the Crown Witness Act and the Act on the Protection of Classified Information (Journal of Laws 2006, No. 149, item 1078).

[20] Regarding the subject matter scope of the provision concerning the admission of evidence from the testimony of a crown witness and the questioning of the evidentiary credibility of their testimony, see more: Judgment of the Court of Appeal in Lublin on July 7, 2015, case number II AKa 57/15.

the Sports Law without mentioning their commission within an organized group or association aimed at committing criminal offenses. The second paragraph deviates from the original character of the crown witness institution. Individuals accused of these specified offenses do not need to be part of an organized group or association aimed at committing criminal offenses to obtain the status of a crown witness, provided that they meet the remaining material and procedural requirements.

Article 1, paragraph 2, point 1 of the Crown Witness Act states: "The provisions of this law also apply to cases of offenses defined in Article 228, paragraph 1, and 3–6, Article 229, paragraph 1, and 3–5, Article 230, paragraph 1, Article 230a, paragraph 1, Article 231, paragraphs 1 and 2, Article 250a, paragraphs 1 and 2, Article 258, and Article 296a, paragraphs 1, 2, and 4 of the Criminal Code"[21].

The enumerated offenses are:

- "Article 228, paragraph 1 of the Criminal Code – passive bribery (venality) – punishment of imprisonment from 6 months to 8 years,
  - Paragraph 3 – aggravated form of venality in connection with the violation of legal provisions, punishment of imprisonment from 1 year to 10 years,
  - Paragraph 4 – the aggravated form of venality involving making a public service conditional on receiving a financial or personal benefit or a promise of such a benefit, or demanding such a benefit, known as extortion of a bribe, with a penalty of imprisonment from 2 to 12 years,
  - Paragraph 5 – the aggravated form of venality involving accepting a significant financial benefit or a promise of such a benefit, with a penalty of imprisonment from 2 to 12 years,
  - Paragraph 6 – passive bribery in connection with holding a public office in a foreign country or in an international organization, with penalties as defined in paragraphs 1–5;
- Article 229, paragraph 1 of the Criminal Code – active bribery (corruption) – punishment of imprisonment from 6 months to 8 years,
  - Paragraph 3 – the aggravated form of corruption in connection with the violation of legal provisions, with a penalty of imprisonment from 1 year to 10 years,
  - Paragraph 4 – the aggravated form of corruption involving the provision of a significant financial benefit or a promise of such a benefit, with a penalty of imprisonment from 2 to 12 years,
  - Paragraph 5 – active bribery in connection with holding a public office in a foreign country or in an international organization, with penalties as defined in paragraphs 1–5;
- Article 230, paragraph 1 of the Criminal Code – the crime of paid protection – punishment of imprisonment from 6 months to 8 years;

[21] Journal of Laws 2016, item 1197 consolidated text.

– Article 230a, paragraph 1 of the Criminal Code – the offense of active bribery in exchange for intermediation in handling a matter in a state, local, international organization, or national or foreign organizational unit with public resources, involving the unlawful exertion of influence on the decision, action, or omission of a person holding a public office in connection with the performance of that function – punishment of imprisonment from 6 months to 8 years;
  - Article 231, paragraph 1 of the Criminal Code – the offense of exceeding one's powers or failing to fulfil duties, commonly known as «abuse of power» – punishment of imprisonment up to 3 years"[22],
  - "Paragraph 2 – the offense of exceeding one's powers or failing to fulfil duties in order to gain a financial or personal benefit, with a penalty of imprisonment from 1 year to 10 years"[23];
  - "Article 250a, paragraph 1 of the Criminal Code – the offense of passive bribery in connection with influencing voting – punishment of imprisonment from 3 months to 5 years,
  - Paragraph 2 – the offense of active bribery in connection with influencing voting – punishment of imprisonment from 3 months to 5 years"[24];
– Article 258, paragraph 1 of the Criminal Code – the offense of participation in an organized group or association aimed at committing a criminal offense or fiscal offense, punishable by imprisonment from 3 months to 5 years[25],
  - Paragraph 2 – participation in an armed group or armed criminal association or those aimed at committing a terrorist offense, punishable by imprisonment from 6 months to 8 years[26],
  - Paragraph 3 – founding or leading a criminal group or association, including those of an armed nature, punishable by imprisonment from 1 year to 10 years[27],
  - Paragraph 4 – the offense of founding or leading a group or association aimed at committing terrorist offenses, punishable by imprisonment from 1 year to 10 years[28];
– Article 296a, paragraph 1 of the Criminal Code – the offense of accepting or demanding a financial or personal benefit or a promise of such a benefit by a person holding a managerial position in an organizational unit engaged in economic activity or having an employment, commission, or work contract relationship with it, in exchange for the abuse of granted authority or the failure

[22] E. Kowalewska-Borys, *Świadek koronny w ujęciu dogmatycznym*, Kraków 2004, pp. 175 and 176.
[23] Journal of Laws 2022, item 1138 consolidated text.
[24] E. Kowalewska-Borys, *Świadek koronny*…, *op.cit.*, p. 176.
[25] Journal of Laws 2022, item 1138 consolidated text.
[26] *Ibidem*.
[27] *Ibidem*.
[28] *Ibidem*.

to fulfil an obligation that may cause financial harm to that unit or constitutes an act of unfair competition or an impermissible preferential activity to the benefit of a buyer or recipient of goods, services, or performance – punishment of imprisonment from 3 months to 5 years,

- Paragraph 2 – the offense referred to in paragraph 1, in a situation where the offender provides or promises to provide a financial or personal benefit, is subject to the same penalty as defined in paragraph 1,
- Paragraph 4 – the offense referred to in paragraph 1, in a situation where the perpetrator, through their actions, causes significant financial harm, is punishable by imprisonment from 6 months to 8 years[29].

Article 1, paragraph 2, point 2 of the Crown Witness Act states: "The provisions of this Act also apply to offenses defined in Article 46, paragraphs 1, 2, and 4, Article 47, and Article 48, paragraphs 1 and 2 of the Act of June 25, 2010, on Sport"[30].

The enumerated offenses are:

– Article 46, paragraph 1 of the Sport Act (sports corruption) – "Who, in connection with sports competitions organized by a Polish sports association or an entity acting on the basis of a contract concluded with that association or an entity acting on its behalf, accepts a financial or personal benefit or a promise of such benefit or demands such a benefit or its promise in exchange for dishonest conduct that may affect the outcome or course of these competitions, shall be subject to imprisonment from 6 months to 8 years"[31],
  - Paragraph 2 – "The same penalty shall apply to anyone who, in cases specified in paragraph 1, provides or promises to provide a financial or personal benefit"[32],
  - Paragraph 4 – "If the perpetrator of the act referred to in paragraph 1 or 2 accepts a financial benefit of significant value or a promise of such benefit or provides such a benefit or its promise or demands such a benefit or its promise, they shall be subject to imprisonment from 1 year to 10 years"[33];
– Article 47 of the Sport Act (dishonest participation in mutual betting) – "Who, having knowledge of the commission of an offense defined in Article 46, participates in mutual betting concerning sports competitions to which this knowledge relates, or discloses this information for the purpose of another person's participation in such bets, shall be subject to imprisonment from 3 months to 5 years"[34];
– Article 48, paragraph 1 of the Sport Act (paid protection in sport) – "Who, referring to their influence in a Polish sports association or an entity acting

[29] *Ibidem*.
[30] Journal of Laws 2016, item 1197 consolidated text.
[31] Journal of Laws 2022, item 1599 consolidated text.
[32] *Ibidem*.
[33] *Ibidem*.
[34] *Ibidem*.

on the basis of a contract concluded with that association, or an entity acting on its behalf, or by creating the belief in another person about the existence of such influence, or by confirming them in the belief of the existence of such influence, undertakes to mediate in determining a specific result or course of sports competitions in exchange for a financial or personal benefit or a promise of such benefit, shall be subject to imprisonment from 6 months to 8 years"[35],

- Paragraph 2 – "The same penalty shall apply to anyone who provides or promises to provide a financial or personal benefit in exchange for mediating in the determination of a specific result or course of sports competitions, involving the unlawful exertion of influence on the behaviour of a person performing a function in a Polish sports association or an entity acting on the basis of a contract concluded with that association, or an entity acting on its behalf in connection with the performance of that function"[36].

The departure from the principle expressed in Article 1, paragraph 1 of the Crown Witness Act was driven by the overriding goal of breaking the solidarity among individuals participating in corrupt practices involving public officials and those in public office. Subsequently, the closed catalogue of crimes was expanded to include offenses related to sports[37]. These offenses are indeed difficult to detect and prove using conventional methods of evidence. Paragraph 2 of Article 1 does not require the perpetrator to be part of a criminal group or organization when committing the specified crimes. While this situation may occur, participation in a criminal group or organization in the cases mentioned in paragraph 2 is not a *sine qua non* condition for the application of the witness protection institution[38].

In its resolution dated December 21, 1999, the Supreme Court emphasized that "the removal of criminal liability for individuals benefiting from the status of a crown witness under Article 9, paragraph 1 of the Act of June 25, 1997, on Crown Witness (Journal of Laws No. 114, item 738) for offenses defined in Article 1, paragraph 2 of this Act (from Article 258, paragraph 1 or 2 of the Criminal Code) only covers participation in an organized group or association aimed at committing crimes". This resolution is commendable because, in practice, all that is required to benefit from the Crown Witness Act is membership in a criminal group or organization, in addition to meeting the other conditions specified in Article 3 of the Act[39].

It's worth noting that the institution of a crown witness can only be applied in the case of offenses specified in Article 1 of the Crown Witness Act. There are

[35] *Ibidem*.

[36] *Ibidem*.

[37] Article 1, paragraph 2, amended by Article 62 of the Act of June 25, 2010, on Sports (Journal of Laws No. 127, item 857).

[38] B. Kurzępa, *Świadek koronny. Geneza…*, *op.cit.*, p. 105.

[39] Resolution of the Supreme Court dated December 21, 1999, with the reference number I KZP 44/99, with approving votes from B. Kurzępa, OSP 2000/6 item 95, and K. Tarkowska, "Prokuratura i Prawo" 2000, No. 6, pp. 104–113.

instances where a crown witness testifies in cases involving offenses not listed in the catalogue of offenses in Article 1. In these cases, their testimony can be freely used in proceedings against individuals in which the crown witness appears. In such proceedings, the witness no longer has the status of a crown witness but is considered a *standard* witness[40].

4. Negative prerequisites for the status of a crown witness

Not every perpetrator of an offense specified in Article 1 of the Crown Witness Act can act as a crown witness in criminal proceedings. Article 4[41] of the Crown Witness Act states that "the provisions of the Act shall not apply to a suspect who, in connection with involvement in an offense or a fiscal offense defined in Article 1: 1) attempted or committed the crime of murder or assisted in the commission of such a crime; 2) induced another person to commit a prohibited act defined in Article 1, in order to initiate criminal proceedings against that person; 3) led an organized group or association aimed at committing an offense or fiscal offense"[42]. Article 4, therefore, indicates three categories of personal exclusions that make it impossible to apply the crown witness institution. These limitations primarily result from principles of social coexistence and the purpose of the crown witness institution[43].

The first reason finds its justification in the indisputable observation that human life is the highest value, and its protection does not correspond to any exceptions. The absolute priority of human life, its protection, and the right to life itself are reflected in numerous international acts. Reference can be made to the provisions of the Universal Declaration of Human Rights[44], the International Covenant on Civil and Political Rights[45], and the fundamental provisions of contemporary states that unanimously emphasize the issue of the right to life and its protection[46]. Article 38 of the Constitution of the Republic of Poland, dated April 2, 1997, states: "The Republic of Poland ensures legal protection of every human life"[47]. The first point of Article 4 of the Crown

[40] B. Kurzępa, *Świadek koronny. Geneza…*, *op.cit.*, p. 107. See more: Judgment of the Court of Appeal in Warsaw on April 29, 2005, case number II AKa 90/05; Decision of the Supreme Court on July 9, 2003, III KK 418/02.

[41] Article 4 amended by Article 1, point 3 of the Act of July 22, 2006, amending the Crown Witness Act and the Act on the Protection of Classified Information (Journal of Laws 2006, No. 149, item 1078).

[42] Journal of Laws 2016, item 1197 consolidated text.

[43] See more: Decision of the Supreme Court on June 9, 2004, IV KK 407/03.

[44] Adopted by the United Nations General Assembly Resolution 217/III A on December 10, 1948, in Paris.

[45] Adopted as a result of the United Nations conference in New York, under General Assembly Resolution 2200A (XXI) on December 16, 1966.

[46] E. Kowalewska-Borys, *Świadek koronny…*, *op.cit.*, p. 193.

[47] Journal of Laws 1997, No. 78, item 483.

Witness Act concerns the crime of murder, including the basic intentional type (Article 148 § 1 of the Criminal Code), the qualified type of murder (Article 148 § 2 of the Criminal Code), and intentional murder of more than one person (Article 148 § 3 of the Criminal Code). This exclusion also applies to other forms of murder specified in other articles, e.g., Article 118 § 1 and 2 of the Criminal Code (genocide), Article 123 § 1 of the Criminal Code (an attack on the lives or health of prisoners of war or the civilian population)[48]. These are the most serious crimes, punishable by the harshest penalty of life imprisonment. In light of the above, it is reasonable to approve the exclusion of the possibility of acting as a crown witness in the event of the commission of a crime under Article 148 of the Criminal Code by a suspect. Furthermore, the legislator extends the exclusion not only to the commission of intentional murder but also to its attempted commission and various modes of participation, including complicity, leadership, instigation, and aiding and abetting. In literature, there are opposing views regarding the wide-ranging exclusion from applying the crown witness institution[49]. It is essential to understand "persons who cooperate in committing or attempting to commit a murder as including instigators, accomplices, principal offenders, leaders, and accessories"[50]. Bolesław Kurzępa argues that this is unjust, and in the interest of citizens' safety, the use of the crown witness institution should be allowed for perpetrators whose involvement in the crime under Article 148 of the Criminal Code is less significant (e.g., instigators or accessories). The author believes that through crown testimony, other perpetrators of the crime can be exposed and punished, even at the cost of acquitting one of them, thereby protecting society from further attacks[51].

The second reason for the limitation in Article 4, point 2 of the Crown Witness Act is provocation to commit a crime. The legislator has eliminated the possibility of applying this institution to individuals inciting others to commit a crime under Article 1 of the Act. Provocation is defined in Article 24 of the Criminal Code, which states that "A person who, in order to initiate criminal proceedings against another person, incites them to commit a prohibited act shall be liable as if for instigation"[52]. Article 4, point 2 of the Crown Witness Act, in relation to this provision, serves as a *lex specialis* and limits the exclusion to crimes under Article 1 of the Act. It should be noted that if a suspect incites another person to commit a crime under Article 1 but does so without the intent to bring criminal liability upon that person, they can

[48] From the justification of the government's draft law dated June 5, 2006, amending the Crown Witness Act, Polish Sejm 5th term, publication number 651. See more: EW. Pływaczewski, *Świadek koronny*…, *op.cit.*, pp. 101–102.

[49] E. Kowalewska-Borys, *Świadek koronny*…, *op.cit.*, p.194.

[50] M. Gabriel-Węglowski, *Ustawa o świadku koronnym. Komentarz. Zarys instytucji w Europie*, Warszawa 2011, p. 95. Cf. W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2010, p. 247.

[51] B. Kurzępa, *Świadek koronny w polskim*…, *op.cit.*, p. 31. See more: Decision of the Supreme Court on February 2, 2009, case number II KK 224/08; Judgment of the Court of Appeal in Krakow on October 27, 2008, II AKa 102/08.

[52] Journal of Laws 2022, item 1138 consolidated text.

freely apply for crown witness status. The restriction deserves approval. This leads to a contradictory situation in the evaluative sphere. On the one hand, the legislator condemns deceit, provocation, and believes that a person who uses them does not deserve the benefits of the Crown Witness Act. On the other hand, the essence of the institution itself is based on a kind of betrayal of former criminal associates. The effective functioning of law enforcement agencies and the disclosure of the most serious crimes through evidence from the testimony of a crown witness closely aligns with the morally negative stance of a kind of "betrayal" of associates. This is, therefore, a paradox. It is likely that the inclusion of Article 4, point 2 was intended to prevent the abuse of the crown witness institution for mutual criminal manoeuvring. This could involve deceptively inciting members of rival criminal groups and associations to commit crimes and then notifying law enforcement authorities about their actions. In summary, the exclusion mentioned pertains to incitement to commit a crime, but only with the intention of bringing criminal liability against the person incited[53]. It is important to emphasize that, according to the judgment of the Court of Appeals of October 29, 2018, a situation in which the testimony of a crown witness constitutes the only incriminating evidence in a case does not disqualify it as a source of evidence, and the testimony remains a valid means of proof[54].

The third type of limitation referred to in Article 4, point 2 of the Crown Witness Act pertains to the inability to use a suspect as a crown witness if they were leading an organized criminal group or association aimed at committing a crime. This exclusion is justified by the undeniable fact that the individuals who lead criminal groups and associations reap the most significant profits from criminal activities. Contrary to the purpose of the institution, it would be inappropriate to approve a solution that provides legal benefits to individuals without whom criminal activities could not exist. "Leading" is understood as "managing someone, something, being at the helm of something, instructing someone on how to proceed"[55]. Leading a criminal group or association involves actual supervision over its activities, issuing orders to subordinates, and making decisions on critical matters. It also includes charting the direction of criminal activities. Holding leadership positions can be of a permanent or temporary nature. It is important to note that designating a member, for example, to manage a specific task or activity, or temporarily assuming a leadership role, such as during short-term unavailability, does not constitute leading a criminal group or association under the Act[56]. Following the enactment of the Act of July 22, 2006, amending the Crown Witness Act and the Act on the Protection of Classified Information[57],

[53] E. Kowalewska-Borys, *Świadek koronny*…, *op.cit.*, p. 194; B. Kurzępa, *Świadek koronny. Geneza*…, *op.cit.*, p. 128.

[54] Judgment of the Court of Appeal in Warsaw on October 29, 2018, II AKa 324/18.

[55] *Słownik języka polskiego PWN*, https://sjp.pwn.pl/ [access: 2.11.2020].

[56] B. Kurzępa, *Świadek koronny. Geneza*…, *op.cit.*, p. 128.

[57] Journal of Laws 2006, No. 149, item 1078.

Article 4 received new wording. The phrase "established an organized criminal group or association" was eliminated, leaving only the term "led". The change was influenced by the opinion of legal scholars who called for the elimination of the verb "established", suggesting that criminal groups and associations are characterized by the significant variability in the positions of their members. Under the previous legal framework, a situation could arise in which the founder of a criminal group or association became an ordinary member of it and was nonetheless unable to apply for crown witness status. Therefore, the modification of Article 4 should be welcomed. In addition to the dominant role in committing crimes, the justification for the exclusion under the third point serves another goal of the institution: "catching big fish with small ones", never the other way around. The goal of the institution is to dissect the entire criminal machinery and break it from within. This will allow the exposure of how it functions and the punishment of all perpetrators of crimes, particularly its leadership[58]. Individuals constituting the core of the criminal hierarchy generally possess the most comprehensive knowledge of committed crimes and perpetrators. Their knowledge could contribute to the speed of gathering evidence. Hence, it's not uncommon to propose allowing these cases to also make use of the crown witness institution[59].

The presence of even one of the negative prerequisites listed in Article 4 of the Crown Witness Act precludes a suspect from benefiting from the crown witness institution. If, during the preparatory proceedings, the prosecutor determines the existence of any of the negative conditions, they cannot petition the court for granting crown witness status. If the relevant regional court overseeing the location of the preparatory proceedings, in cases where the prosecutor's office overlooks this matter, identifies the presence of a condition from Article 4, it will issue a ruling refusing to admit evidence from the testimony of a crown witness. However, when these circumstances are revealed during a trial while the crown witness is giving testimony, the Act does not provide the option to revoke the ruling made under Article 5 of the Crown Witness Act[60]. In this situation, the prosecutor is obliged to resume the suspended proceedings based on Article 10, Paragraph 3 of the Crown Witness Act[61]. Furthermore, if one of the conditions mentioned is only revealed after the termination of the proceedings against the crown witness (within five years

[58] E. Kowalewska-Borys, *Świadek koronny…*, *op.cit.*, p. 195; B. Kurzępa, *Świadek koronny. Geneza…*, *op.cit.*, p. 129; *eadem*, *Świadek koronny w polskim…*, *op.cit.*, p. 32.

[59] P. Gąska, *Historia instytucji świadka koronnego oraz współczesne problemy jej stosowania* [in:] *Prawo karne na rozdrożu: współczesne tendencje i kierunki zmian*, ed. P. Góralski, Warszawa 2021, p. 216.

[60] K. Cesarz, *Dowód z zeznań świadka koronnego na tle prawa do sądu (wybrane zagadnienia)*, "Przegląd Sądowy" 2004, No. 4, p. 74. See more: Judgment of the Court of Appeal in Katowice on March 6, 2003, II AKa 454/02.

[61] See more: Decision of the Supreme Court on July 13, 2006, case number III KK 333/05; Judgment of the Supreme Court on February 2, 2006, case number II KK 100/05; Decision of the Supreme Court on May 10, 2005, case number II KK 531/04.

from the date of the final decision to terminate the proceedings), the prosecutor will reopen the proceedings against them. However, it is essential for the negative prerequisites to be established by a final and binding judgment[62].

5. Conclusion

The consolidated text of the Crown Witness Act, which has remained unchanged since 2016, reflects the well-established position of compromise solutions. The changes introduced over the years to shape the Crown Witness Act into its final form should be welcomed with approval. The open catalogue of crimes, the commission of which in the conditions of organized crime enables the extensive use of the witness protection institution, results in significant benefits for societal safety indirectly due to the functioning of the Act. The solidarity of criminal groups and associations can be effectively broken, and they can be annihilated. The use of evidence from a witness under protection is also possible in the realm of terrorist offenses and widely in acts of a corrupt nature. A positive change also pertains to limiting the negative prerequisites for acting as a protected witness to directing an organized group or a criminal association. The previous provision prevented the use of the Act in relation to individuals who established such structures, which often eliminated valuable sources of evidence considering the dynamic nature of various criminal structures. The crown witness institution is an effective mechanism for combating crime. Its shape should depend on current needs correlated with socio-economic changes and should be modified according to changing circumstances.

Bibliography

Bryła M., *Porozumienie, zorganizowana grupa, związek przestępczy jako forma organizacyjna przestępczości zorganizowanej*, "Prokuratura i Prawo" 2000, No. 3.

Cesarz K., *Dowód z zeznań świadka koronnego na tle prawa do sądu (wybrane zagadnienia)*, "Przegląd Sądowy" 2004, No. 4.

Ćwiąkalski Z., *Wybrane problemy wymiaru kary za przestępczość zorganizowaną*, "Prokuratura i Prawo" 2001, No. 12.

Gabriel-Węglowski M., *Ustawa o świadku koronnym. Komentarz. Zarys instytucji w Europie*, Warszawa 2011.

Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 1998.

Gąska P., *Historia instytucji świadka koronnego oraz współczesne problemy jej stosowania* [in:] *Prawo karne na rozdrożu: współczesne tendencje i kierunki zmian*, ed. P. Góralski, Warszawa 2021.

Kowalewska-Borys E., *Świadek koronny w ujęciu dogmatycznym*, Kraków 2004.

Kurzępa B., Commentary on the resolution of the Supreme Court dated December 21, 1999, Case No. I KZP 44/99 (OSP 2000/6 item 95).

[62] B. Kurzępa, *Świadek koronny. Geneza…*, *op.cit.*, pp. 129–130 and 158.

Kurzępa B., *Świadek koronny. Geneza instytucji. Komentarz do ustawy*, Toruń 2005.
Kurzępa B., *Świadek koronny w polskim procesie karnym*, "Prokuratura i Prawo" 1999, No. 9.
Pływaczewski E., *Komentarz do rozdziału XXXII Kodeksu karnego* [in:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, Vol. II, ed. A. Wąsek, Warszawa 2004.
Pływaczewski E.W., *Świadek koronny jako instrument zwalczania przestępczości zorganizowane*, "Prokuratura i Prawo" 2010, No. 7–8.
Słownik języka polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/.
Tarkowska K., Commentary on the resolution of the Supreme Court dated December 21, 1999, Case No. I KZP 44/99 ("Prokuratura i Prawo" 2000, No. 6).
Ważny A., Kiełtyka A., Kurzępa B., *Ustawa o świadku koronnym. Komentarz*, Warszawa 2013.
Wróbel W., Zoll A., *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2010.

Legal Acts

The Constitution of the Republic of Poland from April 2, 1997 (Journal of Laws 1997, No. 78, item 483).
The Universal Declaration of Human Rights adopted by the United Nations General Assembly under Resolution 217/III A on December 10, 1948, in Paris
The International Covenant on Civil and Political Rights adopted as a result of the UN conference in New York, under General Assembly Resolution No. 2200A (XXI) on December 16, 1966.
Act of June 6, 1997, Criminal Code (Journal of Laws 2022, item 1138 consolidated text).
Act of June 25, 1997, on Crown Witness, consolidated text.
Act of April 16, 2004, amending the Act – Criminal Code and certain other acts (Journal of Laws 2004, No. 93, item 889).
Act of July 22, 2006, amending the Act on Crown Witness and the Act on the Protection of Classified Information (Journal of Laws 2006, No. 149, item 1078).
Act of June 25, 2010, on Sport (Journal of Laws 2022, item 1599 consolidated text).

Case Law

Judgment of the Supreme Court from March 23, 1992, file reference: II KRN 433/91.
Judgment of the Supreme Court from October 27, 1995, file reference: III KRN 122/95.
Judgment of the Supreme Court from February 2, 2006, file reference: II KK 100/05.
Resolution of the Supreme Court from December 21, 1999, file reference: I KZP 44/99.
Ruling of the Supreme Court from July 9, 2003, file reference: III KK 418/02.
Ruling of the Supreme Court from June 9, 2004, file reference: IV KK 407/03.
Ruling of the Supreme Court from May 10, 2005, file reference: II KK 531/04.
Ruling of the Supreme Court from July 13, 2006, file reference: III KK 333/05.
Ruling of the Supreme Court from February 2, 2009, file reference: II KK 224/08.
Judgment of the Court of Appeal in Katowice from March 6, 2003, file reference: II AKa 454/02.
Judgment of the Court of Appeal in Katowice from December 16, 2004, file reference: II AKa 223/04.
Judgment of the Court of Appeal in Warsaw from April 29, 2005, file reference: II AKa 90/05.
Judgment of the Court of Appeal in Krakow from October 27, 2008, file reference: II AKa 102/08.
Judgment of the Court of Appeal in Krakow from March 13, 2009, file reference: II AKa 155/08.
Judgment of the Court of Appeal in Warsaw from April 19, 2012, file reference: II AKa 17/12.
Judgment of the Court of Appeal in Lublin from July 7, 2015, file reference: II AKa 57/15.
Judgment of the Court of Appeal in Warsaw from October 29, 2018, file reference: II AKa 324/18.

IUS ET ADMINISTRATIO **ISSN 2300-4797**

NR 3/2023 (52) **DOI:10.15584/iuseta.2023.3.2**

dr hab. Leszek Bielecki, prof. UJK
ORCID: 0000-0008-1553-1141
e-mail: leszek.bielecki@ujk.edu.pl
Instytut Nauk Prawnych
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Świadczenie administracji jako kluczowa misja samorządu terytorialnego

Providing administration as a key function of local government

Abstract

In the study I try to introduce the concepts of local government and administration, especially the administration of provision. In this regard, by presenting the role and tasks of local government, in particular local government, I present the thesis that local government does not so much administer a particular local community (collectivity), but essentially, through the performance of tasks, provides such community with administration as a public service.

Keywords: local government, administration, providing administration, public tasks, providing administration.

Streszczenie

W opracowaniu staram się przybliżyć pojęcia samorządu terytorialnego oraz administracji, zwłaszcza administracji świadczącej. W tym zakresie poprzez zaprezentowanie roli i zadań samorządu terytorialnego, a w szczególności samorządu lokalnego, prezentuję tezę, zgodnie z którą samorząd lokalny nie tyle administruje określoną wspólnotą lokalną (zbiorowością), ile zasadniczo poprzez wykonywanie zadań świadczy takiej wspólnocie administrację jako usługę publiczną.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, administracja, administracja świadcząca, zadania publiczne, świadczenie administracji.

1. Wstęp

Obrana w niniejszym opracowaniu problematyka nawiązuje do kwestii świadczącej roli samorządu. Najszerszym rodzajem samorządu jest samorząd terytorialny i dlatego właśnie jemu będzie poświęcona uwaga. Niewątpliwie jest on powołany

do załatwiania spraw lokalnych, regionalnych i wojewódzkich. Z jednej strony sprawuje w takich społecznościach administrację, czyli zarządza wspólnotą samorządową, a z drugiej strony świadczy wszelką pomoc dla tejże wspólnoty. Dlatego też, biorąc pod uwagę specyfikę samorządu terytorialnego, a w szczególności samorządu gminnego, nasuwa się pytanie, czy tenże samorząd w ramach swojego funkcjonowania administruje wspólnotą lokalną w ramach swoich zadań, czy też w szeroko pojętym aspekcie w zasadzie świadczy dla niej administrację.

W pierwszej kolejności w opracowaniu przybliżę problematykę samorządu terytorialnego, kładąc nacisk na rolę samorządu gminnego jako najbliżej stojącego przy obywatelu, zaś później zechcę wskazać na kwestię administracji, w tym administracji świadczącej jako rodzaju administracji w aspekcie jej zadań, zaś w końcowej sekwencji dokonam argumentacji na rzecz roli administracji lokalnej jako świadczącej administrację.

W opracowaniu posłużę się metodą badawczą o charakterze dogmatyczno-opisowym, połączoną w zakończeniu z wnioskami własnymi w rozpoznawanym zakresie.

2. Samorząd (terytorialny, lokalny)

Kwestia samorządu w aspekcie prawnym musi koncentrować się w pierwszej kolejności na przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jako najwyższym prawie w Polsce. Zgodnie z jej art. 17 w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej[1]. W omawianym zakresie funkcjonują różne rodzaje samorządu, w tym adwokatów, radców prawnych, notariuszy, lekarzy, pielęgniarek i położnych oraz inne. Tenże przepis Konstytucji RP zezwala na ich utworzenie w formule ustawy, jednak najszerszym rodzajem samorządu jest samorząd terytorialny. Stosownie do przepisów Konstytucji RP można wskazać, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Analiza przepisów Konstytucji RP pozwala ustalić, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina – wykonuje ona wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Konstytucja RP przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną, a ponadto przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe.

[1] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.).

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Konstytucja RP podkreśla, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej jako tzw. zadania własne. Istotne jest, że spory kompetencyjne pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego rozstrzygają sądy administracyjne. Z kwestią wykonywania zadań publicznych wiąże się problem finansowania wykonywania tychże zadań. W związku z tym Konstytucja RP zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. W tym zakresie dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w odpowiedniej ustawie[2]. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, w tym w szczególności gminy, jest podkreślona uprawnieniem w zakresie ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych.

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP, mimo że zezwala na funkcjonowanie różnych rodzajów samorządu, wyróżnia samorząd terytorialny, poświęcając mu cały rozdział. W tym zakresie Konstytucja RP stanowi o kompetencjach samorządu terytorialnego, wskazując na gminę jako wiodącą w tymże samorządzie.

Samorząd terytorialny to niewątpliwie składowa część władzy wykonawczej w państwie. Przedmiotem jego działań są sprawy stanowiące część zadań należących do zakresu tej władzy. Podobnie też środki działania stosowane przez jednostki samorządu terytorialnego mają charakter administracyjny, a nie ustawodawczy czy sądowniczy. Działalność prowadzona przez organy samorządu terytorialnego opiera się na ustawach i odbywa w ramach przez nie ustanowionych. Dlatego też kwestia zgodności działania organów samorządu terytorialnego z prawem podlega nadzorowi organów administracji rządowej. O charakterze organów samorządu terytorialnego jako władzy wykonawczej świadczy także systematyka Konstytucji RP, gdyż przepisy określające zasady i zakres działania samorządu terytorialnego ujęte zostały bezpośrednio po artykułach dotyczących Rady Ministrów i administracji rządowej. Konstytucja RP przekazuje samorządowi terytorialnemu z reguły zadania, które nie wymagają jednolitego wykonywania w skali państwa. Ustrój demokratyczny nie może się obyć bez samorządu, wymaga bowiem decentralizacji władzy i upodmiotowienia obywatela. Te funkcje spełnia organizacja samorządowa. Istotą samorządu jest zatem samodzielność i niezależność. Podkreśleniem tej samodzielności jest odrębna od państwa podmiotowość prawna. Organy samorządowe nie mogą być utożsamiane z organami administracji rządowej, nie są im podporządkowane hierarchicznie, podlegają jedynie nadzorowi sprawowanemu według kryterium legalności. Samodzielność samorządu obejmuje wszystkie sfery jego działania. Jednostki samorządowe mają prawo do decydowania, w granicach ustaw, o swym wewnętrznym ustroju

[2] Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2267).

oraz samodzielnego kreowania swoich organów. Zostały wyposażone we własny majątek i mają konstytucyjnie zagwarantowany udział w dochodach publicznych. Samodzielność jednostek *samorządu terytorialnego* ma jeszcze jeden aspekt. Trójszczeblowa obecnie struktura samorządowa nie ma budowy hierarchicznej. Gmina, powiat i województwo samorządowe nie są od siebie zależne organizacyjnie, kompetencyjnie ani personalnie. Na samodzielność gminy składa się wiele aspektów. Najbardziej dobitnym podkreśleniem samodzielności gminy jest przyznanie jej możliwości decydowania o własnym ustroju. Niezależność w tym zakresie ma gwarancje konstytucyjne. Według art. 169 ust. 4 Konstytucji RP ustrój wewnętrzny jednostek *samorządu terytorialnego* określają w granicach ustaw ich organy stanowiące. Sądowa ochrona samodzielności gminy obejmuje wszystkie jej kompetencje – uprawnienia publicznoprawne i prywatnoprawne.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa[3] podkreśla, że zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy. Europejska Karta *Samorządu Lokalnego* z 15 października 1985 roku[4] zawiera wiążące bezpośrednio nasz kraj postanowienia dotyczące samodzielności samorządu. Definiując samorząd lokalny jako „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", Europejska Karta *Samorządu Lokalnego* stanowi również, iż „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". W polskim ustawodawstwie dotyczącym *samorządu terytorialnego* podkreślana jest ustawowa zasada samodzielności gminy[5]. Według niej gmina – rozumiana przez ustawodawcę jako system dwóch pojęć: mieszkańców gminy tworzących z mocy prawa wspólnotę samorządową oraz zajmowanego przez nich terytorium – stanowi podmiot posiadający osobowość prawną, wykonujący na podstawie obowiązującego prawa zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Tak określona samodzielność prawna gminy podlega ochronie sądowej. Samodzielna gmina powołana jest zatem w celu zarządzania częścią terytorium państwa. Dysponuje ona władztwem państwowym, z sankcją przymusowego podporządkowania jej osób fizycznych i prawnych. Samodzielność gminy stanowiąca podstawę jej funkcjonowania nie może jednak przekreślić praw podmiotowych jednostki. Skoro gmina, wykonując swoje zadania, ma służyć społeczności lokalnej, to jej działalność nie może ograniczać praw jednostki. Idea samorządu nie polega bowiem na tym, by rządzić w ogóle, lecz na tym, by w rządzeniu nie były realizowane przede wszystkim

[3] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.).

[4] Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.

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

interesy państwa, a były realizowane zwłaszcza (a często wyłącznie) interesy obywateli, którzy tworzą zbiorowość nazwaną w ustawie wspólnotą i którzy wybierają jej podstawowe organy[6].

Do rozpatrywania problematyki samodzielności *samorządu terytorialnego* można podchodzić zarówno od strony podmiotowej, jak i przedmiotowej. Badanie samodzielności od strony podmiotowej oznacza przede wszystkim zwrócenie uwagi na stosunek państwa i *samorządu terytorialnego* jako dwóch odrębnych podmiotów publicznoprawnych. Współcześnie stosunek ten jest na ogół dwojakiego rodzaju: z jednej strony państwo należy traktować jako podmiot nadrzędny wobec *samorządu terytorialnego*, a z drugiej strony niekiedy są to podmioty współdziałające na zasadzie równorzędności, współpracujące ze sobą na podstawie umów i porozumień. Rozważania na temat samodzielności w układzie przedmiotowym mogą być prowadzone w rozmaitych płaszczyznach. Przykładowo w literaturze można się spotkać z rozpatrywaniem samodzielności w płaszczyźnie gospodarczej, prawnej, organizacyjnej i politycznej. W aspekcie samodzielności należy także zwrócić uwagę na sposób przekazywania zadań przez organy państwowe. O ile zadania – szczególnie obligatoryjne – wynikają z przepisów prawnych*, samorząd terytorialny* jest zobowiązany do ich przyjęcia. Istnieje jednak możliwość przejmowania zadań zarówno własnych, jak i zleconych od organów państwowych w drodze porozumień, co stawia *samorząd terytorialny* w pozycji współdziałającego z państwem odrębnego podmiotu, który decyduje o swoim zakresie zadań

Kolejnym aspektem samodzielności *samorządu terytorialnego* jest jego samodzielność finansowa. Możemy ją podzielić na samodzielność dochodową, która polega na możliwości zwiększania dochodów i pozyskiwania ich z różnych źródeł, oraz na samodzielność wydatkową, która charakteryzuje się swobodą decydowania o zakresie i rodzaju wydatków. W aspekcie samodzielności największe znaczenie mają jednak dochody własne, charakteryzujące się tym, iż pochodzą ze źródeł znajdujących się na terenie działania *samorządu terytorialnego*, są oddane do dyspozycji samorządu bezterminowo i w całości. Gmina w tym aspekcie jest jednostką, która posiada dużą samodzielność dochodową związaną z podatkami i opłatami lokalnymi.

W świetle obowiązującej Konstytucja RP samodzielność gminy jest wartością chronioną. Ochrona tej wartości nie może jednak wykluczyć prawa ustawodawcy do normowania stosunków w państwie. Oznacza to, że ustawodawca ma prawo ingerować w funkcjonowanie gminy – również w sferę samodzielności – wydając przepisy ustawodawstwa zwykłego. W konsekwencji samodzielność gminy w rozumieniu Konstytucji RP nie ma charakteru bezwzględnego. Pewne ograniczenia samodzielności gminy w ustawodawstwie zwykłym mogą wystąpić z uwagi na potrzebę ochrony interesów państwa lub interesu publicznego. Mogą one jednak

[6] L. Klat-Wertelecka, *Problem samodzielności gminy a ochrona praw podmiotowych jednostki*, „Samorząd Terytorialny" 1998, nr 10, s. 3.

następować tylko zgodnie z wymaganiami materialno-prawnymi, jakie ustawodawca nakłada na ustawy wkraczające w sferę samodzielności gminy. Nakaz taki wynika z obowiązku poszanowania konstytucyjnej pozycji gminy. Samodzielność gminy nie może być bowiem zniesiona w całości ani nawet tylko w części, ale przesądzającej o jej istocie. Źródłem istnienia i odrębności *samorządu terytorialnego* oraz zabezpieczenia jego samodzielności jest prawo pozytywne. Oznacza to, iż samo istnienie samorządu gminnego i określenie jego samodzielności znajduje swoją podstawę w ustawie wyrażającej wolę całego narodu, a nie tylko społeczności lokalnej, i powierzającej samorządowi gminnemu wykonywanie zadań administracji publicznej w określonym zakresie. Teza ta znajduje wyraz także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a w szczególności w uchwale z dnia 27 września 1994 roku (sygn. W 10 19/23). Wynika z niej, że źródłem władzy publicznej *samorządu terytorialnego* jest prawo stanowione przez państwo[7]. Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym, unitarnym. Oznacza to, iż organy państwowe stanowią jedną, zharmonizowaną całość. W takim państwie *samorząd terytorialny* nie ma autonomii dającej mu własne, niepochodzące od państwa prerogatywy. Jest uzależniony od woli ustawodawcy. Jego samodzielność polega na uczestniczeniu w wykonywaniu zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, ale na podstawie i w granicach zakreślonych przez ustawy. Ustawodawca, dając organom *samorządu terytorialnego* kompetencje stanowienia prawa, przenosi na samorząd część swego władztwa i określa granice jego wykorzystania.

Biorąc powyższe pod uwagę, można stwierdzić, że samorząd terytorialny w ogólności stanowi istotną część władzy publicznej administrującej lokalnymi społecznościami. W tym zakresie trzeba rozwinąć znaczenie pojęcia „administracja".

3. Administracja (samorządowa)

Termin „administracja" pochodzi od łacińskich słów *ministrare*, *administrare*, czyli służyć, posługiwać, zarządzać, wykonywać, kierować. Przedrostek *ad-* wskazuje na celowość działania[8]. W przypadku samorządu terytorialnego mamy do czynienia z rodzajem administracji publicznej. „*Administracja* publiczna jest to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach"[9]. Doktryna zasadniczo wyróżnia administrację w znaczeniu przedmiotowym (funkcjonalnym,

[7] A. Wiktorowska, *Konstytucyjne podstawy i gwarancje samodzielności gminy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 14.

[8] P. Ruczkowski, *Pojęcie administracji, jej cechy, postacie, funkcje i sfery działania* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011, s. 13.

[9] J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000, s. 16.

materialnym, czynnościowym) i podmiotowym (strukturalnym, organizacyjnym, personalnym)[10]. Najczęściej wskazuje się następujące cechy administracji: 1) działanie w imieniu i na rachunek państwa lub innego, odrębnego od państwa podmiotu władzy publicznej, któremu państwo przekazało część swojej władzy (imperium); 2) możność działania w formach władczych i stosowania przymusu państwowego; 3) działanie w interesie publicznym; 4) polityczny charakter; 5) działanie na podstawie i w granicach prawa; 6) aktywność, zwrócenie ku przyszłości, możność podejmowania działań z własnej inicjatywy; 7) działanie w sposób ciągły i stabilny; 8) oparcie się (z reguły) na zawodowym personelu; 9) charakter monopolistyczny (*administracja*, działając w ramach powierzonej jej kompetencji, występuje *jako* wyłączny gospodarz w określonej kategorii spraw) i bezosobowy; 10) działanie *non profit* – brak dążenia do osiągania zysku, co nie oznacza braku odpłatności za świadczone usługi[11].

Zasadniczo administracja kojarzy się z określoną władczością, a mniej ze służebnością. Typową cechą *administracji publicznej* jest stosowanie – na ogół władczych – środków w celu regulowania (rozstrzygania) konkretnych przypadków prawnych oraz urzeczywistniania różnorodnych planów (programów)[12]. Charakterystyczne dla *administracji publicznej* jest zatem władztwo, które z jednej strony polega na jednostronnym regulowaniu sytuacji prawnej jednostki, a z drugiej sprowadza się do możliwości użycia przymusu w celu wyegzekwowania nakazów i zakazów typu administracyjnego[13]. Doktryna wskazuje również klasyczne funkcje administracji: policyjną, reglamentacyjną, nadzorczą, świadczącą i planistyczną[14].

Administracja publiczna oznacza podmioty zespolone lub niezespolone działające bezpośrednio w imieniu państwa, np. wojewodę lub ministra, albo działające bezpośrednio w imieniu samorządu terytorialnego, np. wójta, burmistrza, prezydenta. Przy tym należy podkreślić, że administracja publiczna odróżnia się od administracji prywatnej. Administracja publiczna działa dla dobra wspólnego, czyli w interesie publicznym, w przeciwieństwie do administracji prywatnej, która działa np. w imieniu szkoły niepublicznej lub fundacji. Stanowi prawnie wyodrębnioną

[10] M. Zimmermann, *Z zagadnień definicji prawa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1964, nr 19, s. 11 i n. Reprint w wersji angielskiej: *On the Definitions of Administrative Law*, „Adam Mickiewicz University Law Review" 2019, no. 10 – The 100th Anniversary of the Faculty of Law and Administration, s. 335 i n.

[11] L. Zacharko, J. Glumińska-Pawlic, J. Blicharz, *Poszukiwanie definicji administracji publicznej w nauce europejskiej* [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022, s. 62.

[12] H. Maurer, *Allgmeines Verwaltungsrecht*, München 2009, s. 5.

[13] Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 23–24. Zob. też: P. Przybysz, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 105 i n.

[14] R. Stasikowski, *O funkcji policyjnej administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2009, nr 4, s. 6–21.

część aparatu państwowego i należy do władzy wykonawczej. W znaczeniu podmiotowym administracja publiczna oznacza działalność organów administracji, zaś w sensie przedmiotowym to oparta na prawie działalność mająca na celu realizację zadań publicznych. W warstwie płaszczyzn działania administracji wyróżnia się sferę reglamentacyjno-dystrybucyjną, zwaną sferą władczą działania administracji, oraz sferę świadczącą, czyli organizatorską. Pierwsza z wymienionych sfer jest realizowana poprzez działalność administracji polegającą na rozstrzyganiu określonego rodzaju spraw w wyniku zastosowania prawnych form działania administracji, np. decyzji administracyjnej. Druga ze sfer działania administracji dotyczy zaspokajania potrzeb społecznych określonych grup obywateli, np. w zakresie kultury, oświaty, ochrony zdrowia. Należy także zwrócić uwagę, że administracja posiada dwie płaszczyzny funkcjonowania. Jedną z nich jest płaszczyzna oddziaływania wewnętrznego pomiędzy jednostkami administracji lub jej pracownikami, a więc np. problematyka prawa wewnętrznego administracji lub stosunki służbowe. Inna płaszczyzna dotyczy oddziaływania zewnętrznego, gdzie administracja działa z reguły władczo wobec podmiotów jej niepodporządkowanych służbowo lub organizacyjnie, np. stosunki wojewody z dyrektorem izby skarbowej lub rozstrzygnięcie wobec petenta zapadające w formie decyzji administracyjnej[15].

Należy wskazać, że doktryna wyróżnia zasadniczo dwie postacie administracji publicznej, czyli administrację władczą oraz administrację niewładczą. Różnica pomiędzy nimi polega na tym, że w zakresie administracji niewładczej posługuje się ona w swoim działaniu prawnymi środkami o charakterze cywilnoprawnym lub innymi administracyjnoprawnymi niewładczymi, np. poprzez czynności materialno-techniczne. Wówczas jednostronne nakazy i zakazy są zastępowane wzajemnymi oświadczeniami woli równorzędnych stron stosunku prawnego. W tym przypadku administracja nie posługuje się typowymi środkami przymusu. Natomiast środki działania władczego administracji sprowadzają się do tego, że może ona działać poprzez przyznaną prawnie możliwość stosowania form przymusu państwowego[16]. Uprawnienie do stosowania środków przymusu wiąże się nie tylko z możliwością działania na podstawie przepisów o egzekucji administracyjnej, ale też z możliwością wydawania zakazów, nakazów, zezwoleń, ograniczeń lub koncesji. Cechą działań władczych jest to, że organ administracji jednostronnie, mocą swoich kompetencji, rozstrzyga o pozycji prawnej drugiej strony stosunku prawnego (o pozycji obywatela czy innego podmiotu). Druga natomiast strona tego stosunku prawnego musi podporządkować się woli organu, który dysponuje środkami prawnymi pozwalającymi mu na wymuszenie podporządkowania się. Państwo przekazuje organom administracji publicznej prawo narzucania swojej woli i egzekwowania go za pomocą środków przymusu państwowego. Władztwo

[15] E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 86.

[16] M. Stahl, *Władztwo administracyjne (państwowe) i sankcja administracyjna* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2009, s. 81.

administracyjne może występować w odniesieniu do tej działalności organu administracji publicznej, w której jest on podmiotem prawa publicznego[17]. Istotną cechą władztwa, wynikającą z uznania go za kategorię normatywną, jest jego stopniowalność. Podlegają mu albo wszyscy, albo niektóre podmioty (tak zwane władztwo zewnętrzne i wewnętrzne), np. użytkownicy zakładu administracyjnego, pracownicy urzędu lub nadzorowane jednostki organizacyjne[18].

Z kolei z niewładczością działalności administracji, a w szczególności administracji samorządowej, kojarzy się jej rola służebna wobec społeczności lokalnej, regionalnej i wojewódzkiej. Świadczą o tym zadania gminy, skoncentrowane na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej, zadania powiatu oraz zadania województwa samorządowego. Stąd można wyprowadzić wniosek, że choć administracja samorządowa ze swojej istoty ma prawo i korzysta z uprawnień władczych, to z drugiej strony istota tej administracji sprowadza się do funkcji świadczących określone zadania dla określonych społeczności. W istocie rzeczy taka sytuacja sprawia, że samorząd terytorialny nie tyle administruje określonymi społecznościami, ile raczej świadczy tym społecznościom administrację przejawiającą się w realizacji przypisanych jej zadań. Świadczenie administracji pod różnymi postaciami wykonywanych zadań, a nie administrowanie, jest zatem kluczową misją samorządu terytorialnego.

4. Podsumowanie

Wyzwania stojące przed współczesnym państwem mają charakter kompleksowy w tym sensie, że wykraczają poza nakaz sprawności jako stałego argumentu dla kolejnych reform lub kontrreform, a także tradycyjną *rolę* administracji publicznej: ingerującą, *świadczącą* i administrację infrastruktury[19]. Przekonanie, że *samorząd terytorialny* to działanie dla dobra wspólnego, pozostaje niekwestionowane w nauce prawa administracyjnego. Przez lata koncentrowano się w doktrynie na różnych aspektach zabiegania o dobro wspólne i na konsekwencjach prawnych jego właściwego sformułowania[20]. Wśród nowych zadań *samorządu terytorialnego*

[17] B. Adamiak, *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi Langrodowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, R. Stefańska, Warszawa 2009, s. 35.

[18] L. Bielecki, *Władztwo administracyjne jako istotna cecha definicyjna administracji publicznej* [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Łódź 2017, s. 31.

[19] J. Sługocki, *Administracja publiczna z perspektywy antropologii kulturowej. Kilka uwag o problemach współczesności* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWr dra hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 431 i n.

[20] M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 132; I. Lipowicz, *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2017, z. 3.

na nadchodzące lata można wyróżnić przejęcie przez samorządy wiodącej *roli* w promocji i ochronie wszelkich przejawów samorządności w Polsce. Im trudniejsza będzie sytuacja wewnętrzna i zewnętrzna, tym cenniejsze stają się wszelkie mechanizmy samoregulacji i piecza nad innowacjami.

Rola samorządu terytorialnego przyszłości powinna zostać odpowiednio zmodyfikowana właśnie w świetle doświadczeń związanych z kryzysem pandemii. Ich podsumowanie będzie wymagać oczywiście czasu, już obecnie jednak możemy formułować kilka wniosków. O ile w pierwszym okresie gwałtowanego kryzysu o zróżnicowanym charakterze niezbędne są przede wszystkim decyzje organów naczelnych i centralnych, o tyle we wstępnej fazie planowania i w drugiej jego fazie – ujawniania się rozległych skutków społecznych i gospodarczych, zróżnicowanych w poszczególnych regionach, powiatach i gminach – ciężar działań przenosi się na organy terenowe[21]. Dlatego też zadania samorządu terytorialnego są kluczową kwestią uzasadniającą jego funkcjonowanie. Wykonywanie tychże zadań przez samorząd terytorialny jest nie tyle administrowaniem określoną społecznością, ile raczej świadczeniem administracji w tym zakresie. W moim przekonaniu misja samorządu terytorialnego, a w szczególności misja samorządu gminnego, przejawiając się w wielu jego aktywnościach, zasadniczo dotyczących wszystkich aspektów życia społeczności lokalnej, zaspokajając jej potrzeby, nie tyle realizuje swoje zadania jako administracja, a właśnie poprzez realizację tychże zadań świadczy tym społecznościom administrację, służąc i poprzez to uzewnętrzniając niejako ideę administracji jako w pierwszej kolejności służenia i posługiwania, a dopiero w dalszej kolejności zarządzania, wykonywania władzy i kierowania taką społecznością. Dlatego też uważam, że urzędniczy aparat samorządowy w większym stopniu powinien świadczyć administrację w zakresie zaspokajania różnych potrzeb społeczności lokalnej i w ten sposób wykorzystując narzędzia administracji, wykonywać swoje zadania wobec określonej społeczności, niż podporządkowywać takie zadania swojej władzy administracyjnej. Uważam bowiem, że administrowanie w społeczności lokalnej powinno podporządkowywać funkcje administracyjne zaspokajaniu potrzeb wspólnot lokalnych, a nie podporządkowywaniu potrzeb wspólnot lokalnych potrzebom administracji samorządowej.

Trzeba w tym zakresie zwrócić uwagę na zjawisko tzw. prywatyzacji usług publicznych, które podważało świadczącą rolę samorządu. Doktryna słusznie wskazuje, że 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

[21] I. Lipowicz, *Nowa rola samorządu terytorialnego w państwie współczesnym*, „Samorząd Terytorialny" 2020, nr 7–8, s. 22–35.

rządowej[22]. W związku z tym sprzeczne z ideą (misją) samorządu terytorialnego jest angażowanie podmiotów prywatnych w wykonywanie zadań publicznych samorządu terytorialnego, w tym np. edukacyjnych czy zdrowotnych[23]. Pamiętać trzeba bowiem, że samorząd terytorialny działa na rzecz zarówno konkretnego mieszkańca, jak i całej społeczności mieszkańców, w gminie bowiem spotykają się oba oblicza administracji świadczącej: świadczenia dla zbiorowości, np. korzystających z wodociągu gminnego, drogi czy domu kultury, a z drugiej strony uzasadnione dobrem wspólnym różne rodzaje pomocy lub wsparcia świadczonego jednostce[24]. Teza o świadczeniu administracji przez samorząd jako swojego rodzaju usługi publicznej dla społeczności lokalnej jest wzmacniana przez ideę ukształtowania samorządu terytorialnego według zasady pomocniczości, gdzie administracja samorządowa nosi miano pomocniczej administracji publicznej[25].

Powyższe rozważania absolutnie nie mają na celu dezawuowania roli samorządu terytorialnego, zasadniczo na poziomie gminy, do prawa administrowania określoną społecznością (lokalną), ale mają na celu zwrócenie uwagi na okoliczność służebnej roli administracji samorządowej jako administracji świadczącej. Wykonywanie administracji dla określonej zbiorowości ludzkiej, polegającej na zaspokajaniu potrzeb tej zbiorowości, powoduje, że funkcje administracyjne samorządu przekształcają się poprzez zaspokajanie określonych potrzeb zbiorowości w świadczenie administracji jako usługi publicznej, a nie tylko *sensu stricte* administrowanie daną zbiorowością. W tym to znaczeniu wyraża się służebna rola samorządu terytorialnego, że wykonując swoje zadania na rzecz zbiorowości lokalnej, świadczy on w ten sposób swoją administrację na jej rzecz. Oznacza to w praktyce, że administracja samorządowa, nie tyle sprawuje władzę administracyjną na danym terytorium, ile raczej świadczy na tym terytorium administrację dla społeczności lokalnej to terytorium zamieszkującej. Biorąc pod uwagę wskazany wyżej stan normatywny, w moim przekonaniu swoiste świadczenie administracji na rzecz zbiorowości ludzkiej powinno być kluczową funkcją samorządu terytorialnego, zwłaszcza na poziomie lokalnym. W związku z tym można sformułować definicję administracji świadczącej, która w moim przekonaniu jest administracją samorządową powołaną do świadczenia administracji celem zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych, wykorzystującą narzędzia służące administracji publicznej.

---

[22] I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2015, z. 3, s. 117.

[23] G. Krawiec, *Założenia koncepcji good governance wobec materialnych, proceduralnych i ustrojowych zasad prawa administracyjnego* [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2014, s. 15 i n.

[24] I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 182.

[25] Zob. szerzej: T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 123.

Bibliografia

Adamiak B., *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi Langrodowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, R. Stefańska, Warszawa 2009.

Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007.

Bielecki L., *Władztwo administracyjne jako istotna cecha definicyjna administracji publicznej* [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Łódź 2017.

Boć J. [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000.

Denek E., *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 2001.

Klat-Wertelecka L., *Problem samodzielności gminy a ochrona praw podmiotowych jednostki*, „Samorząd Terytorialny" 1998, nr 10.

Krawiec G., *Założenia koncepcji good governance wobec materialnych, proceduralnych i ustrojowych zasad prawa administracyjnego* [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2014.

Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.

Lipowicz I., *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2017, z. 3.

Lipowicz I., *Nowa rola samorządu terytorialnego w państwie współczesnym*, „Samorząd Terytorialny" 2020, nr 7–8.

Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2015, z. 3.

Maurer H., *Allgmeines Verwaltungsrecht*, München 2009.

Przybysz P., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019.

Ruczkowski P., *Pojęcie administracji, jej cechy, postacie, funkcje i sfery działania* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011.

Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.

Sługocki J., *Administracja publiczna z perspektywy antropologii kulturowej. Kilka uwag o problemach współczesności* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWr dra hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018.

Stahl M., *Dobro wspólne w prawie administracyjnym* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.

Stahl M., *Władztwo administracyjne (państwowe) i sankcja administracyjna* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2009.

Stasikowski R., *O funkcji policyjnej administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2009, nr 4.

Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.

Wiktorowska A., *Konstytucyjne podstawy i gwarancje samodzielności gminy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.

Zacharko L., Glumińska-Pawlic J., Blicharz J., *Poszukiwanie definicji administracji publicznej w nauce europejskiej* [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022.

Zimmermann M., *Z zagadnień definicji prawa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1964, nr 19. Reprint w wersji angielskiej: *On the Definitions of Administrative Law*, „Adam Mickiewicz University Law Review" 2019, no. 10 – The 100th Anniversary of the Faculty of Law and Administration.

Akty prawne

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

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 województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2267).

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

IUS ET ADMINISTRATIO **ISSN 2300-4797**

NR 3/2023 (52) **DOI: 10.15584/iuseta.2023.3.3**

mgr Szymon Dubis
ORCID: 0000-0001-9234-8066
e-mail: sdubis@ur.edu.pl
Instytut Nauk Prawnych
Uniwersytet Rzeszowski

mgr Grzegorz Łaskawski
ORCID: 0000-0003-3640-1300
e-mail: glaskawski@ur.edu.pl
Instytut Nauk Prawnych
Uniwersytet Rzeszowski

Sprawozdanie z Konferencji Naukowej pt. „Świadcząca rola samorządu"

7–9 maja 2023 r. w Komborni k. Krosna odbyła się Konferencja Naukowa pt. *Świadcząca rola samorządu.* Jej organizatorami były: Zakład Prawa i Postępowania Administracyjnego oraz Zakład Prawa Finansowego Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Rzeszowskiego, a także Stowarzyszenie *Ius Publicum*. Patronat honorowy nad Konferencją objął Rektor Uniwersytetu Rzeszowskiego, Jego Magnificencja prof. dr hab. Sylwester Czopek.

Uroczystego otwarcia oraz przywitania wszystkich obecnych gości dokonały kolejno: prof. dr hab. Elżbieta Ura i prof. dr hab. Elżbieta Feret, które podkreśliły w swoich przemówieniach doniosłość wydarzenia, wskazując, że konferencje naukowe, w szczególności organizowane przez ośrodek rzeszowski, są forum żywych dyskusji naukowych i miejscem kształtowania się idei i myśli, efektem których jest późniejsza współpraca różnych środowisk akademickich. Konsekwencję Organizatorów przejawiającą się w cykliczności organizacji tego typu spotkań naukowych, a także ich znaczenie dla środowiska administratywistów i finansistów doskonale wyeksponował i podkreślił w trakcie swojego przemówienia również prof. dr hab. Sylwester Czopek. Nawiązując do wybranego przez Organizatorów miejsca konferencji, Rektor Uniwersytetu Rzeszowskiego zwrócił uwagę na piękno regionu i fakt, że w Komborni urodził się Stanisław Pigoń – profesor historii literatury polskiej

na Uniwersytecie Stefana Batorego w Wilnie w latach 1921–1930, a następnie na Uniwersytecie Jagiellońskim w latach 1931–1960, który cały swój liczący ponad 9 tys. woluminów księgozbiór polecił przekazać po swojej śmierci Wyższej Szkole Pedagogicznej w Rzeszowie, która stała się częścią składową dzisiejszego Uniwersytetu Rzeszowskiego.

W sesjach naukowych odbywanych w ramach Konferencji udział wzięli wybitni naukowcy z uczelni w Polsce i na Słowacji, zajmujący się problematyką szeroko rozumianej świadczącej roli samorządu. Zostało wygłoszonych blisko 30 referatów, z których pięć pierwszych miało charakter wprowadzający. Ich autorami byli w kolejności profesorowie: Bronisław Sitek, Iwona Niżnik-Dobosz i Piotr Dobosz, Jerzy Korczak, Dorota Dąbek i Piotr Lisowski. Wszystkie referaty były niezwykle interesujące oraz zakreśliły perspektywę historyczną i teoretyczną dla pozostałych wystąpień.

Wypowiedź prof. dr. hab. Bronisława Sitka poświęcona świadczącej funkcji samorządu gminnego/municypalnego w prawie rzymskim po raz kolejny rozszerzała czasowe granice badań podejmowanych przez prawników-administratywistów oraz wyeksponowała znaczenie w tych badaniach metody porównawczej i metody historycznej. W trakcie swojego wystąpienia prof. dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz i prof. dr hab. Piotr Dobosz wskazali na dorobek prof. Tadeusza Pilata w zakresie problematyki świadczącej roli administracji. Dr hab. Jerzy Korczak, prof. UWr, przeniósł uczestników Konferencji do wrocławskiej szkoły nauki administracji i prawa administracyjnego, przedstawiając dorobek prof. Tadeusza Kuty – jednego z czołowych przedstawicieli tej szkoły – i jego wkład w rozwój koncepcji administracji usług z uwzględnieniem jej korzeni niemieckich (*leistende Verwaltung*) i francuskich (*service public*). W swoim wystąpieniu dr hab. Dorota Dąbek, prof. UJ skupiła się na zakresie sądowej kontroli świadczącej roli samorządu, zaś dr hab. Piotr Lisowski, prof. UWr zwrócił uwagę na samorządową samodzielność prawotwórczą w kontekście administracji świadczącej.

Po części wprowadzającej odbyła się sesja pierwsza, podczas której swoje wystąpienia przedstawili: dr hab. Leszek Bielecki, prof. UJK, prof. dr hab. Elżbieta Feret, assoc. prof. JUDr. Radomír Jakab, PhD., Lukáš Jančát, PhD., dr hab. Magdalena Sitek, prof. WSGE, dr hab. Sebastian Gajewski, prof. EWSPA, dr hab. Małgorzata Such-Pyrgiel, prof. WSGE, dr hab. Mariola Lemonnier, prof. UŁ oraz dr hab. Magdalena Małecka-Łyszczek, prof. UEK.

Kolejnego dnia odbyła się sesja druga, w trakcie której głos zabrali: dr hab. Joanna Smarż, prof. UTH, dr hab. Małgorzata Czuryk, prof. UWM, dr hab. Michał Mariański, prof. UWM, dr Paweł Świtał, dr hab. Katarzyna Małysa-Sulińskia, prof. UJ i mgr Anna Kawecka, dr Karolina Rokicka-Murszewska, ks. dr hab. Sławomir Fundowicz, prof. KUL, dr Iwona Florek, dr hab. Agata Barczewska-Dziobek, prof. UR, prof. dr hab. Mirosław Karpiuk, dr Adam Pietrzkiewicz, dr hab. Robert Suwaj, prof. PW oraz dr Marcin Mamiński.

Zwieńczeniem tego dnia obrad konferencyjnych była dyskusja stanowiąca doskonałe pole wymiany poglądów, spostrzeżeń oraz doświadczeń związanych z zaproponowanym przez Organizatorów tematem konferencji. Głosy w dyskusji wydały się być tym cenniejsze i trafne ze względu na fakt, że wyrażane były przez teoretyków, a także praktyków prawa. W trakcie dyskusji pytano o to, czy istnieją granice administracji świadczącej, a jeśli tak, to gdzie należy ich szukać. Prof. dr hab. Jerzy Supernat zwrócił uwagę na to, aby rzeczywistość, w której kształtowane są poszczególne nurty myślowe i idee, wynikiem czego są różne „szkoły" administracji (np. szkoła prof. Pilata czy prof. Kuty), była polem do rozwoju nowych koncepcji i nurtów w badaniu szeroko pojętej administracji, a nie tylko „sektą", której celem jest hołd składany poszczególnym ich prekursorom i założycielom.

Konkludując, wskazać należy, iż Konferencja pt. *Świadcząca rola samorządu*, będąca kontynuacją tzw. rzeszowskich konferencji, była doskonałym forum wymiany myśli i poglądów administratywistów i finansistów reprezentujących niemalże wszystkie krajowe ośrodki akademickie. Jest to niezbity dowód na to, że Zakład Prawa i Postępowania Administracyjnego oraz Zakład Prawa Finansowego Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Rzeszowskiego są wiodącymi ośrodkami, które dzięki podejmowanym przez siebie inicjatywom wychodzą naprzeciw ważnym i kluczowym zagadnieniom związanym z funkcjonowaniem administracji publicznej w Polsce. Na to zwrócił szczególną uwagę prof. Jerzy Korczak, dziękując osobiście Organizatorom na ręce Pani prof. dr hab. Elżbiety Ury.

IUS ET ADMINISTRATIO **ISSN 2300-4797**

NR 3/2023 (52) **DOI: 10.15584/iuseta.2023.3.4**

dr Paweł Falenta
ORCID: 0000-0002-7484-3604
e-mail: pawel.falenta@wsb.wroclaw.pl
Wydział Finansów i Zarządzania
Wyższa Szkoła Bankowa Merito we Wrocławiu

Limitation of the rights of the accused under the new Article 266 § 1a of the Code of Criminal Procedure

Ograniczenie praw oskarżonego na tle nowego art. 266 § 1a k.p.k.

Abstract

This article deals with the issue of financial guarantee in the aspect of changes to the Code of Criminal Procedure. The author analyzes the introduced change and its impact on the rights of the accused, the possibility of the surety and, in a broader context, on the course of the preparatory proceedings. Particular attention will be paid to the litigation risks, the increase in the prosecutor's powers, the limitation of the possibility of using the surety, as well as possible constitutional violations. The analysis will be carried out with the use of elements of the normative set method.

Keywords: accused, financial guarantee, have a right to defence, penal proceedings, preventive measures.

Streszczenie

Artykuł przedstawia analizę nowego przepisu postępowania karnego z perspektywy praw oskarżonego. Autor dokonał kwerendy uzasadnienia do wprowadzonych zmian, zagrożeń, jakie pojawiają się w związku z praktyką stosowania tego przepisu, jak również naruszenia prawa do obrony i zasady pierwszeństwa stosowania środków nieizolacyjnych. Opracowanie zostało przygotowane z wykorzystaniem elementów metody kompletu normatywnego oraz zakończone syntetycznymi wnioskami.

Słowa kluczowe: oskarżony, poręczenie majątkowe, prawo do obrony, postępowanie karne, środki zapobiegawcze.

1. Introduction

The subject of analysis in this article is the issue of the surety as a preventive measure in criminal proceedings in the context of changes that were introduced on 22 June, 2021. The Act of 20 April 2021, to be more specific Article 3, point 5

of this Act (Journal of Laws of 2021, item 1023) was laid down by a legislator to amend the provision of Article 266 of the Code of Criminal Procedure[1] by adding § 1a which states that "the subject of the surety may not come from a grant to the defendant or another person providing financial guarantee for this purpose. The court or the public prosecutor may make the acceptance of the object of the surety subject to proving the source of the object by the person lodging the surety". Thus, the sources of the property's origin for financial guarantee were limited and the possibility of demanding proof of the source of its origin was introduced. The draft amendments were submitted to the Sejm on 8 January 2021 (auto-amendment 19 January 2021)[2]. On 20 April 2021 the Act was passed by the Sejm, and on 2 June 2021 it was signed by the President. The analysis will be carried out using elements of the normative set method.

In the literature, it is assumed that the content of the surety is a specific agreement resulting from the decision of the procedural authority to apply this measure between this authority and the tenderer of the surety, specifying the conditions for the financial guarantee of the presence and proper participation of the accused in the trial. The implementation of this agreement is guaranteed by the consequence in the form of forfeiture of the objects of the surety and the associated psychological coercion affecting the accused[3]. Given that the surety is a non-custodial preventive measure, the essence of such measures is to restrict certain civil rights and freedoms while letting the accused remain at large[4]. The surety interferes with the right to property set out in Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, drawn up in Paris on 20 March 1952. It is an independent preventive measure, there are no obstacles to it being used together with other non-insulating measures. Although Article 257 § 2 of the Code of Criminal Procedure allows for the provision that the measure will change when the surety is lodged within a specified period, this surety is not a substitute for pre-trial detention[5]. The new regulations significantly limit the use of the institution of the surety, even making it impossible to apply in many cases.

This analysis shows important aspects of the introduction of the new regulation, presents important comments from industry, science and expert circles, raises questions about the risks associated with the application of the new regulation. The analysis was prepared using elements of the normative set method.

[1] Act of 6 June 1997 Code of Criminal Procedure (Journal of Laws of 2021, item 534 as amended).

[2] https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?documentId=3BAB978255C6B3A2C125865700558711 [access: 29.12.2021].

[3] J. Kosonoga, *Komentarz do art. 266 k.p.k., teza I* [in:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, ed. J. Skorupka, Warszawa 2021, Legalis.

[4] K. Dudka, *Komentarz do art. 266 k.p.k., teza 1* [in:] M. Janicz, C. Kulesza, J. Matras, H. Paluszkiewicz, B. Skowron, K. Dudka, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX.

[5] *Ibidem*.

2. Justification for the changes

§ 1a was added in the amended provision[6] in Article 266 of the Code of Criminal Procedure, which states that "the object of surety may not come from a grant to the defendant or another person providing the surety made for this purpose. The court or the public prosecutor may make the acceptance of the object of financial guarantee subject to proving the source of the object by the person lodging the surety". In the justification for the amendments to the Act[7], in the form of an auto-amendment, Point 2a introduced the principle of excluding the possibility of covering sureties from grants to the accused or another person providing the surety made for this purpose, in particular from donations, as well as voluntary contributions of individual persons outside the collections results from the essence of the preventive measure in the form of surety. It was noted that this measure assumes the financial liability of the accused or another person providing the surety for the proper performance by the accused of his procedural obligations, in particular the obligation to appear before the procedural authority. This liability is related to the risk of losing funds deposited as the surety if the accused fails to comply with these obligations. If the surety comes from grants to the accused or another person providing the surety for this purpose, the link between liability and the risk of loss of funds is broken, because the accused or the person lodging the surety does not risk losing their own funds, but the funds they obtained as a result of the transfer from third parties[8]. As emphasized in the cited justification, an additional but equally important argument in favor of excluding the possibility of covering the surety from grants to the defendant or another person providing the surety made for this purpose is the fact that if the accused properly performs his procedural obligations and the surety is released, there is an undue gain of material benefit by the guarantor (the defendant or another person) of assets in the form of funds collected from third parties.

The regulation in question was also subject to a criminal sanction, establishing in the amendment Article 1a amending Article 57 of the Code of Petty Offences, which in its new wording states that[9]: "Who: 1) organizes or conducts a fundraiser for (...) a surety (...) is punishable by arrest or a fine".

3. Comments and expert opinions on the introduced changes

The opinions that were expressed in connection with the introduced changes can generally be divided into those not lodging comments and those being critical.

[6] Article 266, section 1a added by Article 3 Point 5of the Act of 20 April 2021 (Journal of Laws of 2021, item 1023) changing among others the Act as of 22 June 2021.

[7] https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=867 [access: 29.12.2021].

[8] *Ibidem*.

[9] Act of 20 May 1971 Code of Petty Offences (Journal of Laws of 2021, item 2008 as amended).

The only fully positive opinion was the opinion of the National Prosecutor's Office, Opinion of PK of 08 February 2021 (PK I BP 0280.8.2021). The first group of opinions includes: the PUODO opinion of 20 January 2021 (DOL.401.12.2021. WL.PM), the PUODO opinion of 03 February 201 (DOL.401.12.2021.WL.PM, the opinion in connection with the auto-amendment to the paper No. 867a), the BAS opinion of 22 January 2021 (BAS-WAPM-120/21 Urgent procedure) and the BRMiŚP opinion of 29 January 2021 (WPL.110.2021.ZS)[10]. An important critical opinion was the opinion of the Supreme Bar Council (opinion of 10 February 2021 (NRA.12-SM.1.2.2021). The Supreme Bar Council emphasized some important facts. *First of all*, it was pointed out that the procedural body, also on the basis of the regulations from before the amendment, could effectively supervise the application of this measure, e.g. at the stage of issuing the decision it could stipulate who the entity paying the surety would be and specify many detailed elements in the decision itself, allowing to watch over the correctness of this measure: the amount, type and conditions of the surety, the deadline for lodging, the amount of damage caused and the nature of the act committed (procedural authorities, however, rarely used this wide catalogue of possibilities). *Secondly*, the Supreme Bar Council stated that the review of the correctness of the application of that measure would take place only at the stage of accepting the subject of the guarantee, which may mean that actions in this area may ultimately prove ineffective. What is more, also in the legal status before the amendment, the authority could carry out a certain control, due to Article 143, paragraph 1, point 9 of the Code of Criminal Procedure – the adoption itself as a separate procedural act). *Thirdly*, it was stated that if there is not a sufficient suspicion that the funds for the surety do not come from a crime, the question of the origin of the subject of the surety remains outside the sphere of interest of the procedural authority – this provision eliminates this idea. The new provision is also a kind of petrification of the financial situation of the suspect or the guarantor. The subject of the surety may not come from the grant to the defendant or another person lodging the surety. It should be added that it refers to any type of contribution (although Article 57 of the Code of Petty Offences refers only to fundraisers, and does not penalize other acts). The prohibition under Article 266, paragraph 1a of the Code of Criminal Procedure means that neither the defendant nor his relatives may, for example, take out loans to cover the surety. *Fourthly*, there has been a reversal of the burden of proof. The legislator provided for the necessity of proving the source of origin of the surety by the guarantor. However, it is impossible to interpret how the suspect or the person submitting the surety would prove this source (a statement of income, a certificate from an employer, a balance sheet, an account statement?). The question arises considering the point where the authority will consider that this demonstration is sufficient and leaves no

[10] https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=867-A [access: 29.12.2021].

doubt. *Fifthly and finally*, as the Supreme Bar Council rightly pointed out, the ban in question raises doubts as to its compliance with the Constitution of the Republic of Poland. This is a broad interference with the constitutional rights and freedoms of individuals – the right to property (Article 64 of the Constitution of the Republic of Poland) and a violation of the principle of proportionality (Article 31, section 3 of the Constitution of the Republic of Poland). Restrictions on the freedom to dispose of one's property at a level that goes far beyond the subject matter of the proceedings raise justified objections and are not justified by law.

Doubts about the new provision were also raised in the commentary by J. Kosonoga[11]. He stated that the changes in preventive measures should be aimed at expanding an effective, non-custodial alternative to pre-trial detention, not at narrowing it down. This was certainly the idea that accompanied the creators of the Code of Criminal Procedure (cf. *Nowe kodeksy karne z uzasadnieniami*, 1997, pp. 419–420). Meanwhile, the adopted solution definitely limits the procedural usefulness of the surety. Indeed, it can only be submitted by a person who already has the appropriate means to do so. Any grant in this respect cannot be regarded as the subject of the guarantee. However, since the essence of the surety is to guarantee the proper conduct of the proceedings in view of the risk of forfeiture, it should not matter how the guarantor came into possession of those funds, except, of course, in the case of their criminal origin. What matters is the amount and type of the surety, which should be assessed in such a way as to take into account the financial situation of the accused and the person lodging the surety, the amount of damage caused and the nature of the act committed (Art. 266 § 2 of the Code of Criminal Procedure). What is more, the procedural authority may determine the conditions for accepting the financial guarantee, as well as verify its acceptance as part of the protocol acceptance (Art. 143 § 1 point 9 of the Code of Criminal Procedure). These are sufficient powers of the procedural authority in the field of shaping the form of the surety adequate to the specific procedural situation. It is important that it guarantees the correct course of criminal proceedings without the need to isolate the accused. Of secondary importance in this context should be whether the guarantor has obtained the funds from the grant or not. He rightly pointed out that the consequence of the restriction introduced is the possibility of obliging the person lodging the surety to prove the source of his origin. This is not a new solution. A similar distribution of the burden of proof occurs in the provisions of criminal law, e.g. as part of the forfeiture of financial benefits derived from crime (Art. 45 § 2 of the Criminal Code). However, one may wonder whether it should characterise the application of non-custodial preventive measures, all the more that unlike a penal measure, the obligation to prove the source of the subject of the surety does not apply to the funds derived from crime. Since the procedural authority

[11] J. Kosonoga, *Komentarz do art. 266 k.p.k., teza III*.

may (optionally) make the acceptance of the subject of the surety 'dependent on' proving the source of its origin, a failure to comply with this obligation means the need to issue a decision refusing to accept the surety. It is a precautionary measure order which is open to challenge under the general rules[12].

K. Eichstaedt, in his commentary edited by D. Święcki[13], noted that the solution adopted by the legislator was critically referred to in the literature, pointing out, among others, that in the Polish reality it is difficult to expect that the person paying the surety has direct access to often a high amount of money that is the subject of the financial guarantee. It is pointed out that, since the funds for the surety cannot come from a grant, the surety must be paid from the funds which are at the disposal of the guarantor. However, it was rightly noted that these funds often come from the sale of movable property, from a loan granted or they constitute financial support for family members. (P. Karlik, *Zmiana w funkcjonowaniu poręczenia majątkowego*, "Rzeczpospolita" of 23 June 2021, Special Supplement No. 97 Courts and Prosecutor's Offices, p. 3). As a result, the adopted solution will mean that the use of the surety may be quite limited, especially if the defendant and his immediate family will not be able to pay the often high amount of the surety from their own resources. It has rightly been noted that the introduction of this solution into the Polish criminal procedure may significantly contribute to an increase in the number of people in custody in connection with the use of an isolation preventive measure (R. Rynkun-Werner, *Poręczenie majątkowe po nowemu – czyli Quo Vadis, ustawodawco? Kilka uwag na tle projektu nowelizacji Kodeksu postępowania karnego of January 2021*, "Palestra" 2021, No. 5, pp. 24–25)[14].

R. Rynkun-Werner in Palestra[15] stressed that it is difficult not to get the impression that the submitted draft amendments, in particular in Article 266 of the Code of Criminal Procedure, have a different purpose than the one indicated in the justification. The above statement is supported not only by the lack of any sense of practical introduction of this change, but also by the mode of proceeding over the project in question. In particular, this should be applied to the institution of public consultations, which, in accordance with Article 34, section 3 of the Standing Orders of the Sejm, should be carried out. According to this regulation, the justification for the draft should present the results of consultations and inform about the presented options and opinions, in particular if the obligation to consult such opinions results from the provisions of the Act. In the case of deputies'

[12] *Ibidem*.

[13] K. Eichstaedt, *Komentarz do art. 266 k.p.k., teza 23* [in:] *Kodeks postępowania karnego*, Vol. I: *Komentarz aktualizowany*, ed. D. Święcki, Warszawa 2021, LEX/el. 2021.

[14] *Ibidem*.

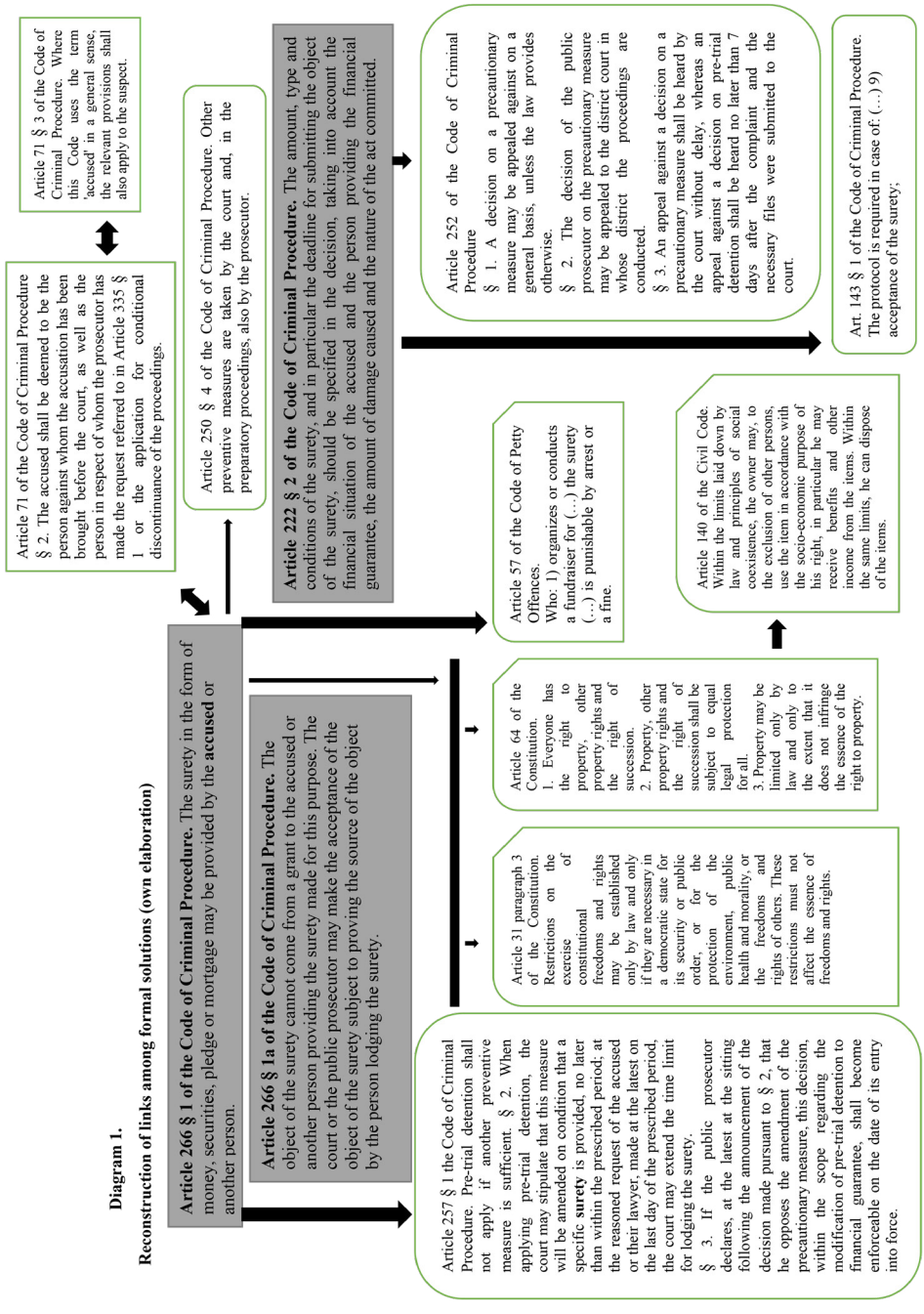
[15] https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/5-2021/artykul/poreczenie-majatkowe-po-nowemu-kilka-uwag-na-tle-projektu-nowelizacji-kodeksu-postepowania-karnego-ze-stycznia-2021-r [access: 7.09.2021].

drafts on which no consultations have been held, the Marshal of the Sejm shall submit the draft for consultation before the first reading in the manner and on the terms specified in separate regulations. However, it should be pointed out that in this matter we are dealing with two draft amendments. The original draft, i.e. paper No. 867, does not contain proposals to amend Article 57 of the Code of Petty Offences and Article 266 of the Code of Criminal Procedure. However, the changes in question are contained in the auto-amendment, i.e. paper No. 867A. And here a rather surprising situation occurs. In most of the opinions attached to the discussed drafts, there is no reference at all to the draft amendments resulting from the auto-amendment – paper No. 867A. Interestingly, most of the reviews contain comments, but only for paper No. 867. In addition, the institutions that should first express their position, i.e. the Supreme Court, the National Council of the Judiciary, the Supreme Bar Council or the National Chamber of Legal Advisers, did not comment on the discussed issue at all. According to the author, the proposed changes, radically limiting *the de facto* possibility of using the surety in a criminal trial, appear to be incomprehensible and violate the *ratio legis* of this institution. They do not increase the sense of security or justice in any way. The arguments of the drafters in confrontation with the practice of using this preventive measure do not have a raison d'être. The draft is in direct contradiction with Article 2 of the Constitution, which expresses the principles of a democratic state governed by the rule of law. In its detailed scope, it violates the principle of citizen's trust in the state and the law it makes, the principle of unambiguous law or the prohibition of creating apparent rights. In one of its rulings, the Constitutional Tribunal stated that in a democratic state governed by the rule of law, law-making and the application of the law cannot be a trap for the citizen, and the citizen should be able to arrange his affairs in confidence that he does not expose himself to adverse legal consequences of his decisions and actions that are unpredictable at the time of making these decisions and actions. Such an order also applies to the prohibition of creating apparent rights. A violation of the principle of protection of trust in the state and the law it establishes is a situation in which a specific legal solution is illusory and apparent. The legislator cannot create normative constructions that are unenforceable, constitute an illusion of law and, consequently, give only the appearance of protecting the interests of the individual. The draft in question, in the scope that it makes it practically impossible for the accused or another person who does not have the material resources to provide the surety on his own to carry out and organise a fund-raiser for that purpose, infringes the principle of loyalty of the state to the citizen. If they are adopted, the dubious desirability of the proposed changes will consequently negatively affect the entire system of the criminal action in Poland, which the drafters do not seem to notice[16].

[16] *Ibidem*.

Diagram 1.

Reconstruction of links among formal solutions (own elaboration)



The subject of the amendment to Article 266 of the Code of Criminal Procedure was also noticed and presented in the media. Gazeta Prawna in its publication stated "that it would seem that as a result, only the richest will be able to afford the luxury of being released pending trial, but even in this case it is not so certain. – Even if the accused can afford to pay the amount set by the court, the prosecutor may always disagree, pointing to the need to examine the legality of the origin of money in advance. And until then, the accused will be in custody".

"Completely unnecessary regulations. A sheer 'Republic of Prosecutors'"[17]. In Rzeczpospolita, in turn, judge B. Piwnik stated that the "proposal to amend Article 266 of the Code of Criminal Procedure outrages lawyers. This is another unfortunate proposal. For years, it has been emphasized that the surety should be used as often as possible – and it is even more effective when the suspect or accused person is financially supported by other people. Because it is in their interest not to lose their funds due to irresponsible behavior of the suspect"[18].

5. Category of payoffs (benefits) that these entities can achieve in connection with the actions in question

5.1. For accused and guarantors

Not established.

5.2. For procedural authorities

1) Possibility of influencing the course of the proceedings.

2) Limitation of the possibility of granting sureties.

3) Reversal of the burden of proof in terms of proving the source of the funds for the surety.

4) As a result of the limitation of the possibility of granting sureties, increasing the possibility of applying isolation preventive measures.

6. Category of costs (burdens, ailments) associated with the solutions in question

6.1. For accused and guarantors

1) Limitation of the use of the institution of the surety.

2) Limitation of the rights of the individual, in particular as regards the right to property.

3) The need to prove the source of the funds for the surety and problems with proving it.

4) The possibility of liability under the Code of Petty Offenses.

5) More frequent use of detention as a preventive measure and longer detention stays.

6.2. For procedural authorities

[17] https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8170897,kodeks-karny-nowelizacja-procedury-karnej-co-sie-zmieni.html [access: 7.09.2021].

[18] https://www.rp.pl/prawo-karne/art291921-poreczenie-majatkowe-po-nowemu-wolnosc-tylko-dla-bogatych [access: 7.09.2021].

1) The need to investigate the source of funds for the surety.

2) Limiting the use of simpler non-custodial measures to more complex isolation measures.

7. Reconstruction of links between formal solutions

Diagram 1. Reconstruction of links among formal solutions (own elaboration)

(insert attached diagram here)

8. Conclusion

Based on the presented analysis, the following conclusions and doubts related to the introduced regulation can be formulated:

1. Unclear limitations on the number of granted sureties and an increase in the number of pre-trial detentions.
2. Problems with proving the source of funds for the surety.
3. Violation of constitutional principles: the right to property (Article 64 of the Constitution of the Republic of Poland), the principle of proportionality (Article 31, section 3 of the Constitution of the Republic of Poland), the principle of a democratic state governed by the rule of law (Article 2 of the Constitution of the Republic of Poland).
4. Strengthening prosecutorial powers, freedom of decision.

Bibliography

Dudka K., *Komentarz do art. 266 k.p.k., teza 1* [in:] M. Janicz, C. Kulesza, J. Matras, H. Paluszkiewicz, B. Skowron, K. Dudka, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX.

Eichstaedt K., *Komentarz do art. 266 k.p.k., teza 23* [in:] *Kodeks postępowania karnego*, Vol. I: *Komentarz aktualizowany*, ed. Święcki, Warszawa 2021, LEX/el. 2021.

Kosonoga J., *Komentarz do art. 266 k.p.k., teza 1* [in:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, ed. J. Skorupka, Warszawa 2021, Legalis.

Rynkun-Werner R., *Poręczenie majątkowe po nowemu – kilka uwag na tle projektu nowelizacji Kodeksu postępowania karnego ze stycznia 2021 r.*, https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/5-2021/artykul/poreczenie-majatkowe-po-nowemu-kilka-uwag-na-tle-projektu-nowelizacji-kodeksu-postepowania-karnego-ze-stycznia-2021-r [access: 21.09.2021].

Legal Acts

Act of 20 May 1971 Code of Petty Offences (Journal of Laws of 2021, item 2008 as amended).

Act of 6 June 1997 Code of Criminal Procedure (Journal of Laws of 2021, item 534 as amended).

IUS ET ADMINISTRATIO ISSN 2300-4797

NR 3/2023 (52) DOI: 10.15584/iuseta.2023.3.5

mgr Piotr Gałdyn
ORCID: 0000-0002-9107-6208
e-mail: piotr.galdyn@doctoral.uj.edu.pl
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Jagielloński

Dziecko martwo urodzone a prawo rodziców do świadczeń socjalnych

Stillborn child and parents' right to social benefits

Abstract

The aim of the article is to analyze the issues related to social benefits due to parents in the event of stillbirth and to synthesize legal solutions regarding the rights of women after stillbirth. An attempt was also made to organize the current legal status and resolve possible conflicts between the provisions. Parents of a stillborn child whose gender cannot be determined should be entitled to a funeral allowance in the event of incurring the funeral costs of a stillborn child for whom a death certificate has been drawn up, but no birth certificate has been drawn up, and the right to other social benefits. Under the current legal status, parents of children who died in the early stages of pregnancy, which include stillborn children, in many cases cannot receive the aforementioned benefits. The reason for this is the obligatory determination of the sex of the child in the so-called stillbirth card. However, the lack of such a record makes it impossible for the head of the Registry Office to draw up a birth certificate with the appropriate annotation about stillbirth. Hence the need to change the regulation on the dependence of issuing a birth certificate of a child with an annotation that it was stillborn, on determining the sex of the child.

Keywords: stillborn baby, social benefits, funeral allowance, maternity leave, birth certificate.

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza problematyki związanej ze świadczeniami socjalnymi przysługującymi rodzicom w sytuacji martwego urodzenia się dziecka oraz synteza rozwiązań prawnych dotyczących uprawnień przysługujących kobietom po martwym urodzeniu dziecka. Została również podjęta próba uporządkowania aktualnego stanu prawnego oraz rozstrzygnięcia możliwych kolizji między przepisami. Rodzicom dziecka martwo urodzonego, którego płci nie da się ustalić, powinno przysługiwać prawo do zasiłku pogrzebowego w sytuacji poniesienia kosztów pogrzebu dziecka martwo urodzonego, dla którego sporządzono kartę zgonu, lecz nie sporządzono aktu urodzenia, oraz prawo do innych świadczeń socjalnych. W aktualnym stanie prawnym rodzice dzieci zmarłych

na wczesnym etapie ciąży, do których zaliczyć należy dzieci martwo urodzone, w wielu zaistniałych przypadkach nie mogą otrzymać wspomnianych świadczeń. Powodem tego jest obligatoryjne określenie płci dziecka w tzw. karcie martwego urodzenia. Brak takiego zapisu powoduje natomiast niemożliwość sporządzenia przez kierownika USC aktu urodzenia z właściwą sobie adnotacją o martwym urodzeniu. Stąd konieczność zmiany regulacji dotyczącej zależności wydania aktu urodzenia dziecka z adnotacją, że urodziło się martwe, od określenia płci dziecka.

Słowa kluczowe: dziecko martwo urodzone, świadczenia socjalne, zasiłek pogrzebowy, urlop macierzyński, akt urodzenia.

1. Wstęp

Celem artykułu jest analiza problematyki związanej ze świadczeniami socjalnymi przysługującymi rodzicom w sytuacji martwego urodzenia się dziecka. Rozwiązanie ciąży może dokonać się nie tylko w sposób naturalny oraz medycznie prawidłowy ale może również zrealizować się w okolicznościach szczególnych, do których należą np. poronienie czy martwe urodzenie dziecka[1]. W kontekście każdej z tych okoliczności ustawodawca przewidział szereg uprawnień w zakresie świadczeń pomocowych, które przysługują szczególnie kobietom jako matkom dziecka, ale również i obojgu rodzicom. Niestety, mimo istniejących regulacji okazuje się, że prawo do skorzystania ze świadczeń socjalnych, do których zaliczyć należy chociażby zasiłek pogrzebowy, zasiłek macierzyński czy urlop macierzyński, w sytuacji martwego urodzenia się dziecka jest stosunkowo mocno ograniczone. W aktualnym stanie prawnym rodzice dzieci zmarłych na wczesnym etapie ciąży, do których zaliczyć należy dzieci martwo

[1] Zob. art. 15 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 kwietnia 2020 r. w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania (Dz.U. z 2020 r., poz. 666). Dla prawidłowego rozumienia prezentowanych kwestii należy wskazać na różnice, jakie zachodzą między poronieniem a martwym urodzeniem dziecka. Zgodnie z Załącznikiem do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 kwietnia 2020 r. (poz. 666) za poronienie uznaje się wydalenie bądź wydobycie z ustroju matki płodu, który nie oddycha ani nie wykazuje żadnego innego znaku życia, o ile nastąpiło to przed upływem 22. tygodnia ciąży. Urodzeniem martwym natomiast dokument nazywa okoliczność całkowitego wydalenia lub wydobycia z ustroju matki płodu, który nie oddycha ani nie wykazuje żadnego innego znaku życia, które ma miejsce po upływie 22. tygodnia ciąży. Zatem zasadnicza różnica między dwoma wskazanymi zdarzeniami w głównej mierze opiera się czasie trwania ciąży i jej rozwiązania. Istotny jest więc fakt, czy rozwiązanie ciąży nastąpiło przed 22. tygodniem – mamy wówczas do czynienia z poronieniem, czy po 22. tygodniu ciąży – mówimy wówczas o martwym urodzeniu dziecka. Należy wziąć również pod uwagę fakt, nieanalizowany w tym opracowaniu, że określenie tych dwóch terminów, mimo że medycznie nie budzi wątpliwości, to w doktrynie nastręcza sporo problemów interpretacyjnych. Rozróżnienie między poronieniem a martwym urodzeniem zostało bowiem użyte tylko w rozporządzeniu Ministra Zdrowia (Dz.U. z 2020 r., poz. 666), natomiast nie funkcjonuje, jak będziemy mogli się przekonać, na gruncie p.a.s.c. (art. 54 i 55). Podobnie Kodeks pracy, regulując kwestie urlopu macierzyńskiego kobiety w przypadku zgonu dziecka, nie dokonuje różnicowania między poronieniem a martwym urodzeniem. Nastręcza to sporo trudności w prawidłowym określaniu praw przysługujących rodzicom w zakresie świadczeń socjalnych.

urodzone, w wielu zaistniałych przypadkach nie mogą otrzymać wspomnianych świadczeń. Powodem tego jest obligatoryjne określenie płci dziecka w tzw. karcie martwego urodzenia. Brak takiego zapisu powoduje niemożliwość sporządzenia przez kierownika USC aktu urodzenia z właściwą adnotacją o martwym urodzeniu.

W konsekwencji istnienie tego rodzaju regulacji stwarza poważne trudności rodzicom, którzy chcieliby skorzystać z przysługujących im świadczeń socjalnych, a których dziecko zmarło na wczesnym etapie ciąży i u którego trudno jest jednoznacznie określić płeć. W efekcie braku wyraźnej adnotacji o martwym urodzeniu się dziecka i jego określonej płci pogłębia się stan nierówności między rodzicami w dostępie do poszczególnych świadczeń pomocowych.

2. Aktualny stan prawny w zakresie regulacji w przypadku dzieci martwo urodzonych na wczesnym etapie ciąży

Prawo o aktach stanu cywilnego[2] nie pozostawia wątpliwości co do właściwego zakresu czynności, które należy zrealizować w przypadku urodzenia się dziecka. Zdarzenie takie musi zostać odnotowane w rejestrze stanu cywilnego i co do niego musi zostać sporządzony właściwy akt stanu cywilnego[3]. Zgłasza się urodzenia dziecka żywego i martwego.

Zgodnie z treścią art. 14 p.a.s.c. zgłoszenia urodzenia dziecka dokonuje się w USC właściwym ze względu na miejsce urodzenia dziecka. Czynność zgłoszenia zdarzenia, jakim jest urodzenie się dziecka, może być realizowana tylko przez te osoby, które zostały wyraźnie określone w art. 57 ust. 1 i 2 p.a.s.c., a do których należą m.in.: matka i ojciec dziecka (zarówno posiadający pełną zdolność do czynności prawnych, jak i w sytuacji ograniczenia tych zdolności, lecz ukończyli oni 16 lat), przedstawiciel ustawowy lub opiekun matki (w pozostałych przypadkach), pełnomocnik którejś z osób wskazanych w ust. 1[4]. Czynność zgłoszenia musi zostać zrealizowana w terminie 21 dni od dnia sporządzenia karty urodzenia (art. 55 ust. 1 p.a.s.c.)[5]. W dniu, w którym ustawowo wskazane osoby dokonają zgłoszenia urodzenia dziecka, kierownik USC ma obowiązek sporządzić akt urodzenia[6] lub

[2] Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 709 ze zm.), dalej jako: p.a.s.c.

[3] Art. 19 ust. 1 p.a.s.c.

[4] Jak w przypadku zgłoszenia urodzenia dziecka przez matkę (co następuje stosunkowo rzadko) sprawa jest oczywista, tak w przypadku dokonywania zgłoszenia przez ojca, w zależności od zaistniałych okoliczności, sytuacja może się komplikować, bowiem może on dokonać zgłoszenia urodzenia dziecka, jeśli jego ojcostwo w chwili zgłoszenia został ustalone zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 62, 75 i 751 k.r.o.).

[5] Warto nadmienić, że w przypadku dzieci, które urodziły się żywe, dzień urodzenia jest również datą sporządzenia karty urodzenia.

[6] Art. 52 ust. 1 p.a.s.c.

w warunkach innych przewidzianych przez ustawodawcę (art. 17[7] albo art. 58a p.a.s.c.) dokonuje tego najpóźniej w następnym dniu roboczym po dniu zgłoszenia urodzenia się dziecka. Natomiast w sytuacji niezrealizowania powyższych czynności i niedotrzymania terminu w zakresie zgłoszenia urodzenia[8] ustawodawca przewiduje, że akt urodzenia sporządza się z urzędu (art. 55 ust. 2, art. 56 p.a.s.c.).

W sytuacji gdy dziecko urodzi się martwe, kierownik USC w rejestrze stanu cywilnego, tak jak w przypadku żywego urodzenia, jest zobowiązany do odnotowania zdarzenia martwego urodzenia się dziecka. Zadaniem urzędnika jest zatem poświadczenie okoliczności urodzenia się dziecka martwego. Oznacza to, że co do zaistniałego faktu martwego urodzenia nie sporządza się aktu zgonu[9]. Kierownik USC sporządza natomiast akt urodzenia dziecka i dokonuje w nim odpowiedniej adnotacji o martwym urodzeniu[10].

W takich okolicznościach zmienia się również termin wskazany przez ustawodawcę na dokonanie zgłoszenia „urodzenia się" martwego dziecka – w przypadku martwego urodzenia dziecka są to 3 dni od dnia sporządzenia karty martwego urodzenia (art. 55 ust. 1 p.a.s.c.)[11]. Jeśli zdarzenie martwego urodzenia dziecka nie zostanie zgłoszone zgodnie z przepisami, kierownik USC na podstawie karty martwego urodzenia sporządza z urzędu akt urodzenia z adnotacją o sporządzeniu aktu z urzędu oraz informuje rodziców dziecka o dokonaniu takiej czynności na mocy prawa[12].

3. Akt urodzenia – karta urodzenia i karta martwego urodzenia dziecka

Podstawą sporządzenia aktu urodzenia przez kierownika USC dla każdego dziecka jest wydanie oraz dostarczenie odpowiednich dokumentów, na podstawie których można będzie przyjąć zgłoszenie i dokonać rejestracji faktu urodzenia

[7] W sytuacjach określonych w art. 17 p.a.s.c. zgłoszenia urodzenia można dokonać również w miejscu pobytu osoby zobowiązanej do zgłoszenia i zarejestrowania zdarzenia, jeśli jej stan zdrowia nie pozwala na osobiste stawiennictwo we właściwym miejscowo – tzn. ze względu na miejsce urodzenia – urzędzie stanu cywilnego. Por. B. Opaliński [w:] B. Kotowicz, B. Opaliński, A. Kurzawa, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 99.

[8] Termin wyznaczony na dokonanie czynności zgłoszenia jest terminem zawitym, którego przekroczenie wymusza sporządzenie aktu urodzenia z urzędu. Por. np.: M. Boratyńska, A. Bielska-Brodziak [w:] *System Prawa Medycznego*, t. II, cz. 2: *Regulacja prawna czynności medycznych*, red. M. Boratyńska, P. Konieczniak, Warszawa 2019, s. 527.

[9] B. Opaliński [w:] B. Kotowicz, B. Opaliński, A. Kurzawa, *Prawo o aktach…*, *op.cit.*, s. 100.

[10] Art. 55 ust. 2 p.a.s.c.

[11] W przypadku dziecka martwo urodzonego czas 3 dni na „rejestrację" faktu jest liczony od momentu sporządzenia karty martwego urodzenia dziecka, a nie od dnia urodzenia, tak jak dzieje się to w przypadku żywego urodzenia. Oznacza to zatem, że oba te zdarzenia – martwe urodzenie i sporządzenie karty martwego urodzenia – mogą mieć miejsce w odrębnych terminach.

[12] Art. 55 ust. 2 p.a.s.c.

dziecka[13]. Akt urodzenia sporządza się na podstawie karty urodzenia lub karty martwego urodzenia oraz protokołu zgłoszenia zdarzenia[14]. Sporządzenie aktu urodzenia nie jest momentem tworzenia się nowo zaistniałej sytuacji prawnej, ale tylko potwierdzeniem jej zaistnienia na mocy samego prawa. Stąd też sporządzenie aktu urodzenia ma charakter ściśle deklaratoryjny. Co za tym idzie, akt ten posiada moc dowodową w zgodzie z art. 3 p.a.s.c.

Treść aktu urodzenia określona została w art. 60 p.a.s.c., który wyraźnie wskazuje, że dokument ten musi zawierać ściśle przepisane elementy, będące głównie danymi osobowymi: nazwisko, imię (imiona) dziecka; kraj, datę i miejsce urodzenia dziecka; płeć dziecka; nazwiska, imiona oraz nazwiska rodowe, daty i miejsca urodzenia rodziców dziecka; nazwisko i imię osoby zgłaszającej urodzenia oraz nazwisko i imię biegłego lub tłumacza, jeśli brał udział w czynności.

Warunkiem sporządzenia aktu urodzenia dla dziecka żywo urodzonego jest karta urodzenia dziecka wydana i przekazana do USC przez podmiot wykonujący działalność leczniczą (najczęściej będzie to szpital) oraz protokół zgłoszenia dziecka[15].

W sytuacji urodzenia się dziecka martwego podstawą do sporządzenia aktu urodzenia z odpowiednią adnotacją o martwym urodzeniu – a nie aktu zgonu – są: karta martwego urodzenia wydawana i przekazywana do USC przez szpital bądź inny podmiot realizujący działalność leczniczą oraz protokół zgłoszenia martwego urodzenia dziecka. W przypadku dzieci martwo urodzonych przepis art. 52 ust. 2 p.a.s.c. wyłącza sporządzenie aktu zgonu. W takich okolicznościach to akt urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu dziecka pełnić będzie funkcję zastępczą dla właściwego aktu zgonu[16], który posłuży rodzicom do dokonania wszelkich czynności związanych z pochówkiem.

Należy pamiętać, że w akcie urodzenia z zawartą adnotacją o martwym urodzeniu się dziecka, podobnie jak w akcie żywego urodzenia, należy wskazać matkę, która urodziła dziecko[17]. Znaczenie i skutek prawny, jakie osiąga tego rodzaju działanie, są identyczne jak w przypadku ustalenia macierzyństwa w zwykłym trybie, kiedy

[13] „Akt urodzenia sporządza się dla każdego dziecka, bez względu na to czy urodziło się żywe czy martwe, różnicując tylko czas w jakim winno nastąpić zgłoszenie urodzenia dziecka żywego (art. 38 ust. 1) i martwego". Wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 czerwca 2010 r., III SA/Kr 775/09, LEX nr 643879.

[14] Zgłoszenie urodzenia dziecka może dokonać się również – w trybie art. 58a – w formie elektronicznej w sposób przewidziany przez ustawę (Dz.U. z 2020 r. poz. 346, 568, 695, 1517 i 2320) i po właściwej identyfikacji użytkownika systemu teleinformatycznego (uwierzytelnienie). W przypadku zgłoszenia urodzenia dziecka w formie elektronicznej nie sporządza się protokołu zgłoszenia zdarzenia (art. 58a ust. 3 p.a.s.c.).

[15] Protokół, którego treść określona została w p.a.s.c., jest podpisywany przez osobę zgłaszającą fakt urodzenia i kierownika urzędu stanu cywilnego (art. 57 ust. 3).

[16] D. Tykwińska-Rutkowska, *Odmowa sporządzenia aktu urodzenia dziecka martwo urodzonego. Glosa do wyroku WSA z dnia 9 czerwca 2010 r., III SA/Kr 775/09*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa" 2011, nr 1, s. 21–28.

[17] Art. 60 p.a.s.c.

sporządza się akt urodzenia dziecka. W efekcie również akt urodzenia martwego dziecka ma znaczenie dowodowe i stanowi wyłączny dowód zdarzeń w nim stwierdzonych[18].

Treść zarówno karty urodzenia, jak i karty martwego urodzenia została precyzyjnie ustalona przez ustawodawcę w art. 54 p.a.s.c. Oba te dokumenty powinny zawierać: nazwisko, imię (imiona), nazwisko rodowe, datę i miejsce urodzenia oraz numer PESEL matki dziecka; miejsce, datę i godzinę urodzenia dziecka; płeć dziecka[19]. Dodatkowo karta martwego urodzenia musi zawierać informację, że dziecko urodziło się martwe[20].

Zarówno karta urodzenia, jak i karta martwego urodzenia dla sporządzenia właściwego aktu urodzenia są przekazywane kierownikowi USC w formie dokumentu elektronicznego, który ma zostać opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym[21]. Termin ustalony dla dokonania tych czynności to 3 dni od dnia sporządzenia karty urodzenia oraz jeden dzień od dnia sporządzenia karty martwego urodzenia.

4. Konieczności wskazania płci dziecka w karcie martwego urodzenia a korzystanie ze świadczeń socjalnych

Akt urodzenia martwego dziecka zostaje sporządzony w oparciu o kartę martwego urodzenia. Karta ta zgodnie z treścią art. 54 ust. 3 p.a.s.c. zawiera dokładnie takie same dane, które precyzuje ustawodawca w ust. 2 art. 5 p.a.s.c. dla karty urodzenia żywego. Różnicę formalną, jaka zachodzi między tymi dwoma dokumentami, stanowi tylko informacja o fakcie martwego urodzenia dziecka, która obligatoryjnie ma zostać zamieszczona w karcie martwego urodzenia.

Wobec powyższego w karcie martwego urodzenia obok podstawowych danych osobowych matki oraz faktu martwego urodzenia należy określić i odnotować również informację o płci dziecka. Procedura przypisywania płci prawnej (metrykalnej) wskazuje na obowiązek ustalenia płci w przypadku każdego noworodka[22].

Ustalenia płci dziecka dokonuje lekarz metodą organoleptyczną poprzez ocenę wyglądu zewnętrznych narządów płciowych zaraz po porodzie. Przypisanie płci

[18] Art. 3 p.a.s.c.

[19] Od 1 stycznia 2023 roku w karcie urodzenia i w karcie martwego urodzenia należy zamieścić również następujące informacje: dla karty urodzenia – informacje o stanie zdrowia dziecka (długość, ciężar ciała, punkty w skali Apgar); informacje o ciąży i porodzie (okres trwania ciąży, wielorakość i miejsce porodu); dane o poprzednich ciążach i porodach matki; miejsce zamieszkania rodziców dziecka, w tym okres ich przebywania na terytorium RP na obszarze danej gminy; wykształcenie rodziców; dla karty martwego urodzenia – czas zgonu płodu i przyczynę zgonu, jeśli została stwierdzona.

[20] Art. 54 ust. 3 p.a.s.c.

[21] Art. 54 ust. 4 p.a.s.c.

[22] Obowiązek ten istnieje w sposób niezmienny od 1946 roku. Zob. M. Boratyńska, A. Bielska-Brodziak [w:] *System Prawa Medycznego*, t. II, cz. 2: *Regulacja prawna czynności medycznych*, red. M. Boratyńska, Warszawa 2019, s. 528.

metrykalnej może zostać zrealizowane także przez specjalistyczną pracownię diagnostyczną, która za pomocą badania genetycznego określi miarodajnie płeć dziecka. Jeśli we wczesnej fazie ciąży nie doszło jeszcze do wykształcenia się właściwych organów (głównie chodzić będzie o narządy płciowe), to badanie lekarskie pierwszym sposobem jest nieskuteczne a ustalenie płci dziecka niemożliwe. Druga metoda natomiast, o wiele bardziej skuteczna, nie jest obowiązkowa ani refundowana przez NFZ. Oznacza to, że rodzice tylko z własnej inicjatywy mogą wykonać badania genetyczne dla ustalenia płci swojego dziecka[23]. Wobec tego jeśli lekarz w sytuacji śmierci płodu na wczesnym etapie ciąży nie jest wstanie ustalić płci dziecka, niestety pozostaje ona nieokreślona.

Mimo mogących pojawiać się trudności ustawodawca, tak jak w karcie żywego urodzenia, obliguje również w karcie martwego urodzenia do podania płci dziecka. Z jednej strony działanie prawodawcy wydaje się oczywiste, biorąc chociażby pod uwagę fakt, że przy sporządzaniu aktu urodzenia należy wpisać np. imię dziecka. Czynność określenia i nadania imienia dziecku ma się dokonać zgodnie z przepisami prawa. Imię nadawane dziecku zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym musi odpowiadać jego płci albo przynajmniej w powszechnym znaczeniu zostać przypisane do danej płci[24]. Z drugiej strony sytuacja ta jednak zaczyna się komplikować, kiedy nie można jednoznacznie określić cech płciowych dziecka martwo urodzonego.

Jeśli ustalenie płci dziecka nie jest możliwe przez dokonanie rozróżnienia widocznych cech biologicznych, nie zostaje ona wpisana do karty martwego urodzenia. W rezultacie braku takiej adnotacji karta ta nie może zostać przekazana do USC. Tak stanowi art. 54 ust. 3 p.a.s.c., który określa, że jeśli nie można ustalić płci dziecka, „karty martwego urodzenia nie przekazuje się". W tym kontekście zapis ten należy rozumieć jednoznacznie, że w okolicznościach, kiedy nie można ustalić płci dziecka, a rodzice nie podejmują się jej określenia przez zlecenie badań genetycznych, podmiot wykonujący działalność leczniczą odstępuje od wystawienia karty martwego urodzenia[25]. W konsekwencji jej niesporządzenia nie może ona zostać przekazana kierownikowi USC, co skutkuje brakiem możliwości sporządzenia aktu urodzenia z załączoną informacją o martwym urodzeniu dziecka. Przekazanie bowiem karty i zawartej w niej informacji określającej płeć jest konieczne do wydania decyzji o sporządzeniu takiego dokumentu. Dzieje się tak zgodnie z treścią art. 54 ust. 3 o karcie urodzenia oraz art. 60 p.a.s.c., który enumeratywnie wyznacza zakres treściowy aktu urodzenia. Okazuje się zatem, że konieczność określenia w karcie

[23] W obowiązującym porządku prawnym podmioty wykonujące działalność leczniczą nie są zobowiązane do przeprowadzania badań genetycznych. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 633 ze zm.).

[24] Zob. art. 59 ust. 4 p.a.s.c. Przy czym należy pamiętać, że kierownikowi USC przysługuje prawo do odmowy przyjęcia oświadczenia o wyborze imienia, jeśli nie wskazuje ono przynajmniej pośrednio na płeć dziecka.

[25] „Kartę martwego urodzenia należy wypełniać wyłącznie wtedy, jeżeli określono płeć dziecka i przekazuje się ją do urzędu stanu cywilnego". Komunikat Ministra Zdrowia z dnia 20 stycznia 2015 r. (MZ-MD-P-075-13/k.c./14), https:// bit.ly/3RUhCfL [dostęp: 9.06.2023].

martwego urodzenia płci dziecka może powodować poważne problemy w kwestii realizowania przez rodziców dzieci zmarłych na wczesnym etapie ciąży prawa do przysługujących im zupełnie podstawowych świadczeń socjalnych.

Skoro podmiot realizujący działalność leczniczą nie wystawia karty martwego urodzenia przy braku możliwości ustalenia płci dziecka, kierownik USC nie otrzymuje dokumentu upoważniającego do sporządzenia właściwego aktu urodzenia. Brak natomiast dokumentu potwierdzającego fakt urodzenia dziecka lub martwego urodzenia zamyka drogę dla możliwości realizowania przynajmniej niektórych świadczeń pomocowych. Akt urodzenia bądź akt urodzenia z adnotacją, że dziecko urodziło się martwe, jest podstawą do ubiegania się o przysługujące świadczenia socjalne. Rozwiązania przewidziane w aktualnym stanie prawnym stanowią cały czas nierozwiązany problem. Komplikacje w zakresie przysługujących świadczeń socjalnych dotyczą przede wszystkim zasiłku pogrzebowego przewidzianego w art. 77 ust. 1 pkt 1–4 u.e.r. FUS[26], urlopu macierzyńskiego uregulowanego w art. 180[1] k.p.[27] oraz zasiłku macierzyńskiego[28], do otrzymania których konieczne jest przedstawienie przynajmniej skróconego odpisu aktu urodzenia dziecka z adnotacją, że dziecko urodziło się martwe. W sytuacji gdy nie jest możliwe określenie płci dziecka, nie przekazuje się karty martwego urodzenia do sporządzenia wskazanego dokumentu.

Rodzice dziecka martwo urodzonego, którego płci nie można ustalić, a przez to sporządzić właściwej dokumentacji, otrzymują tylko tzw. kartę zgonu, która ostatecznie pozwala jedynie na zorganizowanie pochówku dziecka.

Jak już wspomniano, aby korzystać z szeregu uprawnień regulowanych w zakresie prawa pracy, ubezpieczeń społecznych czy innych świadczeń przysługujących z tytułu posiadanej polisy ubezpieczeniowej w sytuacji niemożliwości określenia płci dziecka, rodzice na własną rękę muszą podjąć się wykonania badań genetycznych, które umożliwią wydanie odpowiednich dokumentów.

Od kilku lat Rzecznik Praw Obywatelskich próbuje wpłynąć na przedłużający się ciągle proces legislacyjny w kontekście ewentualnych zmian z zakresu zabezpieczenia społecznego dla rodziców dzieci martwo urodzonych, których płci nie można ustalić. Do prac legislacyjnych wpłynęły trzy projekty zmian.

21 czerwca 2021 roku do Sejmu wpłynął senacki projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z objęciem prawem do zasiłku pogrzebowego nowej grupy uprawnionych[29]. Projekt ten prezentuje rozwiązania, które regulowałyby

[26] Art. 77 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 504), dalej jako: u.e.r. FUS.

[27] Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1510 ze zm.).

[28] Art. 29–31 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1732 ze zm.).

[29] Senacki projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z objęciem prawem do zasiłku pogrzebowego nowej grupy uprawnionych (druk nr 1401). 14 lipca 2021 roku projekt skierowano do I czytania w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, a 13 października 2021 roku do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Zob. https://linkd.pl/29fdu [dostęp: 9.06.2023].

sytuacje rzeczywistego braku możliwości określenia płci dziecka martwo urodzonego przy jednoczesnej zdolności rodziców do otrzymania zasiłku pogrzebowego poprzez kompleksowe zmiany w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Mają one dotyczyć przede wszystkim przyznania prawa do zasiłku pogrzebowego osobie uprawnionej do pochowania dziecka martwo urodzonego bez względu na czas trwania ciąży. Projekt w swych głównych założeniach wydaje się zasadny, choć przedstawione przez projektodawców niektóre z rozwiązań mogą budzić wątpliwości. Jednym z nich jest chociażby założenie co do wypłaty zasiłku pogrzebowego na podstawie karty zgonu. Twórcy projektu, powołując się na art. 11 ust. 5a ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych[30], wskazują, że adnotacja USC o zarejestrowaniu zgonu w przypadku dziecka martwo urodzonego bez względu na czas trwania ciąży nie jest wymagana. A zatem na podstawie samej tylko karty zgonu nastąpi rozszerzenie kręgu osób, które pokryły koszty pogrzebu i stają się przez to uprawnione do zasiłku pogrzebowego. Jednak brak właściwego aktu stanu cywilnego przedłożonego do wniosku o zasiłek pogrzebowy może uniemożliwić chociażby ustalenie prawidłowego zakresu uprawnień do świadczeń.

W sierpniu 2021 roku wpłynął do Sejmu również poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego[31]. Projektodawcy wskazują na dwa zasadnicze cele planowanych zmian. Po pierwsze, nowelizacja ma służyć uproszczeniu procedur związanych ze sporządzeniem aktu urodzenia dziecka martwo urodzonego, bez obowiązku określania płci dziecka, co znacznie ułatwiłoby otrzymanie świadczeń socjalnych. Po drugie, akt urodzenia dziecka martwo urodzonego ma stwierdzać okoliczności istotne z punku widzenia zakresu uprawnień i obowiązków rodziców dziecka martwo urodzonego oraz zagwarantować faktyczny dostęp do uprawnień z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych[32].

Wreszcie 16 czerwca 2020 roku przedstawiony został w Sejmie poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego[33]. Proponowane przez projektodawców zmiany również skupiają się na możliwie sprawiedliwym dostępie rodziców dzieci martwo urodzonych do przysługujących im świadczeń socjalnych.

Niestety wszystkie trzy projekty utknęły w toku prac legislacyjnych w poszczególnych komisjach sejmowych. Na 1 stycznia 2024 roku planowane jest wejście

[30] Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 887 ze zm.).

[31] Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego (druk nr 1610). 29 września 2021 roku projekt skierowano do I czytania do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, a 13 października 2021 roku do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Zob. https://linkd.pl/29fds [dostęp: 9.06.2023].

[32] Uzasadnienie do projektu, pkt 1, s. 4, https://linkd.pl/29fdm [dostęp: 9.06.2023].

[33] Skierowany został do I czytania w komisjach – do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (7 lipca 2020 roku) oraz Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (13 października 2020 roku). https://linkd.pl/29fdf [dostęp: 9.06.2023].

w życie zmian dotyczących treści ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz przepisów przejściowych Prawa o aktach stanu cywilnego. Być może będą one impulsem do dalszych prac na projektowanymi nowelizacjami.

5. Podsumowanie

Analizując problematykę martwych urodzeń w kontekście świadczeń socjalnych przysługujących rodzicom po stracie dziecka, którego płci nie można określić, należy zwrócić uwagę na konieczność podjęcia kompleksowych działań służących wyeliminowaniu wszelkich trudności w korzystaniu z przysługujących świadczeń socjalnych. Priorytetową zmianą byłaby modyfikacja przepisów p.a.s.c. pozwalająca na sporządzanie aktu urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu bez obowiązku ustalania płci dziecka.

Przyjęcie odpowiednich regulacji prawnych, które będą zmierzały do uregulowania sytuacji rodziców dzieci martwo urodzonych, wymaga precyzji i właściwej oceny ich skutków, bowiem propozycje nowych rozwiązań legislacyjnych będą dotyczyły wprowadzenia modyfikacji na wielu płaszczyznach, począwszy od zmian w p.a.s.c., poprzez zmiany dokonane w standardach opieki okołoporodowej, a skończywszy na przekształceniu przepisów wykonawczych w kontekście uzyskiwania świadczeń socjalnych przez rodziców dzieci martwo urodzonych.

Bibliografia

Boratyńska M., Bielska-Brodziak A. [w:] *System Prawa Medycznego*, t. II, cz. 2: *Regulacja prawna czynności medycznych*, red. M. Boratyńska, P. Konieczniak, Warszawa 2019.

Kotowicz B., Opaliński B., Kurzawa A., *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2022.

Tykwińska-Rutkowska D., *Odmowa sporządzenia aktu urodzenia dziecka martwo urodzonego. Glosa do wyroku WSA z dnia 9 czerwca 2010 r., III SA/Kr 775/09*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa" 2011, nr 1.

Akty prawne

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 633 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 709 ze zm.).

Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 887 ze zm.).

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1510 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 504).

Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1732 ze zm.).
Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 kwietnia 2020 r. w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania (Dz.U. z 2020 r., poz. 666).
Komunikat Ministra Zdrowia z dnia 20 stycznia 2015 r. (MZ-MD-P-075-13/k.c./14).
Senacki projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z objęciem prawem do zasiłku pogrzebowego nowej grupy uprawnionych (druk nr 1401).
Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego (druk nr 1610).

Orzecznictwo

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 czerwca 2010 r., III SA/Kr 775/09, LEX nr 643879.

IUS ET ADMINISTRATIO **ISSN 2300-4797**

NR 3/2023 (52) **DOI: 10.15584/iuseta.2023.3.6**

dr Anna Hadała-Skóra
ORCID: 0000-0002-6432-5651
e-mail: ahadala@ur.edu.pl
Instytut Nauk Prawnych
Uniwersytet Rzeszowski

dr Karol Piękoś
ORCID: 0000-0003-4545-5909
e-mail: kpiekos@ur.edu.pl
Instytut Nauk o Polityce
Uniwersytet Rzeszowski

Inicjowanie kontroli konstytucyjności ustaw przez Prezydenta RP w latach 1997–2020

Initiation of constitutionality control of acts by the President of the Republic of Poland from 1997 to 2020

Abstract

The President of the Republic of Poland, by virtue of Article 122 Paragraph 3 of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, has been furnished with the exclusive competence to initiate preventive control of legislation before the Constitutional Tribunal, aimed at assessing its compliance with the Constitution. The essence of this action is to strive for the verification of those regulations which raise doubts with the Head of State as to their compliance with the Basic Law. Legal regulations concerning the procedure for removing inconsistencies are found both in the Constitution of the Republic of Poland and in the Regulations of the Sejm. On the other hand, the subjective legitimacy in the scope of application to the Constitutional Tribunal in matters listed in Article 188 of the Constitution – i.e., the provision defining the material competence of the Constitutional Tribunal – is indicated in Article 191 of the Constitution. Pursuant to this provision, the President of the Republic of Poland is one of the entities vested with the power to initiate proceedings before the Constitutional Tribunal in cases of subsequent control of hierarchical compliance of norms, as well as in the issue of constitutionality of objectives, as well as the activity of political parties. The Head of State thus belongs to the group of subjects possessing a special legitimacy – i.e. unlimited legitimacy. Its essence lies in the power to challenge all normative acts that have been included within the jurisdiction of the Constitutional Tribunal. This article attempts to outline an analysis of the initiation of control of the constitutionality of laws by Polish presidents in the years 1997–2023.

Keywords: President of the Republic of Poland, Sejm and Senate, Speaker of the Sejm, Constitutional Court, control of the constitutionality of the law, rules of procedure of the Sejm, Constitution of the Republic of Poland.

Streszczenie

Prezydent RP na mocy art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[1] został wyposażony w wyłączną kompetencję do inicjowania prewencyjnej kontroli przepisów przed Trybunałem Konstytucyjnym, mającej na celu zbadanie ich zgodności z Konstytucją RP. Istotą tego działania jest dążenie do weryfikacji tych przepisów, które budzą wątpliwości głowy państwa w zakresie ich zgodności z ustawą zasadniczą. Regulacje prawne dotyczące procedury usuwania niezgodności znajdują się zarówno w Konstytucji RP, jak i w Regulaminie Sejmu[2]. Z kolei legitymacja podmiotowa w zakresie występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji RP – tj. przepisu określającego właściwość rzeczową Trybunału Konstytucyjnego – została wskazana w art. 191 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem Prezydent RP jest jednym z podmiotów posiadających uprawnienie umożliwiające inicjowanie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach następczej kontroli hierarchicznej zgodności norm, jak również w kwestii konstytucyjności celów, a także działalności partii politycznych. Głowa państwa należy zatem do grona podmiotów posiadających szczególną legitymację – tj. legitymację nieograniczoną. Jej istota polega na uprawnieniu do kwestionowania wszystkich aktów normatywnych, które zostały objęte właściwością Trybunału Konstytucyjnego[3]. W niniejszym artykule podjęto próbę dokonania wstępnej analizy w zakresie inicjowania kontroli konstytucyjności ustaw przez polskich prezydentów w latach 1997–2023.

Słowa kluczowe: Prezydent RP, Sejm i Senat, Marszałek Sejmu, Trybunał Konstytucyjny, kontrola konstytucyjności prawa, regulamin sejmu, Konstytucja RP.

1. Wstęp

Uregulowane w art. 122 ust. 3 Konstytucji RP uprawnienie Prezydenta RP do wystąpienia przed podpisaniem ustawy do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności takiej ustawy z Konstytucją RP jest pierwszym krokiem inicjującym jeden z dwóch wskazanych w ustawie zasadniczej rodzajów prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa. Z kolei zawarty w art. 133 Konstytucji RP drugi rodzaj kontroli dotyczy jej przeprowadzania w odniesieniu do umów międzynarodowych przed ich ratyfikacją. Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku Prezydent RP jest jedynym organem posiadającym prawo do zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na dwa znaczenia wynikające z przyznania głowie państwa prawa do inicjowania prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw, a mianowicie znaczenie ustrojowe oraz znaczenie polityczne[4].

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

[2] P. Chybalski, *Komentarz do art. 122* [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 527–533.

[3] A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 191* [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1222–1223.

[4] P. Chybalski, *Komentarz do art. 122*, *op.cit.*, s. 527.

Odnosząc się do pierwszego z powyższych – znaczenia ustrojowego – przedstawiciele doktryny stanowczo podkreślali, że przyznanie tego rodzaju kompetencji głowie państwa w sposób ścisły wiąże się z zadaniem tego organu wyrażonym przez ustawodawcę w art. 126 ust. 2 Konstytucji RP, polegającym na czuwaniu nad przestrzeganiem Konstytucji RP[5]. Niektórzy autorzy kładą jednak większy nacisk na drugie – polityczne – znaczenie inicjowania prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw. Dla przykładu można w tym miejscu zaprezentować stanowisko wyrażone przez J. Ciemieniewskiego, który wskazuje, że zapoczątkowanie przez prezydenta kontroli o charakterze prewencyjnym „zawsze wywołuje […] stan pewnego napięcia w stosunkach między parlamentem a rządem i większością parlamentarną"[6].

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie analizy przedstawionego zagadnienia oraz porównanie aktywności Prezydentów RP w tej materii w latach 1997–2020. Obejmują one prezydenturę Aleksandra Kwaśniewskiego, Lecha Kaczyńskiego, Bronisława Komorowskiego oraz Andrzeja Dudy.

2. Regulacje prawne

Na niektórych podmiotach, które zostały wskazane w art. 191 ust. 1 Konstytucji RP, a konkretnie na Prezydencie RP oraz Rzeczniku Praw Obywatelskich, ciąży szczególnie istotny, bo wynikający z konstytucyjnych norm, obowiązek. Jego istotą jest ochrona nadrzędności Konstytucji RP. Z kolei realizacja niniejszego obowiązku powinna być dokonywana w drodze wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w przypadku powzięcia wątpliwości co do hierarchicznej zgodności norm[7]. Wyeksponowana w art. 191 kompetencja Prezydenta RP jest ściśle związana z jego pozycją ustrojową, jak również z zadaniami wynikającymi z art. 126 ust. 1 Konstytucji RP, polegającymi na czuwaniu nad przestrzeganiem Konstytucji RP. Wyżej wskazana kompetencja stanowi uzupełnienie uprawnienia głowy państwa do inicjowania prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym w trybie art. 122 ust. 3 oraz 133 ust. 2 Konstytucji RP[8].

Bez względu na to, czy kontrola konstytucyjności prawa ma miejsce podczas etapu postępowania z projektem ustawy, czy odbywa się po jej uchwaleniu, jednak

[5] B. Opaliński, *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, Warszawa 2014, s. 232; P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2000, s. 86.

[6] J. Ciemniewski, *Badanie zgodności ustaw z Konstytucją w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy" 2004, nr 1, s. 227–231. Do tego stanowiska przychylają się także inni przedstawiciele doktryny. Zob. np.: W. Brzozowski, *Prawne relacje Prezydenta RP z Trybunałem Konstytucyjnym* [w:] *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2010, s. 22.

[7] A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 191*, *op.cit.*, s. 1233.

[8] *Ibidem*, s. 1234.

przed promulgacją, przyjmuje się, że ma ona miejsce w trakcie rozumianego szeroko procesu stanowienia (tworzenia) prawa. Przyjęcie takiego ujęcia oznacza, że procesem tworzenia prawa będzie nie tylko jego wąskie rozumienie, czyli[9] „zespół następujących po sobie czynności konwencjonalnych i jedynie konwencjonalnych kompetentnych organów państwa (stanowienie prawa)"[10]. Istotą jest to, że w odniesieniu do ustaw proces ten zostaje zapoczątkowany z chwilą złożenia projektu ustawy, kończy go natomiast jej przyjęcie będące efektem przeprowadzonego w tej sprawie głosowania. Z kolei w ujęciu szerokim proces prawodawczy obejmuje także tzw. prace przygotowawcze, czyli pozostałe czynności poprzedzające formalne wniesienie projektu ustawy, jak również te, które odbywają się po formalnym uchwaleniu przez parlament danej ustawy, a które są konieczne, aby ustawa uzyskała moc obowiązującą[11].Warto zaznaczyć, że biorąc pod uwagę tego rodzaju spojrzenie, mechanizmy parlamentarne kontroli prewencyjnej oraz mechanizmy wykonywania przez organ pozaparlamentarny przed wejściem ustawy w życie kontroli jej konstytucyjności zdarza się, że są uznawane za element ujętej w sposób szeroki procedury ustawodawczej. W tym miejscu można przywołać stanowisko, które zaprezentował J. Repel. Autor ten podkreślał, że uprzednią kontrolę konstytucyjności ustawy, która odbywa się na etapie projektu ustawy bądź po jej uchwaleniu, jednak przed etapem promulgacji, charakteryzuje walor tzw. odrębnego stadium procesu legislacyjnego[12].

Odnosząc się do kwestii przedmiotu kontroli zainicjowanej przez Prezydenta RP, należy zauważyć, że pomimo iż ustrojodawca w art. 122 ust. 3 Konstytucji RP umieścił wyrażenie „wniosek w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją", to podobnie jak w przypadku kontroli o charakterze następczym, głowa państwa posiada kompetencje polegające na zakwestionowaniu konstytucyjności całej ustawy. Jest również uprawniona, aby kwestionować w swoim wniosku jedynie wybrane przepisy takiej ustawy. W tym miejscu należy podkreślić, że przedstawiciele doktryny jednomyślnie wskazują jako niedopuszczalne przedkładanie przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego tzw. wniosków o charakterze afirmatywnym, czyli takich, które mają na celu potwierdzenie przez sąd konstytucyjny zgodności z Konstytucją RP danej ustawy[13].

Ustrojodawca w art. 122 ust. 3 i 4 Konstytucji RP szczegółowo uregulował kwestię skutków orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które organ ten wydał w ramach kontroli prewencyjnej. Taki stan rzeczy powoduje zwiększenie prawdopodobieństwa

[9] A. Rytel-Warzocha, *Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa w Polsce na tle państw europejskich*, Gdańsk 2019, s. 42.

[10] A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983, s. 19.

[11] A. Rytel-Warzocha, *Prewencyjna kontrola*…, *op.cit.*, s. 42.

[12] J. Repel, *Kontrola zgodności ustaw z Konstytucją* [w:] *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radziewicz, Warszawa 2015, s. 297.

[13] P. Chybalski, *Komentarz do art. 122*, *op.cit.*, s. 529. Zob. M. Mistygacz, *Prewencyjna kontrola*, „Kontrola Państwowa" 2011, nr 3, s. 30.

pojawienia się problemów interpretacyjnych. Zgodnie z art. 122 ust. 3 jeżeli Trybunał Konstytucyjny uzna ustawę za zgodną z Konstytucją RP, wówczas Prezydent RP nie może odmówić podpisania tej ustawy. Jednocześnie sytuacja ta wyklucza możliwość skorzystania przez niego z uprawnienia do zawetowania ustawy. Z kolei w art. 122 ust. 4 ustrojodawca zawarł zakaz złożenia przez Prezydenta RP podpisu pod ustawą, która zgodnie z orzeczeniem Trybunału została uznana za niekonstytucyjną. Drugie zdanie tego przepisu określa jednak szczególne przypadki. Chodzi zatem o sytuacje, gdy możliwe jest podpisanie takiej ustawy, które jak pokazuje dotychczasowa praktyka, są dominujące. Mianowicie Prezydent RP może podpisać ustawę, w której niekonstytucyjność dotyczy jedynie wybranych przepisów tej ustawy[14]. Jak wskazuje R. Kierończyk, ustrojodawca, wprowadzając taką regulację, miał na celu niedopuszczenie do sytuacji, w której doszłoby do „zmarnowania" uchwalonej ustawy[15].

Zgodnie z art. 122 ust. 4 Konstytucji RP to, co wydarzy się z negatywnie ocenioną przez Trybunał Konstytucyjny ustawą, zależy z kolei od tego, czy organ ten stwierdził, że kwestionowane przepisy są „nierozerwalnie związane z całą ustawą". Jeżeli Trybunał uzna, że są one nierozerwalnie związane z całą ustawą, skutkiem będzie upadek takiej ustawy. W przeciwnej sytuacji Prezydent RP jest uprawniony do tego, aby dokonać wyboru jednego z dwóch możliwych rozwiązań proceduralnych. Są to: 1) podpisanie ustawy z pominięciem oraz 2) skierowanie ustawy do Sejmu, które ma na celu usunięcie niezgodności. Poddany analizie przepis nakłada obowiązek zasięgnięcia przez Prezydenta RP opinii w tej sprawie Marszałka Sejmu. Odnosi się to oczywiście do wyboru jednej z wyżej wskazanych opcji, przy czym bezdyskusyjne jest to, że opinia ta jest opinią niewiążącą[16]. Regulamin Sejmu, a ściśle rzecz ujmując art. 57[17], zawiera szczegółowy tryb dotyczący przygotowywania przez Marszałka Sejmu tejże opinii. Podstawą jest w tym przypadku stanowisko komisji, które zajmowały się rozpatrywaniem danego projektu ustawy na etapie poprzedzającym jej uchwalenie przez pierwszą izbę parlamentu. Niemniej Marszałek Sejmu nie ma obowiązku, aby podzielić przedstawione przez komisje stanowisko w tej sprawie. Przyczyna tego stanu rzeczy została wskazana w art. 122 ust. 4, a konkretnie chodzi o to, że wydanie opinii przez Marszałka Sejmu jest konstytucyjną, samodzielną kompetencją przyznaną temu organowi[18].

[14] P. Chybalski, *Komentarz do art. 122*, *op.cit.*, s. 531.

[15] R. Kierończyk, *Regulacja instytucji Prezydenta w nowej Konstytucji RP* [w:] *Wybrane zagadnienia nowej Konstytucji*, red. A. Szmyt, „Gdańskie Studia Prawnicze" 1998, t. III, s. 180–181.

[16] P. Chybalski, *Komentarz do art. 122*, *op.cit.*, s. 531–532; R. Piotrowski, *Opinia w sprawie usunięcia niezgodności z Konstytucją RP w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (druk senacki nr 129*), 2012, s. 3 i n.

[17] Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r., poz. 1204).

[18] P. Chybalski, *Komentarz do art. 122*, *op.cit.*, s. 531–532; R. Piotrowski, *Opinia w sprawie*…, *op.cit.*, s. 3 i n.

L. Garlicki wskazuje, że zwrócenie przez Prezydenta RP ustawy do Sejmu ma w myśl art. 122 ust. 4 Konstytucji RP na celu jedynie „usunięcie niezgodności" z Konstytucją, które zostały stwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny. Autor ten wyjaśnia, że w analizowanej przez nas procedurze „nie można dokonywać innych zmian w ustawie". Dokonywane w ustawie poprawki muszą mieścić się w dotychczasowym zakresie przedmiotowym ustawy, innymi słowy – nie mogą wykraczać poza dotychczasowy zakres przedmiotowy. Niemniej w tym miejscu warto zaznaczyć, że usunięcie niezgodności może obejmować także pozostałe przepisy ustawy, przy czym warunkiem jest, aby były one w bezpośrednim związku z przepisem, który Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodny z Konstytucją RP (jednocześnie przepisy te nie podlegały kwestionowaniu przez Prezydenta RP w jego wniosku). Dozwolone jest również wprowadzanie niezbędnych zmian o charakterze redakcyjnym[19].

Zawarte w Regulaminie Sejmu przepisy – art. 58 oraz następne – są konkretyzacją art. 122 Konstytucji RP, a dokładnie rzecz ujmując, zd. 2 tego przepisu, który wyposaża Prezydenta RP w uprawnienie polegające na możliwości zwrócenia ustawy do pierwszej izby parlamentu celem usunięcia niezgodności z Konstytucją RP stwierdzonej uprzednio przez Trybunał Konstytucyjny (dodatkowo w sytuacji, gdy organ ten nie orzekł, że te przepisy są „nierozerwalnie związane z całą ustawą"). Ustrojodawca w art. 122 użył dość lakonicznego sformułowania „w celu usunięcia niezgodności", nie precyzując jednocześnie regulacji, która wskazywałyby na tym etapie postępowania zakres regulacyjnej swobody bądź takich, które normowałyby procedurę parlamentarną. Zgodnie z brzmieniem art. 58 Regulaminu Sejmu pod pojęciem usunięcia niezgodności w przypadku, gdy ustawa zwracana jest przez Prezydenta RP do Sejmu, rozumie się uchwalenie odpowiednich zmian przepisów uznanych przez Trybunał za niekonstytucyjne, przy jednoczesnym zachowaniu ich dotychczasowego zakresu przedmiotowego[20].

Moment, w którym dokonywana jest prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa, stanowi zasadnicze kryterium umożliwiające wyodrębnienie tejże kontroli. Z kolei zakreślenie ram czasowych przeprowadzania kontroli przez odpowiedni, posiadający do tego prawo, organ daje możliwość wyodrębnienia dwóch form kontroli konstytucyjności prawa. Można zatem wyróżnić kontrolę prewencyjną, uprzednią (*ex ante*), *a priori*, oraz kontrolę represyjną, następczą (*ex post*), *a posteriori*[21]. Aby było możliwe osiągnięcie celu kontroli o charakterze prewencyjnym,

[19] L. Garlicki, *Uwagi do art. 122 Konstytucji* [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 27.

[20] K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 58* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 356 i n.

[21] Kontrola o charakterze prewencyjnym stosowana jest w stosunku do jeszcze nieobowiązujących aktów prawnych. Jest to element, który odróżnia ten rodzaj kontroli od kontroli o charakterze represyjnym, gdzie przedmiot kontroli stanowi obowiązujący akt normatywny. Przedmiotem kontroli represyjnej może być również uchwalony i odpowiednio ogłoszony akt normatywny, jednak wciąż pozostający w okresie *vacatio legis*.

kluczowe jest jej przeprowadzenie przed wejściem w życie aktu normatywnego, czyli przed momentem, kiedy znajdujące się w nim normy prawne będą stanowiły element obowiązującego systemu prawa. Taka sytuacja może nastąpić w chwili publikacji tego aktu (we właściwym dzienniku urzędowym) bądź w innym terminie, który wynika z przepisów prawa obowiązującego lub z tej ustawy[22].

Prezydent RP, działając na podstawie art. 122 ust. 4 Konstytucji RP, zwraca do Sejmu ustawę celem usunięcia niezgodności. Działanie to nie może przejawiać się w uczynieniu skuteczną derogacji prewencyjnej (wynikającej z orzeczenia wydanego przez Trybunał Konstytucyjny), czyli innymi słowy, na uchyleniu niekonstytucyjnych przepisów. Powinno ono polegać jedynie na wprowadzeniu zmian do ustawy w obszarze, który został zakreślony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Jak zostało to już wcześniej wspominane, Prezydent RP przed zwróceniem ustawy do pierwszej izby parlamentu zasięga opinii Marszałka Sejmu. Działanie głowy państwa ma na celu ustalenie, czy możliwe jest usunięcie niezgodności, którego istotą jest wprowadzenie zmian w ustawie, nie zaś to, aby spowodować uchylenie niekonstytucyjnych, lecz nieposiadających jeszcze mocy wiążącej (nieobowiązujących) przepisów[23].

3. Praktyka ustrojowa

Na potrzeby artykułu dokonano analizy wniosków skierowanych w celu zbadania konstytucyjności przepisów pomiędzy 1997 a 2020 rokiem. W latach 1997–2005, na które przypadała prezydentura Aleksandra Kwaśniewskiego, w ramach kontroli prewencyjnej skierowano do Trybunału Konstytucyjnego 22 wnioski, z których 10 od momentu uchwalenia Konstytucji RP do końca I kadencji, a 12 w trakcie II kadencji ówczesnego Prezydenta RP[24]. Z przeprowadzonej analizy wynika, że w trakcie prezydentury A. Kwaśniewskiego nie odnotowano przypadków kontroli następczej[25].

Podjęta analiza wskazuje, że najwięcej badanych aktywności w trakcie jednej kadencji podjął L. Kaczyński pełniący urząd Prezydenta RP w latach 2005–2010. Istotne jest, że od 2007 roku prezydentura L. Kaczyńskiego odbywała się częściowo w warunkach koabitacji (lata 2007–2010), co nie pozostało bez wpływu na aktywność głowy państwa w tej materii[26].

---

[22] A. Rytel-Warzocha, *Prewencyjna kontrola*…, *op.cit.*, s. 41–42.

[23] R. Piotrowski, *Opinia w sprawie*…, *op.cit.*, s. 5.

[24] *Wyroki w sprawach z wniosków czterech kolejnych prezydentów o prewencyjne zbadanie ustaw Trybunał wydawał i po 5 tygodniach, i po 25 miesiącach*, https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/24729 [dostęp: 1.05.2023].

[25] *Archiwum Aleksandra Kwaśniewskiego*, https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-aleksandra-kwasniewskiego [dostęp: 1.05.2023].

[26] *Ustawy odesłane do TK*, https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-lecha-kaczynskiego/ustawy/ustawy-odeslane-do-tk/page,2 [dostęp: 1.05.2023].

Prezydent L. Kaczyński od momentu objęcia władzy przez powstały po wyborach w 2007 roku rząd zgłosił do Trybunału Konstytucyjnego 19 wniosków[27]. Można na tej podstawie dostrzec znaczący wpływ koabitacji na aktywność głowy państwa w badanym obszarze. Nie znaczy to jednak, że Prezydenci podejmowali przedmiotowe inicjatywy tylko w warunkach, gdy Prezydent RP wywodził się z innego środowiska politycznego niż parlament[28]. B. Komorowski, piastujący urząd Prezydenta RP w latach 2010–2015, wyróżniał się dość oryginalnym podejściem do poruszanego problemu. Otóż stosunkowo często korzystał z kontroli następczej. W trakcie jego prezydentury do Trybunału Konstytucyjnego trafiło 7 takich wniosków. Wobec kontroli następczej w takiej formie stanowisko zajęli eksperci. W opublikowanym w 2013 roku *Oświadczeniu prawników w związku z projektowanymi przez rząd zmianami w systemie ubezpieczeń społecznych* zwrócono uwagę na istotne zadanie Prezydenta RP polegające na szczególnej dbałości o konstytucyjność uchwalanych przepisów, co wynika z art. 126 ust. 2 Konstytucji RP[29].

Stosowana przez B. Komorowskiego praktyka stała się przedmiotem szerokiej krytyki ze strony polityków ugrupowań opozycyjnych. Jako przykład można wskazać reakcję polityków Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD), którzy stanowczo zareagowali na decyzję Prezydenta RP o skierowaniu do Trybunału Konstytucyjnego nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej tuż po jej podpisaniu[30]. W ich ocenie Prezydent RP po powzięciu wątpliwości powinien ustawę przekazać do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej. Dodatkowo politycy SLD podkreślali, że głowa państwa powinna zaprosić na rozmowę szefów klubów parlamentarnych w celu omówienia przepisów, które mogły być przyczyną prezydenckiego weta. Swoje zdanie w tej kwestii wyraził R. Kalisz (SLD), który był zdania, że Prezydent RP naruszył art. 126 ustawy zasadniczej. Odmienne stanowisko w tej kwestii wyrażała Kancelaria Prezydenta. Zawetowania ustawy domagały się: SLD, Prawo i Sprawiedliwość (PiS) oraz Polska Jest Najważniejsza (PJN)[31].

Stosowanie kontroli następczej w podobny sposób jak w trakcie prezydentury B. Komorowskiego skutkowało również krytyką skierowaną wobec A. Dudy, który sprawował urząd Prezydenta RP od 2015 r. Po raz pierwszy A. Duda skorzystał

[27] *Ustawy odesłane do TK*, https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-lecha-kaczynskiego/ustawy/ustawy-odeslane-do-tk/page,2 [dostęp: 1.05.2023].

[28] *Legislacja*, https://www.prezydent.pl/prezydent/piec-lat-prezydentury-andrzeja-dudy/legislacja [dostęp: 1.05.2023].

[29] Zob. *Oświadczenie prawników w związku z projektowanymi przez rząd zmianami w systemie ubezpieczeń społecznych*, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/komisje/2013/kbfp/opinie/132_2.pdf [dostęp: 1.05.2023].

[30] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2011 r., nr 204, poz. 1195).

[31] *SLD zarzuca Komorowskiemu naruszenie konstytucji*, https://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artykul/sld;zrazuca;komorowskiemu;naruszenie;konstytucji,160,0,920480.html [dostęp: 1.05.2023].

z tego mechanizmu po podpisaniu ustawy o nowelizacji IPN[32]. Również L. Kaczyński korzystał z kontroli następczej wobec ustawy, którą sam niedługo wcześniej podpisał. Takim przykładem była nowelizacja ustawy o zarządzaniu kryzysowym[33]. Istotne, że wówczas decyzja Prezydenta RP nie wywołała szerokich dyskusji.

4. Podsumowanie

Dokonana analiza pozwoliła na uzyskanie interesujących wniosków. Dotychczasowa praktyka ustrojowa ukazała, że częściej Prezydenci RP w latach 1997–2020 kierowali wnioski do Trybunału Konstytucyjnego w ramach kontroli prewencyjnej. Najwięcej wniosków w tej formie skierował A. Kwaśniewski (22), następnie L. Kaczyński (17). Zarówno B. Komorowski, jak i A. Duda korzystali z tej formy 7 razy. Interesująca jest kwestia kontroli następczej, która w ostatnich latach była przedmiotem krytyki. Jej współcześnie znana forma swoje początki miała w trakcie prezydentury L. Kaczyńskiego, czego przykładem była sytuacja związana nowelizacją ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Ówczesny Prezydent RP po podpisaniu ustawy zapowiedział, że niektóre jej przepisy skieruje do zbadania konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny[34]. Tłumaczono wówczas, że ze względu na bezpieczeństwo obywateli Prezydent RP nie skorzystał z prawa weta[35].

Prezydent B. Komorowski często korzystał z następczej kontroli ustaw, ponieważ na 14 wniosków aż 7 zgłosił w tym trybie. Ten sposób postępowania spotkał się z krytyką, która również pojawiała się wobec takich zabiegów stosowanych przez A. Dudę. Nie można także pominąć kontekstu politycznego, który nie pozostaje bez wpływu na aktywność głowy państwa w tym zakresie. Korzystanie z kontroli następczej tuż po podpisaniu ustawy może być działaniem korzystnym z perspektywy rządzących, bowiem nie opóźnia wejścia w życie kontrowersyjnych przepisów. Z drugiej strony w warunkach koabitacji Prezydent RP może opóźniać wejście w życie stanowionego prawa za sprawą kontroli prewencyjnej. Niniejsza publikacja nie wyczerpuje tego zagadnienia, które jest interesującym obszarem badawczym wymagającym dalszych analiz.

---

[32] *Postanowiłem podpisać nowelę ustawy o IPN i skierować ją do TK*, https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/postanowilem-podpisac-nowele-ustawy-o-ipn-i-kieruje-ja-do-tk,864 [dostęp: 1.05.2023].

[33] *Prezydent: niech przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym zbada TK*, https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/346555,prezydent-niech-przepisy-ustawy-o-zarzadzaniu-kryzysowym-zbada-tk.html [dostęp: 1.05.2023].

[34] Prezydent podpisał ustawę o zarządzaniu kryzysowym, https://www.money.pl/gospodarka/polityka/artykul/prezydent;podpisal;ustawe;o;zarzadzaniu;kryzysowym,130,0,518786.html [dostęp: 1.05.2023].

[35] Z. Dziemianko, W. Stach, *Nowelizacja ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa" 2009, nr 3, s. 141.

Bibliografia

Borowiec P., *Uwarunkowania, przebieg i wyniki wyborów parlamentarnych w 2007 roku* [w:] *Wybory parlamentarne 2007: media w kampanii wyborczej*, red. K Pokorna-Ignatowicz, Kraków 2008.

Brzozowski W., *Prawne relacje Prezydenta RP z Trybunałem Konstytucyjnym* [w:] *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2010.

Chybalski P., *Komentarz do art. 122* [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

Ciemniewski J., *Badanie zgodności ustaw z Konstytucją w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy" 2004, nr 1.

Dziemianko Z., Stach W., *Nowelizacja ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa" 2009, nr 3.

Garlicki L., *Uwagi do art. 122 Konstytucji* [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.

Kierończyk R., *Regulacja instytucji Prezydenta w nowej Konstytucji RP* [w:] *Wybrane zagadnienia nowej Konstytucji*, red. A. Szmyt, „Gdańskie Studia Prawnicze" 1998, t. III.

Mączyński A., Podkowik J., *Komentarz do art. 191* [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

Michalska A., Wronkowska S., *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983.

Mistygacz M., *Prewencyjna kontrola*, „Kontrola Państwowa" 2011, nr 3.

Opaliński B., *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, Warszawa 2014.

Piotrowski R., *Opinia w sprawie usunięcia niezgodności z Konstytucją RP w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (druk senacki nr 129*), 2012.

Repel J., *Kontrola zgodności ustaw z Konstytucją* [w:] *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radziewicz, Warszawa 2015.

Rytel-Warzocha A., *Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa w Polsce na tle państw europejskich*, Gdańsk 2019.

Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2000.

Wojtyczek K., *Komentarz do art. 58* [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.

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 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2011 r., poz. 1195).

Źródła internetowe

Archiwum Aleksandra Kwaśniewskiego, https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-aleksandra-kwasniewskiego [dostęp: 1.05.2023].

Legislacja, https://www.prezydent.pl/prezydent/piec-lat-prezydentury-andrzeja-dudy/legislacja [dostęp: 1.05.2023].

Oświadczenie prawników w związku z projektowanymi przez rząd zmianami w systemie ubezpieczeń społecznych, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/komisje/2013/kbfp/opinie/132_2.pdf [dostęp: 1.05.2023].

Postanowiłem podpisać nowelę ustawy o IPN i skierować ją do TK, https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/postanowilem-podpisac-nowele-ustawy-o-ipn-i-kieruje-ja-do-tk,864 [dostęp: 1.05.2023].

Prezydent: niech przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym zbada TK, https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/346555,prezydent-niech-przepisy-ustawy-o-zarzadzaniu-kryzysowym-zbada-tk.html [dostęp: 1.05.2023].

Prezydent podpisał ustawę o zarządzaniu kryzysowym, https://www.money.pl/gospodarka/polityka/artykul/prezydent;podpisal;ustawe;o;zarzadzaniu;kryzysowym,130,0,518786.html [dostęp: 1.05.2023].

SLD zarzuca Komorowskiemu naruszenie konstytucji, https://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artykul/sld;zrazuca;komorowskiemu;naruszenie;konstytucji,160,0,920480.html [dostęp: 1.05.2023].

Ustawy odesłane do TK, https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-lecha-kaczynskiego/ustawy/ustawy-odeslane-do-tk/page,2 [dostęp: 1.05.2023].

Wyroki w sprawach z wniosków czterech kolejnych prezydentów o prewencyjne zbadanie ustaw Trybunał wydawał i po 5 tygodniach, i po 25 miesiącach, https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/24729 [dostęp: 1.05.2023].

IUS ET ADMINISTRATIO ISSN 2300-4797

NR 3/2023 (52) DOI: 10.15584/iuseta.2023.3.7

dr Karol Hermanowski
ORCID: 0000-0003-2428-6405
khermanowski@ur.edu.pl
Instytut Nauk Prawnych
Uniwersytet Rzeszowski

Opłaty przy zezwoleniach uzależnionych od przesadzenia drzew bądź krzewów lub dokonania ich nasadzeń zastępczych

Fees for permits depending on replanting trees or shrubs or their replacement plantings

Abstract

The purpose of the article is to analyze administrative and legal issues concerning the nature of the fee for the removal of a tree or shrub and the condition of issuing a permit for the removal of a tree or shrub on replanting it or performing replacement plantings. A deliberate effort is made to clarify the issues based on the normative concept and doctrinal achievements in this area. The priority is to make a theoretical analysis and characteristic of the legal mechanisms in this matter, as well as to establish the validity of their application and the correctness of the legal regulations concerning it in the Polish legal system.

Keywords: fees, trees, shrubs, replanting, replacement plantings.

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza administracyjnoprawnych zagadnień dotyczących charakteru opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu oraz uzależnienia wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu od przesadzenia ich albo wykonania nasadzeń zastępczych. Celowym zabiegiem jest wyjaśnienie zagadnień w oparciu o koncepcję normatywną oraz dorobek doktryny w tym zakresie. Priorytetem jest dokonanie teoretycznej analizy i charakterystyki mechanizmów prawnych w tej materii, jak również ustalenie zasadności ich zastosowania oraz prawidłowości dotyczących jej regulacji prawnych w polskim porządku prawnym.

Słowa kluczowe: opłaty, drzewa, krzewy, przesadzenia, nasadzenia zastępcze.

1. Wstęp

W problematyce dotyczącej usuwania drzew lub krzewów wiele uwagi poświęca się zagadnieniom administracyjnoprawnym dotyczącym zezwoleń, zgłoszeń, wysokości opłat czy surowości kar pieniężnych za nielegalne ich usunięcie. Dużo mniejszym zainteresowaniem cieszą się natomiast kwestie niezwykle istotne z uwagi na wpływ, jaki wywierają na kompensację przyrodniczą. Chodzi o rozwiązania w zakresie dokonania nasadzeń zastępczych i przesadzania drzew lub krzewów, a przede wszystkim regulacje związane z odraczaniem terminu uiszczenia opłaty za ich usunięcie. W sytuacji gdy drzewa lub krzewy mają zostać usunięte, wyraźnym panaceum, stanowiącym złoty środek, na ten proces są właśnie nasadzenia kompensacyjne lub czynności w zakresie przesadzenia tych niezwykle cennych elementów świata przyrodniczego.

2. Prawny charakter opłat za usuwanie drzew i krzewów

System ochrony środowiska w Polsce charakteryzuje swego rodzaju dualizm. Obok instrumentów regulacji bezpośredniej (prawnoadministracyjnej) funkcjonują również metody regulacji pośredniej, czyli ekonomicznej (określanej także jako finansowoprawna). „Stosowanie środków finansowoprawnych w ochronie środowiska wywodzi się z założenia, że w działalności ochronnej muszą być uwzględniane także ekonomiczne aspekty korzystania ze środowiska, wprowadzania w nim zmian, dokonywania degradacji, podejmowania działań ochronnych oraz restytucyjnych”[1]. Do takich środków w zakresie ochrony środowiska należą m.in. opłaty za korzystanie ze środowiska[2], do których przedstawiciele doktryny zaliczają opłaty za usuwanie drzew i krzewów[3]. Opłaty te, uregulowane w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody[4], mają na celu ograniczenie nieuzasadnionego usuwania drzew i krzewów. Ochrona ta stanowi współcześnie jeden z ważniejszych obszarów aktywności władz publicznych, gdyż w wielu sytuacjach ich usuwanie wymaga właściwej kompensaty przyrodniczej, która może przybrać postać stosownej opłaty. Spełniając swoje funkcje, opłaty te mają za zadanie zniechęcić do usuwania drzew

[1] A. Jaworowicz-Rudolf, *Instrumenty finansowoprawne* [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2018, s. 200.

[2] M. Bar, Z. Bukowski, J. Jendrośka, J. Jerzmański, S. Urban [w:] *Leksykon prawa ochrony środowiska*, red. J. Jendrośka, Warszawa 2012, s. 43.

[3] A. Kaźmierska-Patrzyczna, *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, Warszawa 2019, s. 195–196; A. Jaworowicz-Rudolf, *Instrumenty finansowoprawne…*, *op.cit.*, s. 206–208; D. Danecka, W. Radecki, *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień. Art. 78–90 ustawy o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 183; J. Rotko, *Instrumenty prawne ochrony przyrody* [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, red. W. Radecki, Wrocław 2006, s. 204–207.

[4] Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1336 ze zm. (dalej jako: u.o.p.).

i krzewów, a jeżeli jest to nieuniknione – zrekompensować straty w środowisku, jakie wynikną z ich usunięcia. W przypadku opłat za usuwanie drzew i krzewów powinny być one przeznaczane na kompensację przyrodniczą w postaci sadzenia nowych i dbania o już istniejące zadrzewienia.

Wysokość należnych opłat powinna zostać określona w wydanym zezwoleniu na usunięcie drzew lub krzewów. Obowiązek uiszczenia opłat nie ma charakteru bezwzględnego[5]. Wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu może być uzależnione od określonych przez organ nasadzeń zastępczych lub przesadzenia tego drzewa lub krzewu (art. 83c ust. 3 u.o.p.). Zezwolenie zostało oddane do oceny i decyzji wskazanych w przepisach organów. To wójt, burmistrz albo prezydent miasta, a w przypadku gdy zezwolenie dotyczy usunięcia drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków – wojewódzki konserwator zabytków – mają zadecydować o usunięciu drzew lub krzewów w konkretnych warunkach i okolicznościach[6]. Regulowaną w art. 83c ust. 3 u.o.p. możliwość nałożenia w zezwoleniu na usunięcie drzew obowiązku nasadzeń zastępczych pozostawiono uznaniu organu[7]. Uznanie administracyjne jako forma kompetencji dyskrecjonalnych administracji publicznej pozwala organowi w ramach przyznanej mu możliwości wykładni prawa na wybór optymalnego rozstrzygnięcia sprawy[8]. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zastrzegł jednak, że użyte w przepisie sformułowanie „może być uzależnione" przesądza w sposób jednoznaczny o tym, że kwestia nałożenia na podmiot uzyskujący zezwolenie na usunięcie drzewa obowiązku dokonania w to miejsce nasadzeń zastępczych została oparta na konstrukcji uznania administracyjnego. Oznacza to, że nałożenie owego obowiązku przez organ wydający zezwolenie ma charakter fakultatywny, a więc organ ten dysponuje pewnym luzem decyzyjnym, orzekając o konieczności dokonania takich nasadzeń[9]. Zakres tego uznania wyznaczony jest przepisami o postępowaniu administracyjnym i przepisami prawa materialnego. Organ jest jednak związany nie tylko przepisem, ale i celem określonej regulacji. Celem instytucji zezwoleń na usuwanie drzew jest ich zachowanie, ochrona[10]. Rozwiązania ustawy o ochronie przyrody w odniesieniu do możliwości nałożenia obowiązku wykonania nasadzeń zastępczych przyjmują

[5] M. Górski, *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień* [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, P. Korzeniowski, E. Olejniczak-Szałowska, Warszawa 2022, s. 811.

[6] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 maja 2021 r., II SA/Kr 426/21, Legalis nr 2585106.

[7] Tak też wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 11 października 2022 r., III OSK 1427/21, LEX nr 3421260.

[8] A. Błaś, *Jednostka wobec dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21–23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 23; M. Miemiec, *Władza dyskrecjonalna administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 126–133.

[9] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2021 r., IV SA/Wa 1822/20, Legalis nr 2567818.

[10] Decyzja SKO we Wrocławiu z dnia 23 maja 2019 r., SKO 4131/16/19, LEX nr 2748899.

formę prawną warunku, od spełnienia którego zależy obowiązek uiszczenia opłaty z tytułu usunięcia drzew i krzewów[11]. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 lutego 2023 roku, art. 83c ust. 3 u.o.p. nie uzależnia wydania zezwolenia na usunięcie drzew od zastąpienia ich innymi drzewami, ale daje organowi możliwość uzależnienia udzielenia stosownego zezwolenia od nasadzenia zastępczego. To organ decyduje, czy dla środowiska kompensacja przyrodnicza jest bardziej korzystna, czy też korzystniejszym rozwiązaniem jest uiszczenie opłaty za usunięcie drzew. Zatem nie w każdym przypadku organ musi wydać zezwolenie uwarunkowane dokonaniem nasadzeń zastępczych[12].

3. Uzależnienie naliczenia opłat za usunięcie drzewa lub krzewu od przesadzenia tego drzewa lub krzewu albo wykonania nasadzeń zastępczych

Mimo że zasadą jest ponoszenie opłat za usunięcie drzew lub krzewów, naliczanych w zezwoleniu na ich usunięcie (art. 84 ust. 1 i 2 u.o.p.), to jednak w przypadku uzależnienia wydania zezwolenia od wykonania nasadzeń zastępczych i odroczenia terminu uiszczenia opłaty na pierwszy plan wysuwa się cel w postaci przyznania prymatu kompensacji przyrodniczej mającej skutkować zastąpieniem wycinanych drzew lub krzewów nowymi nasadzeniami[13]. To oznacza, „że jeżeli organ wydający zezwolenie zgodzi się na przesadzenie drzew lub krzewów objętych wnioskiem o wydanie zezwolenia albo zastąpienia ich innymi nasadzeniami, to musi liczyć się z tym, że w efekcie finalnym nie dojdzie do uiszczenia opłat za korzystanie ze środowiska, gdyż negatywne w nim zmiany wywołane usunięciem drzew lub krzewów zostały skompensowane w inny sposób”[14]. Instytucję tę należałoby potraktować jako przejaw sprawiedliwości ekologicznej w postępowaniu dotyczącym wydania zezwolenia w przedmiotowej sprawie[15].

Zgodnie ze stanowiskiem zajętym przez judykaturę dokonanie nasadzeń w zamian za odstąpienie od wymogu uiszczenia opłaty za usunięcie drzewa stanowi uprawnienie, a nie obowiązek, i ma charakter kompensacyjny. Stąd decydując się na nie, strona musi uwzględniać to, że spoczywa na niej obowiązek przedsięwzięcia tejże czynności w taki sposób, aby przyniosła ona oczekiwany przez ustawodawcę

[11] Wyrok NSA z dnia 31 marca 2017 r., II OSK 1965/15, LEX nr 2358000.

[12] Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2023 r., III OSK 6980/21, Legalis nr 2907628.

[13] Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 stycznia 2020 r., II SA/Rz 1123/19, LEX nr 3010727.

[14] K. Gruszecki, *Nasadzenia zastępcze jako instrument wpływający na konieczność ponoszenia opłat za usuwanie drzew i krzewów* [w:] *Opłaty samorządowe w Polsce – problemy praktyczne*, red. G. Liszewski, Białystok 2010, s. 136.

[15] A. Ogonowska, *Zadania reglamentacyjne w zakresie ochrony drzew i krzewów jako przejaw sprawiedliwości ekologicznej* [w:] *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016, s. 242.

cel, a zatem zadośćuczyniła stratom przyrodniczym, które nastąpiły na skutek podjętych przez nią działań związanych z usunięciem drzew. Tym samym korzystając z możliwości umorzenia wymaganej zaległości, bierze na siebie odpowiedzialność, że dopełni ciążącego na niej obowiązku realnego, a nie iluzorycznego, zadośćuczynienia stratom w przyrodzie, a ewentualny w tym zakresie brak może być powodowany wyłącznie okolicznościami od niej niezależnymi, jak np. siła wyższa i związane z tym chociażby kataklizmy pogodowe typu tornado, czy inne działania ludzkie, na które wpływu strona nie miała, jak np. katastrofa ekologiczna czy budowlana[16].

Zgodnie z art. 84 ust. 3 u.o.p. w przypadku naliczenia opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu oraz uzależnienia wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu od przesadzenia tego drzewa lub krzewu albo wykonania nasadzeń zastępczych organ właściwy do wydania zezwolenia odracza termin uiszczenia opłaty za jego usunięcie na okres 3 lat od dnia upływu terminu wskazanego w zezwoleniu na jego przesadzenie lub wykonanie nasadzeń zastępczych. Wskazany w tym przepisie termin trzyletni jest swoistym okresem próby, w którym należy sprawdzić, co się stało z drzewami i krzewami przesadzonymi albo nasadzonymi zastępczo. Podstawą takiej oceny jest zachowanie bądź niezachowanie żywotności drzewa lub krzewu[17]. „Trzyletni okres wegetacji drzew stwarza bowiem bardzo duże prawdopodobieństwo, że nowe nasadzenia się zaadoptowały"[18]. W orzecznictwie przyjmuje się również, że mechanizm odraczania opłaty uzasadniony jest dążeniem do zachowania zasobów przyrodniczych (przy przesadzeniu drzew lub krzewów) lub też ich odnowieniem w naturze. Odroczenie nie ma zatem charakteru zwalniającego, przesuwając jedynie termin wymagalności opłaty[19]. Organ właściwy do wydania zezwolenia powinien umorzyć opłatę za usunięcie drzew lub krzewów, jeżeli te podlegające przesadzeniu lub nasadzone zastępczo zachowały swoją żywotność. Umorzenie opłaty wiąże się zatem, co do zasady, z zachowaniem żywotności przez nasadzenia, a więc z realizacją funkcji kompensacyjnej w naturze. W takim przypadku, co oczywiste, to, czy i jak posiadacz nieruchomości troszczył się o nasadzenia, nie ma prawnego znaczenia. W przeciwnym wypadku aktualny pozostaje obowiązek kompensacji w postaci opłaty albo też udowodnienie, że utrata żywotności nasadzeń nastąpiła z przyczyn od posiadacza niezależnych[20]. Skuteczność nasadzeń kompensacyjnych może być zróżnicowana.

Można w związku z tym stwierdzić, że w sytuacji, w której w wydanym zezwoleniu była ustalona opłata, może ona zostać umorzona, jeżeli drzewa zachowały żywotność albo jej nie zachowały z przyczyn niezależnych od posiadacza

[16] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 kwietnia 2018 r., II SA/Wr 99/18, LEX nr 2533547.
[17] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 czerwca 2021 r., II SA/Kr 369/21, Legalis nr 2592485.
[18] K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 663.
[19] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 lutego 2016 r., II SA/Łd 865/15, Legalis nr 1433989.
[20] *Ibidem*.

nieruchomości. Ponieważ ustawodawca nie określił, jakie przesłanki należy uznać za przyczyny niezależne od posiadacza nieruchomości, to w każdym przypadku będzie to badane indywidualnie i zależne od miejsca dokonania nasadzeń oraz sposobu ich wykonania. Taką przyczyną może być np. wystąpienie jakichś aktów chuligańskich zgłoszonych organom ścigania.

4. Ocena zachowania żywotności nowych nasadzeń lub przesadzonych drzew

Konsekwencją odroczenia terminu płatności za usunięcie drzewa lub krzewu jest konieczność powrotu do sprawy opłaty za usunięcie drzew i krzewów po upływie terminu odroczenia w celu ustalenia, czy nałożony obowiązek został wykonany, a jeśli tak, to czy przesadzone lub nasadzone zastępczo drzewa lub krzewy zachowały żywotność, a jeżeli nie, to z jakiej przyczyny. Postępowanie w tym zakresie jest całkowicie nowym postępowaniem w nowej sprawie administracyjnej z punktu widzenia procesowego. Tylko bowiem w ramach sformalizowanego postępowania administracyjnego (wyjaśniającego) organ może dokonać wiążących ustaleń[21]. Organ wydający decyzję powinien uwzględnić dostępność miejsc do nasadzeń zastępczych (lokalizację) oraz cechy usuwanego drzewa lub krzewu, ich wartość przyrodniczą, a także funkcje pełnione w ekosystemie oraz wartość kulturową i walory krajobrazowe. Ponadto decyzję wydawaną w takim trybie musi poprzedzić wszechstronna ocena istniejących okoliczności w konkretnej sprawie, dokonana na podstawie analizy całokształtu materiału dowodowego uprawniającej do przyjęcia prawidłowych ustaleń i załatwienia sprawy w wymagany sposób, w tym z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Z tego też powodu gdy w wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego dotyczącego okoliczności sprawy organ uzna, że nasadzenia zastępcze nie zrekompensują negatywnych zmian w środowisku, jego obowiązkiem jest ustalenie opłaty.

Nasadzenia zastępcze nie mają wpływu na realizację uprawnienia w postaci wycinki drzew, ale na to, czy strona uprawniona do wycinki skorzysta ze zwolnienia z opłaty za realizację uprawnienia[22]. Niwelują one zmiany w środowisku, ale ich nie rekompensują, gdyż trudno znaleźć decyzję administracyjną w tym zakresie nakazującą posadzić taką liczbę drzew, które realnie zrekompensują uszczerbek z powodu ich usunięcia[23]. Jeżeli przesadzone albo posadzone drzewa lub krzewy

[21] Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 kwietnia 2018 r., II SA/Gd 87/18, LEX nr 2478191. Podobnie: wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 grudnia 2017 r., II SA/Łd 674/17, LEX nr 2424025.

[22] Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 kwietnia 2019 r., II SA/Bk 514/18, LEX nr 2677690.

[23] A. Smolorz, *Nasadzenia zastępcze*, „Zieleń Miejska" 2021, nr 4, s. 55. Autor stawia słuszne pytanie: Jeżeli prawo zakłada kompensację dla środowiska, to dlaczego jest ona wykonywana w tak znikomym zakresie?

zachowały żywotność po upływie zakreślonego okresu lub nie zachowały żywotności z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości, należność z tytułu ustalonej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów podlega umorzeniu (art. 84 ust. 4 u.o.p.). Natomiast jeżeli przesadzone albo posadzone drzewa lub krzewy, albo część z nich, nie zachowały żywotności po upływie trzyletniego okresu z przyczyn zależnych od posiadacza nieruchomości, naliczona opłata jest przeliczana w sposób proporcjonalny do liczby drzew lub powierzchni krzewów, które nie zachowały żywotności (art. 84 ust. 5 u.o.p.). Przeliczenie ma swoje racjonalne uzasadnienie, jeżeli jakaś część przewidzianych nasadzeń nie została w ogóle wykonana lub została wykonana z rażącym naruszeniem wymogów zezwolenia, a tym samym uniemożliwiło to osiągnięcie głównego celu, jakim jest kompensacja przyrodnicza[24]. Przewidziana w art. 84 ust. 5 u.o.p. odpowiedzialność za niezachowanie żywotności drzew nie jest nieograniczona. Uzależniona jest od winy posiadacza nieruchomości. Wykazanie wymogu dochowania należytej staranności przy dokonywaniu czynności zwalnia od tej odpowiedzialności[25].

Do oceny stanu żywotności danego drzewa lub krzewu czy też prawdopodobnych przyczyn ich utraty wymagane mogą być wiadomości specjalne, które mogą być pozyskane poprzez przeprowadzenie oględzin. Oględziny mające na celu ustalenie, czy nasadzone lub przesadzone drzewa i krzewy zachowały żywotność, prowadzone są przez pracowników organu. Z reguły odbywa się to w terminie od kilku dni do kilku tygodni po upływie 3 lat od dokonania nasadzeń bądź przesadzeń drzew i krzewów. Z kolei kontrola zachowania żywotności nasadzonych bądź przesadzonych drzew i krzewów powinna być prowadzona niezwłocznie po 3 latach od wyznaczonego w zezwoleniu terminu wykonania nasadzeń zastępczych, który stanowi jednocześnie termin odroczenia opłaty za usunięcie drzew i krzewów. Przeprowadzenie oględzin kilka miesięcy po upływie okresu, na który odroczono uiszczenie opłaty, uniemożliwi np. dochodzenie należności z tego tytułu. W przypadku stwierdzenia w toku oględzin, że drzewa i krzewy utraciły żywotność, nie będzie możliwe ustalenie, czy roślina obumarła przed upływem 3 lat od posadzenia, czy w późniejszym czasie. Nie będzie zatem wiadomo, czy adresat decyzji powinien wnieść naliczoną opłatę, czy też powinna ona zostać umorzona.

Redakcja powyżej analizowanych przepisów (art. 84 ust. 3–5 u.o.p.) wskazuje, iż kwestia oceny zachowania żywotności nasadzeń nowych drzew winna zostać odnoszona do okresu następującego po upływie 3 lat od dnia wskazanego w zezwoleniu na dokonanie tej czynności. W tych bowiem przepisach chodzi o ocenę efektywności działań zmierzających do kompensacji przyrodniczej, którą stwierdzić można po upływie wskazanego czasu[26].

[24] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 grudnia 2020 r., II SA/Go 337/20, LEX nr 3103749.

[25] Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 czerwca 2021 r., II SA/Rz 314/21, LEX nr 3195837.

[26] Wyrok NSA z dnia 24 września 2019 r., II OSK 2190/18, LEX nr 2783689.

Decyzje w przedmiotowych sprawach mogą być wydane przed upływem wymaganego okresu, jeżeli przesadzone albo posadzone drzewa lub krzewy nie zachowały żywotności przed jego upływem (art. 84 ust. 6 u.o.p.). W przypadku niewykonania nasadzeń zastępczych lub części z nich, zgodnie z zezwoleniem na usunięcie drzewa lub krzewu, naliczona opłata jest przeliczana w sposób proporcjonalny do liczby drzew lub powierzchni krzewów, które nie zostały wykonane zgodnie z zezwoleniem (art. 84 ust. 7 u.o.p.). Regulacja ta wyraźnie odnosi wykonane nasadzenia do treści decyzji, nie pozostawiając jej adresatom pola do interpretacji sposobu ich wykonania. Przeliczenia dokonuje się zaś proporcjonalnie do liczby drzew, wykonanych zgodnie ze zleceniem[27]. Przeliczenie opłaty w trybie tego przepisu wobec niewykonania obowiązku nasadzeń zastępczych zgodnie z zezwoleniem na usunięcie drzewa lub krzewu jest formą sankcji za brak ekwiwalentnego zastąpienia unicestwionego elementu przyrody[28].

Przepis art. 84 ust. 7 u.o.p. nie różnicuje odstępstw od warunków określonych w zezwoleniu w zależności od stopnia naruszenia. Organ wydający zezwolenie określa zatem warunki nasadzeń zastępczych, gdyż w przepisach prawa brak jest podstaw do późniejszego dokonywania zmiany treści tego obowiązku. W rezultacie decyzja wydawana na podstawie tego przepisu ma charakter związany, gdyż organ bada jedynie wykonanie nasadzeń zgodnie z zezwoleniem – w każdym aspekcie wskazanym w tym zezwoleniu[29]. Sytuacja niewykonania nasadzeń zastępczych zgodnie z zezwoleniem wystąpi również w przypadku, gdy wprawdzie nasadzeń zastępczych dokonano, jednak nastąpiło to po upływie terminu wyznaczonego w zezwoleniu[30]. Mimo iż w treści art. 84 ust. 7 u.o.p. mowa jest o niezgodności nasadzeń zastępczych lub części z nich z zezwoleniem – co wskazywałoby, że jakakolwiek niezgodność skutkuje obowiązkiem przeliczenia opłaty – każdy przypadek wymaga jednak wnikliwej i zindywidualizowanej oceny dokonywanej nie tylko przez pryzmat wykładni językowej tego przepisu, ale przede wszystkim jego wykładni systemowej postrzeganej w wynikającym z regulacji ww. ustawy przewodnim kontekście wymogów ochrony przyrody i związanej z tym kompensacji przyrodniczej[31].

5. Realne problemy

Na poważny problem, który może się pojawić przy odroczeniu terminu płatności opłat za usunięcie drzew lub krzewów, zwracają uwagę przedstawiciele doktryny. Dotyczy on sytuacji, kiedy w trakcie trwania trzyletniego okresu związanego

[27] Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 maja 2021 r., II SA/Gd 790/20, LEX nr 3181269.
[28] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 lutego 2020 r., II SA/Łd 829/19, Legalis nr 2286648.
[29] Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 kwietnia 2021 r., II SA/Gd 885/20, LEX nr 3174655.
[30] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 marca 2021 r., II SA/Wr 552/20, LEX nr 3161163.
[31] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 kwietnia 2021 r., II SA/Łd 66/21, LEX nr 3170795.

z wykonaniem określonych w zezwoleniu nasadzeń zastępczych doszło do zmiany właściciela nieruchomości. Wątpliwość dotyczy tego, kto powinien być stroną postępowania: czy podmiot, wobec którego wydano rozstrzygnięcie nakazujące dokonanie tych nasadzeń, czy nowy właściciel nieruchomości, u którego te nasadzenia kompensacyjne aktualnie się znajdują. Jeżeli w zezwoleniu do wykonania nasadzeń określono konkretny podmiot, to przejście nieruchomości z nasadzeniami zastępczymi nie ma wpływu na to, komu ma zostać umorzona opłata, bowiem podmiot zobowiązany pozostaje cały czas ten sam. Podobnie będzie w sytuacji, gdy kompensacja została dokonana na nieruchomości innego podmiotu. Co prawda, może to powodować pewne trudności w procesie utrzymania nowych nasadzeń, jednak jest to ryzyko podmiotu zobowiązanego do wykonania nasadzeń w takim właśnie miejscu. Zobowiązany powinien podjąć wszelkie starania, żeby nowy podmiot władający nieruchomością np. na podstawie zawartej umowy podjął się obowiązków w zakresie utrzymania drzew i krzewów w należytym stanie albo umożliwił to zobowiązanemu do dokonania tych nasadzeń kompensacyjnych. Wedle powyższych ustaleń postępowanie w przedmiocie umorzenia odroczonych opłat dotyczących nasadzeń zastępczych musi być prowadzone z udziałem podmiotów zobowiązanych w wydanym zezwoleniu bądź ich następców prawnych[32].

Należy zwrócić uwagę również na uzależnienie wydania zezwolenia od przesadzenia lub nasadzeń zastępczych, jeżeli usunięcie drzew i krzewów jest wolne od opłat. Ustawodawca przyznał, że przesadzenie lub nasadzenia zastępcze związane są z zezwoleniami, a nie z opłatami. Zgodnie z art. 86 ust. 2 u.o.p. jeżeli wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu zostało uzależnione od przesadzenia tego drzewa lub krzewu albo wykonania nasadzeń zastępczych, a przesadzone albo posadzone drzewo lub krzew nie zachowały żywotności po 3 latach od dnia upływu terminu wskazanego w tym zezwoleniu na ich przesadzenie lub wykonanie nasadzeń zastępczych, lub przed upływem tego okresu, z przyczyn zależnych od posiadacza nieruchomości, organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu nakłada ponownie w drodze decyzji obowiązek wykonania nasadzeń zastępczych. Natomiast w przypadku niewykonania tych nasadzeń zastępczych zgodnie z zezwoleniem na usunięcie drzewa lub krzewu, stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 86 ust. 3 u.o.p.).

Celem opłat nie jest przysporzenie wartości materialnych konkretnemu podmiotowi, z terenu którego są usuwane, ale przede wszystkim skompensowanie zmian zachodzących w środowisku przyrodniczym. Środki z opłat za usuwanie drzew i krzewów trafiają do budżetu właściwego organu finansującego nowe nasadzenia i odpowiadającego za utrzymanie już istniejących. Jednak, jak pokazuje praktyka, organ zamiast naliczyć opłatę sięgającą w niektórych przypadkach kilka bądź kilkanaście tysięcy złotych, nakazuje dokonać nasadzeń zastępczych, które

[32] K. Gruszecki, *Strony postępowania w przedmiocie umorzenia odroczonych opłat za usunięcie drzew lub krzewów*, „Zieleń Miejska" 2020, nr 9, s. 57–58.

z reguły nie zapewniają właściwej kompensacji przyrodniczej[33]. Porównując wartość dużego zdrowego drzewa, które często ma być zastąpione jedną lub dwiema sadzonkami o małym obwodzie, o żadnej rekompensacie dla środowiska nie może być mowy. Niezbędne jest poszukiwanie odpowiednich gatunków drzew, pasujących do warunków miejskich, które odegrają ważną rolę w czasach gwałtownych zmian klimatycznych. Dobrym przykładem jest Rzeszów, w którym w rosnącą na rynku, a połamaną w wyniku silnych wiatrów robinię akacjową zastąpiono rośliną tego samego gatunku i o podobnych parametrach.

Zasadniczym elementem jest zrozumienie właściwego projektowania nasadzeń zastępczych dostosowanych do warunków dominujących w danym miejscu. Przykładem mogą być ogrody na dachach składające się z trawników, tradycyjnych klombów, drzew i krzewów, sadzenie roślin, które są ze sobą zgodne ekologicznie, których wymagania integrują się z procesami naturalnymi ekosystemów roślinnych. Kluczowy w tym przypadku jest odpowiedni dobór roślinności przystosowanej do konkretnych warunków. Ochrona składników świata przyrodniczego, do której zobowiązane zostały właściwe organy, oznacza, że uzasadnione jest dokładne wskazanie gatunków drzew i krzewów oraz precyzyjne określenie specyfikacji nasadzeń, które będą w stanie rzeczywiście zrekompensować straty w środowisku, jakie nastąpią w wyniku ich usunięcia.

6. Podsumowanie

Konkludując, należy stwierdzić, że opłata ma zapobiegać nadmiernemu usuwaniu drzew i zachęcać inwestorów do poszukiwania rozwiązań zmierzających do ich zachowania. Najkorzystniejszym rozwiązaniem dla środowiska przyrodniczego, podmiotów odpowiedzialnych za ochronę zadrzewień i zakrzewień, a także podmiotów ubiegających się o ich usunięcie stanowią właściwie dobrane nasadzenia zastępcze. Nasadzenia zastępcze czy też obowiązek przesadzenia[34] usuwanych drzew lub krzewów ma na celu możliwie najlepszą kompensatę strat w lokalnych zasobach przyrodniczych, a nie tylko w zasobach przyrodniczych jako takich[35]. Stanowią one podstawowe środki prawne mające zagwarantować, że rozwój będzie

[33] SKO we Wrocławiu stwierdziło, że „200-letni dąb jest drzewem wyjątkowym. Nasadzenie sadzonek grabów o obwodach pni 16–18 cm, w zamian za planowany do usunięcia dąb, w żaden sposób nie może zrekompensować jego walorów przyrodniczych i krajobrazowych". Decyzja SKO we Wrocławiu z dnia 23 maja 2019 r., SKO 4131/16/19, LEX nr 2748899.

[34] Szerzej na temat przesadzania drzew: J. Smolorz, *Proces maszynowego przesadzania drzew*, „Zieleń Miejska" 2020, nr 6, s. 46–48; *idem*, *Przygotowanie drzew do przesadzenia*, „Zieleń Miejska" 2020, nr 11, s. 54–56; *idem*, *Ceny za przesadzanie drzew*, „Zieleń Miejska" 2020, nr 2, s. 66–67; *idem*, *Przesadzić drzewo – ale jak?*, „Zieleń Miejska" 2020, nr 12, s. 48–49; *idem*, *Przesadzanie drzew*, „Zieleń Miejska" 2020, nr 1, s. 52–53.

[35] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 września 2013 r., II SA/Kr 767/13, LEX nr 1462081.

przebiegał w sposób zrównoważony[36]. Regulacje te nie są jednak doskonałe, ale w dużej mierze chronią drzewa i krzewy przed niekontrolowanym usunięciem, natomiast w przypadku nasadzeń zastępczych wymagają wprowadzenia zmian w celu zagwarantowania efektywnego systemu ich ochrony zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

W przypadku decyzji nakładających obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych największy problem dotyczy sytuacji, w której podmiot zobowiązany do ich realizacji będzie o nie dbał, a kiedy tylko opłata zostanie umorzona, drzewa zostaną przez niego usunięte, ponieważ nie będą miały wymaganego do obowiązku uzyskania zezwolenia obwodu mierzonego na wymaganej wysokości. Zasadne wydaje się, żeby właściwe organy wskazywały również minimalną objętość nasadzanych drzew. Jest to o tyle istotne, że w przypadku nasadzeń o minimalnych obwodach po upływie 3 trzech lat od ich nasadzeń najprawdopodobniej nie osiągną one wartości, który chroniłby je przed usunięciem bez uzyskania zezwolenia lub zgłoszenia. W takiej sytuacji nasadzenia zastępcze tracą sens, ponieważ właściciel władający nieruchomością będzie je mógł usunąć zgodnie z prawem bez potrzeby uzyskania stosownego zezwolenia, a tym samym poniesienia opłaty.

Bibliografia

Bar M., Bukowski Z., Jendrośka J., Jerzmański J., Urban S. [w:] *Leksykon prawa ochrony środowiska*, red. J. Jendrośka, Warszawa 2012.

Błaś A., *Jednostka wobec dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21–23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001.

Danecka D., Radecki W., *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień. Art. 78–90 ustawy o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2017.

Górski M., *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień* [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, P. Korzeniowski, E. Olejniczak-Szałowska, Warszawa 2022.

Gruszecki K., *Nasadzenia zastępcze jako instrument wpływający na konieczność ponoszenia opłat za usuwanie drzew i krzewów* [w:] *Opłaty samorządowe w Polsce – problemy praktyczne*, red. G. Liszewski, Białystok 2010.

Gruszecki K., *Strony postępowania w przedmiocie umorzenia odroczonych opłat za usunięcie drzew lub krzewów*, „Zieleń Miejska" 2020, nr 9.

Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2021.

Gruszecki K., *Zgodność nasadzeń zastępczych z Konstytucją*, „Zieleń Miejska" 2015, nr 6.

Jaworowicz-Rudolf A., *Instrumenty finansowoprawne* [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2018.

Kaźmierska-Patrzyczna A., *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, Warszawa 2019.

Miemiec M., *Władza dyskrecjonalna administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022.

[36] K. Gruszecki, *Zgodność nasadzeń zastępczych z Konstytucją*, „Zieleń Miejska" 2015, nr 6, s. 48.

Ogonowska A., *Zadania reglamentacyjne w zakresie ochrony drzew i krzewów jako przejaw sprawiedliwości ekologicznej* [w:] *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016.
Rotko J., *Instrumenty prawne ochrony przyrody* [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, red. W. Radecki, Wrocław 2006.
Smolorz A., *Nasadzenia zastępcze*, „Zieleń Miejska" 2021, nr 4.
Smolorz J., *Ceny za przesadzanie drzew*, „Zieleń Miejska" 2020, nr 2.
Smolorz J., *Proces maszynowego przesadzania drzew*, „Zieleń Miejska" 2020, nr 6.
Smolorz J., *Przesadzanie drzew*, „Zieleń Miejska" 2020, nr 1.
Smolorz J., *Przesadzić drzewo – ale jak?*, „Zieleń Miejska" 2020, nr 12.
Smolorz J., *Przygotowanie drzew do przesadzenia*, „Zieleń Miejska" 2020, nr 11.

Akty prawne

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1336 ze zm.).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 31 marca 2017 r., II OSK 1965/15, LEX nr 2358000.
Wyrok NSA z dnia 24 września 2019 r., II OSK 2190/18, LEX nr 2783689.
Wyrok NSA z dnia 11 października 2022 r., III OSK 1427/21, LEX nr 3421260.
Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2023 r., III OSK 6980/21, Legalis nr 2907628.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 kwietnia 2019 r., II SA/Bk 514/18, LEX nr 2677690.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 kwietnia 2018 r., II SA/Gd 87/18, LEX nr 2478191.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 kwietnia 2021 r., II SA/Gd 885/20, LEX nr 3174655.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 maja 2021 r., II SA/Gd 790/20, LEX nr 3181269.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 grudnia 2020 r., II SA/Go 337/20, LEX nr 3103749.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 września 2013 r., II SA/Kr 767/13, LEX nr 1462081.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 maja 2021 r., II SA/Kr 426/21, Legalis nr 2585106.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 czerwca 2021 r., II SA/Kr 369/21, Legalis nr 2592485.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 lutego 2016 r., II SA/Łd 865/15, Legalis nr 1433989.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 grudnia 2017 r., II SA/Łd 674/17, LEX nr 2424025.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 lutego 2020 r., II SA/Łd 829/19, Legalis nr 2286648.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 kwietnia 2021 r., II SA/Łd 66/21, LEX nr 3170795.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 stycznia 2020 r., II SA/Rz 1123/19, LEX nr 3010727.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 czerwca 2021 r., II SA/Rz 314/21, LEX nr 3195837.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2021 r., IV SA/Wa 1822/20, Legalis nr 2567818.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 kwietnia 2018 r., II SA/Wr 99/18, LEX nr 2533547.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 marca 2021 r., II SA/Wr 552/20, LEX nr 3161163.

Orzeczenia administracji

Decyzja SKO we Wrocławiu z dnia 23 maja 2019 r., SKO 4131/16/19, LEX nr 2748899.

IUS ET ADMINISTRATIO ISSN 2300-4797

NR 3/2023 (52) DOI: 10.15584/iuseta.2023.3.8

dr hab. Tomasz Hoffmann, prof. PSW
ORCID: 0000-0001-8423-8670
e-mail: prawnik@post.pl
Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim

Wybrane aspekty europeizacji administracji publicznej w Polsce

The selected aspects of Europeanization of public administration in Poland

Abstract

The main research goal of the article is to indicate selected models and ways of Europeanization of public administration and to present legal and social aspects. Due to the selection of the research material, this article also attempts to indicate how certain conditions influenced the processes of Europeanization. The political and legal context in the preparation of public administration (both central and local) for effective participation in public policies of the European Union was also highlighted.

Keywords: Europeanization, Europeanization of public administration, European Union.

Streszczenie

Głównym celem badawczym artykułu jest wskazanie wybranych modeli i sposobów europeizacji administracji publicznej oraz przybliżenie aspektów prawnych i społecznych. Dokonana selekcja materiału badawczego powoduje, że w niniejszym opracowaniu próbowano także wskazać, w jaki sposób określone uwarunkowania miały wpływ na procesy europeizacji. Wyeksponowano również kontekst polityczny oraz prawny w przygotowaniu administracji publicznej (zarówno rządowej, jak i samorządowej) do efektywnego uczestnictwa w politykach publicznych Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: europeizacja, europeizacja administracji publicznej, Unia Europejska.

1. Wstęp

Zmierzch władzy komunistycznej, upadek dwubiegunowego ładu międzynarodowego i postępująca dezintegracja ZSRR ustanowiły jakościowo nową sytuację dla Polski i innych państw Europy Środkowej oraz Wschodniej. Panujące warunki wewnętrzne i międzynarodowe stworzyły nowe możliwości dla państwa polskiego,

w szczególności jeśli chodzi o realizację suwerennych praw. Zachodzące głębokie zmiany systemowe zapoczątkowane zostały ustanowieniem rządu T. Mazowieckiego. Zmieniły one radykalnie kierunek polskiej polityki zagranicznej. Dość szybko zostały zauważone i wsparte przez państwa należące do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Praktycznym przejawem tej zmiany było uruchomienie programu pomocy finansowej PHARE dla Polski i Węgier, włączenie Polski do systemu powszechnych preferencji celnych oraz zawieszenie ograniczeń ilościowych stosowanych w tym czasie wobec importu z Polski, a także innych państw należących do Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG)[1].

Na początku lat 90. Polska przeżywała poważny kryzys gospodarczy i społeczny, który był spuścizną minionego systemu i zarazem skutkiem gwałtowności reform. Wtedy to założono, że strategicznym celem polskiej polityki zagranicznej będzie integracja ze Wspólnotami Europejskimi, a także z Unią Europejską oraz wstąpienie do Sojuszu Północnoatlantyckiego. W zasadzie nikt nie zdawał sobie sprawy, kiedy tak naprawdę może to nastąpić. Wśród polityków pojawiały się opinie, że być może Polska stanie się członkiem WE/UE w 2000 roku, niektórzy sądzili, że będzie to jeszcze w XX wieku[2].

Zanim jednak do tego doszło, należało przeprowadzić niezbędne reformy gospodarcze i polityczne, przyjąć setki aktów prawnych, a także zreformować prowadzoną do tej pory politykę, aby móc znaleźć się w Unii Europejskiej. Również Wspólnoty Europejskie zmuszone były do otwarcia się na państwa Europy Środowej i Wschodniej, w tym Polskę. W proces ten zaangażowano wielu polityków, specjalistów, a także starano się o poparcie społeczne niezbędne dla końcowego celu, jakim było członkostwo. Powoli ustanawiano instytucje, formułowano nowe dokumenty, podpisywano stosowne umowy[3].

Próbowano również unowocześnić instytucje prawne, wymusić pewne standardy traktowania obywatela przez administrację itp. Można zatem stwierdzić, że w kontekście przygotowań do członkostwa w Unii Europejskiej zasadniczym zmianom ulegała administracja publiczna. Dokonujące się przeobrażenia stanowiły syntezę działań przystosowujących ją do zmian zachodzących w jej otoczeniu oraz świadomej, intencjonalnej działalności modernizacyjnej, wynikającej z określonych założeń doktrynalnych będących podstawą aktywności władz publicznych[4].

[1] J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska*, Warszawa 1997, s. 403.

[2] S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego* [w:] *Studia Prawno-Europejskie* (*Studies on European Law*), t. VI, red. M. Seweryński, Z. Hajna, Łódź 2002, s. 72–111.

[3] J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska*, *op.cit.*, s. 405.

[4] G. Rydlewski, *Modernizacja administracji. Studium z polityk administracyjnych w Polsce*, Warszawa 2015, s. 11.

Wszystkie główne zasady, jakim kierowano się wówczas, znalazły potwierdzenie w Karcie Praw Podstawowych, którą przyjęto w 2000 roku na szycie w Nicei. Wreszcie rok później takie zasady, jak: praworządność, niedyskryminacja, współmierność przyjętych działań do obranego celu, zakaz nadużywania uprawnień, bezstronność i niezależność, znalazły potwierdzenie w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji[5]. W 2002 roku Komisja Europejska dodatkowo wydała Komunikat w sprawie oceny skutków regulacji. Przyjęto w nim zasady: polityki lepszego stosowania prawa Unii Europejskiej, w tym proporcjonalność, subsydiarność, przejrzystość, odpowiedzialność czy dostępność i prostotę. Zasadniczym celem badawczym niniejszego artykułu jest próba teoretycznej i empirycznej analizy oddziaływania Unii Europejskiej na proces europeizacji administracji publicznej.

Głównym problemem badawczym będzie zatem wskazanie wybranych modeli i sposobów europeizacji administracji publicznej oraz przybliżenie prawnych i społecznych jej aspektów. Ogólne problemy badawcze określono następująco:
– jak szeroko rozumiane uwarunkowania historyczne, kulturowe, środowiskowe, społeczne i geograficzne wpływały na sposób europeizacji w Polsce,
– w jaki sposób wyreparować pewne określone i powtarzalne zespoły przyczyn tego procesu.

Za metodologicznie uzasadnione uznano wykorzystanie metody śledzenia – proces tracing z analizą instytucjonalno-prawną. Triangulacja metod z jednej strony podyktowana jest procesowym charakterem europeizacji, a z drugiej stopniowalną i zmienną specyfiką analizowanego procesu i w takim ujęciu jej zastosowanie jest wskazane[6].

2. Operacjonalizacja pojęcia i znaczenia terminu „europeizacja"

W dyskusjach na temat fenomenu zjawiska, jakim jest europeizacja, taksonomia aparatu pojęciowego nie jest jednolita, jego systematyka, a niekiedy jej brak, pozostawia wiele do życzenia[7]. Analiza opracowań naukowych poświęconych procesowi europeizacji pozwala przyjąć, iż jest to rozwijający się proces polegający na złożonej interakcyjności zmiennych, skutkujący zróżnicowanymi, współzależnymi, a nawet czasami sprzecznymi efektami.

[5] A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo" 2003, z. 7, s. 55; J. Świątkowski, *Europejski Kodeks Administracji*, Warszawa 2002.

[6] Por. J. Ruszkowski, *Europeizacja. Analiza oddziaływania Unii Europejskiej*, Warszawa 2019, s. 18–19.

[7] Zob. K. Holzinger, F. Schimmelfenning, *Differentiated Integration in the European Union*: *Many Concept, Sparse Theory. Few Data*, „Journal of European Policy" 2012, vol. 19, no. 2, s. 292.

Tabela 1. Etapy europeizacja w ujęciu historycznym

Etapy / Czynniki	Przed 1450 r. europejska samorealizacja	Lata 1450–1700 okres protoeuropeizacji	Lata 1700–1914 europeizacja incipitientna	Od 1914 r. współczesna europeizacja dośrodkowa	Od 1945 r. współczesna europeizacja odśrodkowa
Struktura normatywno-ideowa	Jedność chrześcijaństwa	Cywilizacja, chrześcijaństwo	Racjonalność europejska oparta na administracyjno-organizacyjnych zasadach	Wilsonizm, antyimperializm, pronacjonalizm	Normatywna Europa promująca swój zestaw norm
Agenci ideowi	Krzyżowcy, kupcy, inwazyjni muzułmanie i Tatarzy	Kupcy, wojownicy, żydowscy i muzułmańscy myśliciele	Administratorzy kolonialni, misjonarze, odkrywcy	Amerykańscy decydenci polityczni i ich przedstawiciele w różnych instytucjach w późniejszym okresie, również europejscy decydenci polityczni	Europejscy decydenci polityczni w europejskich instytucjach oraz organizacjach międzynarodowych
Proces ideowy	Dyfuzja zasobów, adaptacja, asymilacja	Dyfuzja zasobów, adaptacja, asymilacja	Kolonializm	Socjalizacja państwa, rozwój instytucjonalny	Socjalizacja państwa, ekspansja i integracja instytucjonalna, uczenie się
Pozostałe istotne czynniki historyczno-społeczne	Barbarzyńcy, Saracenii, Tatarzy	Turcy, ludy niecywilizowane	Barbarzyńcy, ludy kolonialne	Faszyzm i przeszłość Europy, sowietyzm	„Przeszłość" Europy, brutalny nacjonalizm, sowietyzm, wojowniczy islamizm
Znaczące obszary wpływu	Rzym, Kościół chrześcijański	Superior i bezgraniczny Zachód	Świat cywilizowany		Kraje członkowskie, liberalne demokracje

Źródło: K. Wach, *Europeizacja małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 2012, za: T. Flockhart, *Europeanization or EU-ization? The transfer of European Norm across Time and Spaces*, „Journal of Common Market Studies" 2010, vol. 48, no. 4, s. 788–789.

Tak ogólna definicja europeizacji pozwala na jej zastosowanie do wielu dyscyplin naukowych[8]. T. Flockhart definiuje ją na dość ogólnym poziomie, twierdząc, że jest to dynamiczny, wielopostaciowy proces dyfuzji, myśli, procedur i zwyczajów europejskich. Proces ten ma silne konotacje socjologiczne, czego wyrazem jest odwołanie w projekcie Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej do początków cywilizacji europejskiej, jej kulturowego i religijnego oraz cywilizacyjnego, a także humanistycznego dziedzictwa Cesarstwa Rzymskiego[9].

Niektórzy autorzy dokonują nawet periodyzacji europeizacji na przestrzeni wieków, w ramach której wyróżniają jej pięć okresów: okres samorealizacji europejskiej (przed 1450 rokiem), okres protoeizacji (lata 1450–1700), okres współczesnej europeizacji dośrodkowej (lata 1700–1919) oraz okres współczesnej europeizacji odśrodkowej (po 1945 roku)[10].

Współczesne pojęcie europeizacji coraz częściej odnosi się do samej Unii Europejskiej niż do Europy czy cywilizacji europejskiej. Można zatem zaryzykować tezę, że stanowi to pewne wypaczenie etymologii tego pojęcia, stąd część autorów postuluje, aby rozgraniczyć europeizację od innych koncepcji EU-izacji.

R. Landrech traktuje europeizację jako „inkrementalny proces reorganizacji kierunków i kształtu polityki do takiego poziomu, że polityczno-gospodarcza dynamika Unii Europejskiej staje się poniekąd częścią logiki organizacyjnej krajowej polityki i jej decydentów"[11]. Biorąc pod uwagę systematykę filozoficzną, można wyróżnić trzy główne obszary badań europeizacji: ontologię, epistemologię i metodologię.

Ontologia europeizacji zajmuje się badaniem struktury i procesów europeizacji, epistemologia europeizacji rozpatruje sposób poznania tego zjawiska i analizuje, jaki jest przedmiot badań, jego relacje między teorią a praktyką. Najmniej rozwinięta jest metodologia europeizacji, która wypracowuje systematyczne procedury poznawania procesu europeizacji i instrumenty doskonalenia badawczego w tym zakresie[12].

Analizując dostępną literaturę, zarówno polską, jak i obcojęzyczną, można dojść do wniosku, iż do procesu europeizacji można zastosować trzy zasadnicze podejścia badawcze:

---

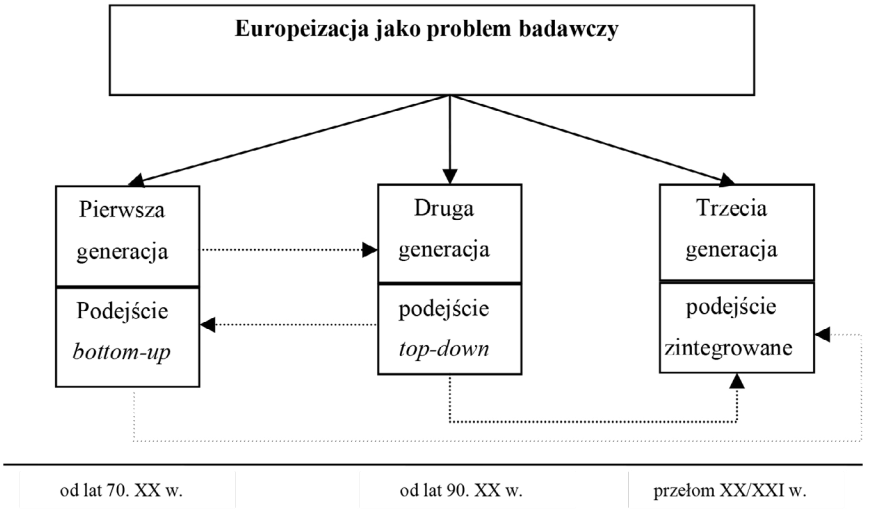
[8] K. Dyson, *Introduction: EMU as integration, Europeanization and Convergence* [w:] *European states and euro. Europeanization*, *Variation and Convergence*, red. K. Dyson, Oxford–New York 2002, s. 2–3.

[9] T. Flockhart, *Europeanization or EU-ization? The transfer of European Norm across Time and Spaces*, „Journal of Common Market Studies" 2010, vol. 48, no. 4, s. 788–789.

[10] K. Wach, *Europeizacja małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 2012, s. 145.

[11] Zob. R. Landrech, *Europeanization and Political Parties. Towards a Framework for analysis*, „Party Politics" 1999, vol. 8, no. 4, s. 71.

[12] S. Bulier, C. Ardelli, *The Europeization of national Policy? Queen's papers on europeization*, „Public Administration 80" 2005, no. 4, s. 23–25; H. Grabbe, *How does europeization affect CEE governance? Conditionally, difusion and diversity*, „Journal of European Publicy Policy 8" 2005, no. 4, s. 1013–1031.



Rysunek 1. Europeizacja jako problem badawczy

Źródło: K. Wach, *Europeizacja małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 2012, s. 151.

Pierwszy z nich to podejście oddolne, zapoczątkowane w latach 70. XX wieku[13]. Opiera się na grupach interesu i sieciach powiązań, które są środkiem, za pośrednictwem którego preferencje poszczególnych grup oddolnych są uwzględnianie na poziomie Unii Europejskiej, wpływając na rozwój struktur politycznych[14]. Podejście to określane jest jako indukcyjne lub stopniowane z sekwencyjnym modelem przechodzenia od państwa, przez międzynarodową organizację, do wykreowania centrum[15].

Drugie podejście traktuje europeizację jako czynnik eksplanacyjny dla zmian zachodzących na poziomie krajów członkowskich. Zgodnie z założeniami tego podejścia Unię Europejską postrzega się jako odrębny system polityczny[16].

W podejściu tym następuje przesunięcie suwerenności państwowej ze zdecentralizowanego systemu, w którym główną rolę pełnią państwa narodowe oddziaływujące na Unię Europejską w ramach relacji bilateralnych i multilateralnych, w kierunku supra- i subnarodowej społeczności, która osiągnęła pewną zdolność

[13] Czasami nazywane jest podejściem demokratycznym.

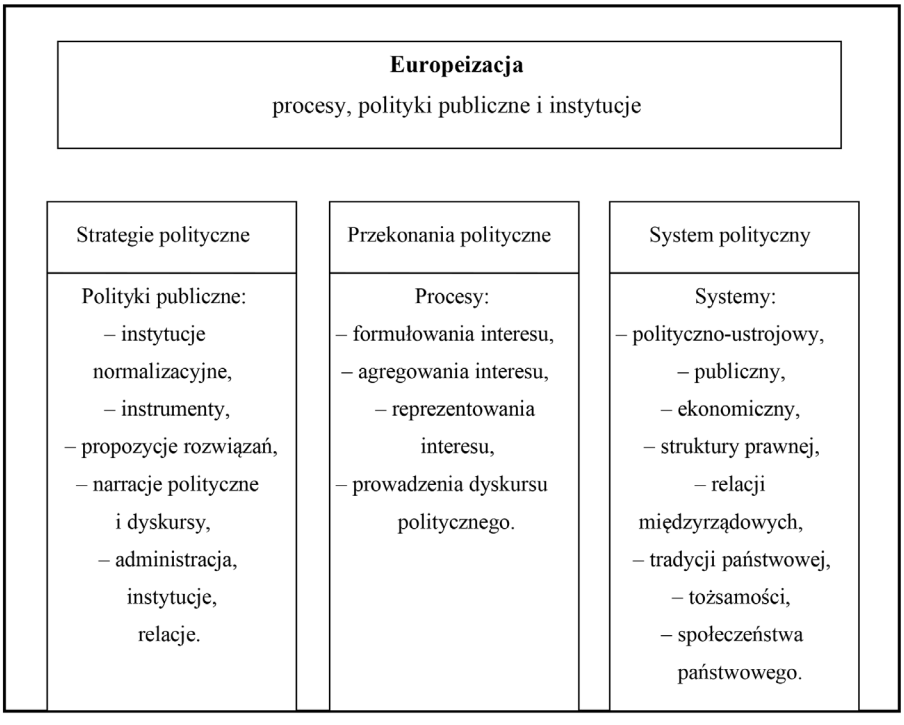
[14] Zob. K.E. Howell, *Developing Conceptualizing of Europeanization: A study of Financial Services*, „Politics" 2004, vol. 24, no. 1, s. 21; *idem*, *Europeanization, Policy Transfer, Convergence and Lesson-Drawing: Case Studies of UK and German Financial Services Regulation*, „Journal of Banking Regulation" 2005, vol. 6, no. 1, s. 52–53.

[15] Zob. J. Caporaso, *The Three World of Regional Theory* [w:] *Europeanization New Research Agendas*, red. P. Graziano, M.P. Vink, New York 2007, s. 24–26.

[16] Zob. J. Czaputowicz, *Suwerenność państwa w Unii Europejskiej* [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008, s. 5.

organizacyjną, oraz samoregulacji, co wiąże się z instytucjonalizacją systemu podejmowania decyzji[17].

Ważnym i zarazem istotnym efektem europeizacji jest zmiana strukturalna[18] krajowej polityki w trzech wymiarach: krajowych przekonań politycznych, krajowej strategii politycznej oraz krajowego systemu politycznego[19].



Rysunek 2. Krajowe efekty europeizacji typu *top-down*

Źródło: K. Wach, *Europeizacja małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 2012, s. 153.

Obecna trzecia fala badań nad europeizacją stanowi pewną próbę holistycznej koncepcji, zarówno deskrypcji, jak i eksplikacji, zakładającej wzajemne powiązanie tych procesów, a ponadto łączącej dotychczasowe podejścia oddolne i odgórne. W doktrynie podejmującej ten nurt badawczy pojawia się pojęcie „ciągle wirującej

[17] B. Nowak, R. Riedel, *Europeizacja. Teorie, mechanizmy, wyzwania, agenda badawcza* [w:] *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja. Konsolidacja. Europeizacja*, red. B. Nowak, R. Riedel, Lublin 2010, s. 214.

[18] J.G. March, J.P. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa 2005, s. 206–208.

[19] Por. M. Cowles, J. Caporoso, T. Risse, *Europeization and change. Transforming Europe*, California 2001, s. 45–49; R. Wong, *The Europeization of Foreign Policy* [w:] *International Relations and the European Union*, red. H. Christopher, M. Smith, United Kingom 2005, s. 134, 145–146.

wielopoziomowej spirali oddolnych i odgórnych procesów interakcji między unijnym a krajowym poziomem rządzenia"[20].

Współczesne instrumentami europeizacji można podzielić na twarde (wdrażane prawodawstwo), a także miękkie, do których zaliczyć można: otwartą metodę koordynacji, benchmarking, dobre praktyki, jak również wymianę profesjonalistów. Metody te skutkują powstaniem efektu naśladownictwa[21], któremu w procesie europeizacji przyznaje się bardzo duże znaczenie[22].

Proces europeizacji można zauważyć w wielu wymiarach życia społecznego. Mamy zatem do czynienia z europeizacją prawa, administracji, edukacji, badań, stylu życia, państwa, języka. Katalog ten oczywiście nie jest zamknięty.

Pewne uporządkowanie obszarów wpływów europeizacji pozwala na przyjęcie tezy, iż istnieje wiele wymiarów europeizacji, w tym jedne mają charakter ekonomiczny, inne z kolei pozaekonomiczny. Europeizacja pozaekonomiczna opisuje zmiany w wymiarach: geograficznym, socjologicznym, edukacyjno-badawczym, prawnym, instytucjonalno-organizacyjnym, politycznym oraz geopolitycznym[23].

W wymiarze prawnym europeizacja jawi się jako konwergencja prawa krajowego z prawem unijnym, co z jednej strony powoduje transpozycję prawa unijnego do krajowego porządku prawnego, z drugiej zaś bezpośrednie obowiązywanie prawa unijnego w krajach członkowskich Unii Europejskiej[24]. Z kolei w odniesieniu do płaszczyzny administracyjnej europeizacja przebiega w pewnej dychotomii. Z jednej strony koncentruje się ona na rozwoju instytucji unijnych[25], z drugiej strony wiąże się z kształtowaniem w administracji państw członkowskich zbieżnych zadań, procesów a także pewnych standardów jakościowych[26] wspólnych dla całej Unii Europejskiej[27].

3. Europeizacja administracji publicznej

Zdaniem W. Wessela i D. Rometscha system instytucjonalny Unii Europejskiej jest klubem otwartym na instytucje narodowe i ich aktywny udział w procesie podejmowania decyzji. Administracje narodowe państw członkowskich są zatem

[20] Zob. B. Nowak, R. Riedel, *Europeizacja. Teorie, mechanizmy*…, *op.cit.*, s. 215; K. Wach, *Europeizacja małych*…, *op.cit.*, s. 160.

[21] Szerzej o tym: K. Waltz, *Teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2006.

[22] http://aei.pitt.edu/1720/1/Howell [dostęp: 12.12.2020].

[23] The Group of Lisbon, *Limits to Competition*, Cambridge–London 1995, s. 20, za: K. Wach, *Europeizacja małych*…, *op.cit.*, s. 166.

[24] M.P. Maduro, *Editorial Note: Legal Education and the Europeization and Globalization of Law*, „Croatian Yearbook of European Law & Policy" 2008, vol. 4, s. 2–3.

[25] Szerzej: J.G. March, J.P. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne*…, *op.cit.*; J.P. Olsen, *The many faces of Europeanization*, „Journal Common Market Studies" 2002, vol. 40, no. 3, s. 925.

[26] Np. wzmożona obsługa petentów z pozostałych państw członkowskich oraz opieka konsularna nad obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej. Zob. Polityczne prawa.

[27] G. Rydlewski, *Problemy europeizacji Adminisracji publicznej*, „Służba Cywilna" 2004, nr 9, s. 12.

zorientowane na Brukselę i zainteresowane zachodzącymi tam procesami. W tym kontekście można mówić o europeizacji administracji krajowej[28]. Z kolei polska administracja ma historyczne tendencje pozostałe po państwie komunistycznym. Z tym wiąże się wiele sytuacji, których nie można adaptować w polski system administracyjno-prawny[29]. Europeizacja ma duże znaczenie dla całej administracji publicznej, co powoduje, że wywołuje ona trojakie skutki:

– następuje unowocześnienie instytucji prawnych,
– dokonuje się wymuszenia pewnych standardów traktowania obywatela przez administrację,
– poprawia się i ujednolica status obywatela wobec administracji[30].

Oprócz tendencji europeizacyjnych znaczący wpływ na zmiany w zakresie administracji publicznej i prawa administracyjnego ma globalizacja. Przejawia się ona w realizacji zasady praworządności czy demokracji[31]. Europeizacja umożliwia dostosowanie się do standardów panujących w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, a zatem nakłada się na procesy globalizacyjne[32]. O dość skomplikowanej strukturze powiązań między europeizacją i globalizacją piszą liczni autorzy[33].

W dyskusji nad samą koncepcją europeizacji administracji publicznej wyodrębnia się dwa przeciwstawne kierunki myślenia. Pierwszy z nich wyznaczają oczekiwania dotyczące stworzenia w administracji narodowej podobnych rozwiązań, które działają w Unii Europejskiej. W szczególności chodzi tu o sferę zasad działania, kompetencji, instytucji oraz kadr. Ten kierunek myślenia powoduje wnioskowanie, w ramach którego administracje państw członkowskich powinny zostać ujednolicone w ten sposób, aby stworzyć jeden uniwersalny model administracji publicznej.

Drugi kierunek myślenia koncentruje się wokół oczekiwania dotyczącego ukształtowania się w administracji narodowej zbieżnego zakresu wartości uznawanych za fundamentalne. Jest to trudne, bowiem poszczególne państwa członkowskie mają odmienne systemy polityczne, a co się z tym wiąże, również normatywne.

W świetle tego analiza europeizacji może mieć znaczenie w analizie relacji pomiędzy administracją narodową a pewnym ogólnym modelem administracji

---

[28] W. Wessels, D. Rometsch*, Conclusion: European Union and national institutions* [w:] *The European Union Member States. Towards Institutional Fusion?*, red. W. Wessels, D. Rometsch, Manchester 1996, s. 351.

[29] S. Gajewski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje*, Warszawa 2017, s. 131; P. Izdebski, *Administracyjnoprawne środki ochrony konsumentów na rynku kapitałowym w ramach działalności Komisji Nadzoru Finansowego i Prezesa UOKiK*, Warszawa 2018; S. Biernat, *Europejskie prawo*…, *op.cit.*; Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 13; M. Jaśkowska, *Europeizacja prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1999, z. 11.

[30] G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 16.

[31] *Ibidem*. Por. D.G. Milewski, *Standardy Rady Europy w zakresie demokracji lokalnej i ich znaczenie w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2018.

[32] J. Blicharz, L. Zacharko, *Globalizm a personalizm wobec administracji publicznej. Studium administracyjno-prawne*, Wrocław 2019, s. 65.

[33] M.P. Maduro, *Editorial Note*…, *op.cit.*, s. 4.

publicznej, który jest oparty na fundamencie wartości i zasad funkcjonowania państwa demokratycznego w realizacji polityk europejskich.

Analizując standardy narodowej administracji, należy stwierdzić, iż polski system administracji publicznej jest zgodny ze standardami Unii Europejskiej. Przede wszystkim opiera się na podstawowych wartościach dla Wspólnoty, takich jak: demokracja, prawa człowieka, odpowiedzialność państwa i administracji za swoje działania, działanie na zasadzie i w granicach prawa, przestrzeganie wiążącego prawa międzynarodowego, uczestnictwo samorządu terytorialnego w procesach sprawowania władzy wykonawczej. Standardy te zostały wdrożone w polskim systemie administracji, podobnie w ramach kontroli, nadzoru oraz innych obszarach administracyjno-prawnych.

W ramach standardów powołano odpowiednie instytucje, do których zaliczyć można m.in.: Pełnomocnika rządu ds. zwalczania nieprawidłowości finansowych na szkodę RP, systemy zarządzania, odpowiednie procedury aplikacyjne, decyzyjne i kontrolne w bieżącym funkcjonowaniu administracji publicznej[34].

Drugim przypadkiem europeizacji jest analiza korelacji występujących na poziomie zadań realizowanych przez administrację narodową poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Polska administracja publiczna musiała, pod wpływem tendencji europeizacyjnych, opanować cztery podstawowe sfery wpływu:

- wypracowanie skoordynowanego i spójnego stanowiska krajowego i umiejętność jego prezentacji,
- dostosowanie prawa krajowego do unijnego,
- konsumpcję i absorpcję środków unijnych,
- zaspokojenie potrzeb kadrowych związanych z obsługą członkostwa w Unii Europejskiej.

Z racji tego, że w Unii Europejskiej nie ma jednego skonkretyzowanego modelu administracji publicznej, państwa członkowskie, w tym Polska, musiały wprowadzić takie rozwiązania, bazując na kulturze prawnej i doświadczeniu. Chodziło gównie o to, aby krajowa polska administracja była skuteczna.

Analizując zachodzące zmiany w administracji publicznej, do głównych kierunków modernizacji i unowocześnienia polskiej administracji można zaliczyć: odejście od administracji władczej, wprowadzenie zmian systemowych i strukturalnych, profesjonalizację i poprawę jakości kadr administracji publicznej, wzmacnianie przejrzystości, rzetelności, bezstronności oraz odpowiedzialności administracji, wprowadzenie proinnowacyjnej administracji, a także tendencje europeizacyjne, czyli przygotowanie administracji publicznej do działania w europejskiej przestrzeni administracyjnej. Bardzo istotnego znaczenia nabrało wprowadzenie do polskiej administracji rozwiązań opartych na decentralizacji i dekoncentracji[35].

[34] Systemy owe zostały wdrożone w zasadzie na każdym szczeblu administracji publicznej (samorządowym czy rządowym).

[35] G. Rydlewski, *Modernizacja administracji*…, *op.cit.*, s. 141–240.

Decentralizacja to nic innego jak ustawowe, trwałe, prawem chronione przekazywanie organom decentralizowanej władzy publicznej zadań, kompetencji oraz środków, w które do tej pory były wyposażone organy władzy centralnej. Jak twierdzą liczni badacze tej kwestii, decentralizacja traktowana jest jako konstrukcja stosunków między podmiotami prawa publicznego. Podniesiona została ona do rangi konstytucyjnej, co przejawiało się, wraz z zasadą pomocniczości, tworzeniem określonych układów zadań i kompetencji polegających na przekazywaniu władzy z góry w dół[36].

Jak wskazuje K. Kokocińska, podmioty władzy publicznej wchodzić zaczęły w liczne relacje, co wymagało normatywnego ich uporządkowania. Z kolei ich modelowanie przyczynić się miało do zapewnienia skuteczności i efektywności wykonywania zadań publicznych[37]. Dekoncentracja to z kolei delegowanie kompetencji i powierzanie wykonywania zadań władzy centralnej instytucjom i organom władzy reprezentującym ją w terenie[38]. To z jednej strony racjonalizacja sprawowania władzy, z drugiej – europeizacja polskiego porządku prawnego[39].

Do kolejnych zasadniczych elementów wyznaczających charakter ustroju państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym ustroju krajowej administracji publicznej, należą zasady demokracji i państwa prawnego. Stanowią one wartości wspólne dla wszystkich państw członkowskich oraz podstawowe wartości samej Unii Europejskiej[40].

Zasada demokracji oznacza wymóg demokratycznej legitymacji organów administracji publicznej, z kolei zasada państwa prawa decyduje o tym, że prawo stanowione przez państwo w sposób demokratyczny zajmuje pozycję nadrzędną i wiążącą dla rządzących, wyznaczając ich zakres kompetencji oraz zapewniając obywatelom określony katalog praw i wolności wraz z gwarancjami ich przestrzegania[41]. Równie ważną rolę pełni zasada poszanowania tożsamości narodowej związana z podstawowymi zasadami porządku konstytucyjnego poszczególnych państw członkowskich[42].

---

[36] Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999; A. Szpor, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 1–2, s. 20; Z. Cieślik, *Zagadnienia prawa europejskiego. Informacje na temat kontroli działań podejmowanych przez UE pod względem zgodności z zasadą subsydiarności*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz" 2004, nr 3, s. 33; E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsydiarności)* [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 190.

[37] K. Kokocińska, *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2016, z. 2, s. 27–29.

[38] L. Zacharko, M. Janik, *Europeizacja administracji publicznej (kilka refleksji)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis", Prawo nr 3999, Wrocław 2019, s. 207.

[39] Podobnie: J. Szymanek, *Determinanty procesu zmiany konstytucji*, „Przegląd Legislacyjny" 2015, nr 3, s. 9, 16–17.

[40] R. Grzeszczak, *Legitymizacja demokratyczna Unii Europejskiej (Ewolucja procesu legislacyjnego i rola parlamentów narodowych)* [w:] *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Warszawa 2006, s. 209–212.

[41] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. G. Skąpska, Toruń 1992, s. 325–334.

[42] Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 108, pkt III.2.1.

Państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów Założycielskich, co przejawia się w zasadzie lojalnej współpracy i efektywności prawa Unii Europejskiej. Wymusza ona zatem działanie sprawnych państw członkowskich, a co się z tym wiąże, sprawnej krajowej administracji. Warto wreszcie wspomnieć, iż znaczącą rolę pełni zasada autonomii instytucjonalnej, która polega na tym, że państwa członkowskie posiadają swobodę w kształtowaniu swoich struktur administracyjnych na potrzeby wykonywania prawa Unii Europejskiej[43]. Wszystkie wymienione podstawowe zasady wspólnotowego porządku prawnego mają wpływ na ustrój administracji publicznej państwa członkowskiego. Co więcej, są one bardzo ważne w przypadku prowadzenia przez państwo polityki europejskiej czy uczestnictwa w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej.

Dla administracji publicznej były to jedne z największych wyzwań, bowiem wymagały tworzenia zupełnie nowych struktur czy procedur decyzyjnych, które z kolei miały dbać o interesy narodowe. Europeizacja administracji wiązała się także z koniecznością zaangażowania wielu podmiotów i instytucji będących odpowiedzialnymi za wdrażanie polityki europejskiej na szczeblu krajowym czy regionalnym. Na szczeblu centralnym prawo Unii Europejskiej miało wpływ na ustrój i funkcjonowanie Rady Ministrów, uregulowano współpracę Rady Ministrów z Sejmem i Senatem, a także Rady Ministrów z Prezydentem RP oraz Rady Ministrów z samorządem terytorialnym[44].

Na szczeblu krajowym, w ramach administracji rządowej, tworzono różne niezależne agencje regulacyjne odpowiedzialne za obszar infrastruktury (np. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezes Urzędu Regulacji i Energetyki, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego itp.)[45]. Przykładem wpływu prawa unijnego na krajowe rozwiązania ustrojowe w obszarze administracji jest ochrona konkurencji. W Polsce ustawą z dnia 16 lutego 2007 roku powołano do życia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, wykonujący zadania nałożone na władze krajowe przez Unię Europejską.

Ponadto UOKiK wprowadza programy rozwoju konkurencji, a zatem zajmuje się wdrażaniem prawa miękkiego, które stanowi przykład europeizacji prawa z obszaru ponadnarodowego w krajowy. Owa europeizacja ma charakter *top-down*, ponieważ transfer norm, wartości i innych czynników następuje z góry do dołu.

---

[43] L. Zacharko, M. Janik, *Europeizacja administracji…*, *op.cit.*, s. 64. Por. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, *Europeizacja prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. III, Warszawa 2014, s. 122.

[44] A. Gajda, *Udział organów samorządowych i partnerów społecznych w zarządzaniu sprawami Unii Europejskiej* [w:] *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2012, s. 196–217.

[45] Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 185–186.

Oczywiście ta europeizacja nie ingeruje w sposób, w jaki te programy są przygotowywane i przedstawiane, bowiem to pozostawiono ustawodawcy krajowemu. Europeizacja dotyczy faktu, iż np. UOKiK w Polsce transferuje obowiązki unijne na obszarze Polski.

Konieczność zachodzenia procesów europeizacyjnych wynika również z wejścia rozporządzenia 1/2003 i europeizacji jego treści w narodowym ustawodawstwie[46].

Drugim przejawem działań o charakterze niewładczym (*soft law*), będących wynikiem procesów europeizacji, jest wydawanie przez Prezesa UOKiK wytycznych i wyjaśnień. Ich celem jest zwiększenie przejrzystości i transparentności w zakresie stosowania prawa ochrony konkurencji i konsumentów. Do tej pory Prezes UOKiK wydał liczne wytyczne, w których zawarł swoiste instrukcje dla przedsiębiorców zamierzających skorzystać z instytucji unormowanych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów[47].

Istotą wytycznych i wyjaśnień jest przede wszystkim prewencja dotycząca ochrony konkurencji czy konsumentów. Stanowią one także przejaw zachodzących procesów europeizacji. W ich wyniku następuje eksport norm z Unii Europejskiej do krajowego systemu ochrony konkurencji i konsumentów. Już nałożenie samych zadań na Prezesa UOKiK w kwestii wydawania wytycznych i wyjaśnień jest elementem europeizacyjnym działania UOKiK.

Trzecim, ostatnim obszarem stosowania miękkiego prawa przez Prezesa UOKiK jest dokonywanie interpretacji przepisów. Problem, który administracja polska musiała rozwiązać, to również takie jej ukształtowanie, które umożliwiało budowanie właściwego stanowiska na poziomie krajowym, które później było prezentowane na forum Unii Europejskiej.

Kolejnym organem, który wykonuje zadania z zakresu regulacji gospodarki paliwami i energią[48] oraz promowania konkurencji, jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. Jest on tzw. krajowym organem regulacyjnym. Określone wymagania dotyczące niezależności tego organu zostały wdrożone do prawa polskiego ustawą z dnia 26 lipca 2013 roku[49].

Innym organem regulacyjnym, który jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach regulacji transportu kolejowego, licencjonowania transportu kolejowego, nadzoru technicznego nad eksploatacją i utrzymaniem linii kolejowych oraz pojazdów kolejowych, a także bezpieczeństwa ruchu kolejowego,

[46] *Ibidem*.

[47] Przykład wytycznych i wyjaśnień zob. http://www.uokik.gov.pl/wyjasnienia_i_wytyczne.php [dostęp: 15.04.2015]. Zob. też: T. Miśko, *Rola i miejsce aktów soft law w publicznoprawnym systemie ochrony konkurencji w Polsce* [w:] *Administracja niewładcza*, red. A. Barczewska-Dziobek, K. Kłosowska-Lasek, Rzeszów 2014, s. 139.

[48] J. Schwarze, *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, „European Public Law" 2012, no. 2, s. 285–304.

[49] Mały trójpak energetyczny w postaci ustaw z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 984).

jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (UTK) itp.[50] Polski organ regulacyjny (UTK) współpracuje z organami innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Współpraca ma także miejsce z Komisją Europejską oraz z Agencją Kolejową Unii Europejskiej. Można zatem przyjąć, że jest to kolejny niezależny organ regulacyjny, który podlega europeizacji.

Również w innych obszarach działają specjalne organy mające status agencji, których działalność podlega europeizacji[51]. Europeizacja odegrała ważną rolę w kształtowaniu organizacji samorządu terytorialnego. Jeśli chodzi o administrację samorządową, to musiała ona być przygotowana do wykonywania ustaleń Unii Europejskiej, a także tak urządzona tak, aby skutecznie wpływać na politykę europejską. Mieliśmy zatem w pierwszym przypadku do czynienia z perspektywą europeizacji z góry w dół, z kolei w drugim – z dołu do góry. Skuteczność i sprawność administracji oceniana była poprzez pryzmat prowadzonych poszczególnych polityk publicznych, które zostały niejako przejęte z Unii Europejskiej. Sprawę komplikował dodatkowo fakt, iż administracja musiała zapewnić realizację polityki krajowej.

Zachodzące w administracji przemiany miały miejsce w zakresie europeizacji standardów, zadań oraz rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych, co prowadziło do harmonizacji, adaptacji itp. Europeizacja dotyczyła też regionalizacji, czyli tworzenia regionów Unii Europejskiej, co wiązało się w pewnym sensie z kryzysem koncepcji samorządu terytorialnego. W związku z tym państwa członkowskie wprowadzały jednostki podziału administracyjnego na poziomie niższym niż krajowy, ale ponadlokalnym.

Szczególne zainteresowanie w doktrynie naukowej zaczęto łączyć z pojęciem regionu i polityki regionalnej. Terminami tymi interesowały się liczne organizacje, w tym Rada Europy, która przyjęła, że region to szczebel poniżej państwa. W 1994 roku powołała ona Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, którego głównym celem jest niesienie pomocy poszczególnym państwom w kwestiach zarządzania ich samorządami terytorialnymi[52].

Rada Europy podczas Sesji Konferencji Ministrów w Walencji w 2007 roku przyjęła, że instytucja regionu (regionu samorządowego) najpełniej wpływa na rozwój demokracji poprzez udział społeczeństwa w sprawowaniu władzy[53].

Rozważania o roli i znaczeniu regionu zawarto w Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego. Region został tam uznany za szczebel władzy, do którego winno się stosować zasadę pomocniczości, z jednoczesną ochroną zasady

---

[50] A. Walaszek-Pyzioł, *Europejska Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki – nowy wymiar europeizacji prawa energetycznego* [w:] *Europeizacja Publicznego Prawa Gospodarczego*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, Warszawa 2011.

[51] L. Zacharko, M. Janik, *Europeizacja administracji*…, *op.cit.*, s. 212.

[52] S. Malarski, *Regiony i euroregiony. Założenia prawne, organizacyjne i administracyjne*, Opole 2003, s. 136.

[53] P. Jankowski, *Województwo jako region europejski*, Toruń 2013, s. 30.

samorządności. W Karcie nie utworzono definicji samorządu regionalnego, wychodząc z założenia, że leży to w kompetencjach każdego państwa (z zachowaniem odpowiednich regulacji wynikających z procesu regionalizacji i samorządności oraz państwa prawnego). Karta daje wyraz ochrony samorządu regionalnego, wskazuje na cechy jego systemu finansowego, zasady uczestnictwa w sprawach państwa przez regiony, ustanawiania biur łącznikowych itp.[54]

Trudności, jakie pojawiły się z precyzyjnym wyznaczeniem terminu „region", wpłynęły również na działania Unii Europejskiej, która na początku lat 70. XX wieku wprowadziła klasyfikację terytorialną, tzw. NUTS. Podstawowym celem wdrożenia tej klasyfikacji było rozwiązanie problemu podziałów terytorialnych stosowanych w państwach Unii Europejskiej. Rozszczepienie takie zagrażało stosowaniu danych statystycznych i porównywaniu regionów poszczególnych państw członkowskich. W tym celu Unia Europejska dokonała kategoryzacji regionów według kryterium wielkości na regiony duże, średnie i małe[55]. Podział ten służy też do identyfikacji stref korzystających z pomocy Funduszy Strukturalnych WE i nie można regionów traktować jako odpowiedników indywidualnych szczebli administracyjnych w państwach Unii. Jeśli chodzi o Polskę, to od 1 stycznia 2018 roku w Polsce działa 7 jednostek NUTS 1, 17 jednostek NUTS 2 oraz 73 jednostki NUTS 3.

Podział ten po części jest wynikiem interwencji funduszy strukturalnych, dzięki którym wzrosły niektóre wskaźniki makroekonomiczne, co z kolei spowodowało, że województwo mazowieckie zostało podzielone na dwie jednostki statystyczne oraz wyodrębniono kolejne jednostki[56].

Reasumując: pojęcie regionu wiąże się z licznymi kryteriami natury politycznej, kulturowej, historycznej, gospodarczej czy administracyjnej. W związku ze zwiększającym się znaczeniem regionów w Unii Europejskiej unijne prawo wtórne dotyczące polityki regionalnej (spójności) nałożyło i przyznało kompetencje w zakresie jej wdrażania państwom członkowskim. W tym celu polska administracja samorządowa musiała przygotować się do skutecznej absorpcji środków unijnych. Dlatego też tworzono specjalne struktury odpowiedzialne za tego typu działania.

Wejście Polski do Unii Europejskiej generowało wiele niewiadomych, a zatem skonstruowanie optymalnego systemu absorpcji i wspierania rozwoju regionalnego było na wszech miar utrudnione. Rząd, negocjując warunki pomocy finansowej Unii Europejskiej, skupił się w pierwszym rzędzie na wdrożeniu systemu, który będzie cechował się funkcją wdrożeniowo-absorpcyjną[57]. Uznano zatem, że po-

[54] *Ibidem*, s. 38.

[55] Por. M. Kulesza, *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny" 2000, nr 10, s. 23–30.

[56] Rozporządzenie Komisji (UE) 2016/2066 z 21 listopada 2016 r. zmieniające załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) (Dz. Urz. L 322/1).

[57] A. Walenia, *Mechanizmy kontroli instrumentów prawno-finansowych polityki spójności Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2014–2020*, Warszawa 2018, s. 51–52.

wstaną duże województwa, które będą stanowiły jednostki NUTS 2 i tym samym staną się beneficjentami środków unijnych[58].

Administracja publiczna, zarówno rządowa, jak i samorządowa, ulegała zatem zmianom, co przejawiało się także we wprowadzeniem nowych regulacji, również w zakresie służby cywilnej. Miała ona opierać się na zawodowym charakterze, otwartości, odrębności, przejrzystości, odpowiedzialności, wydajności czy efektywności. W tym obszarze służba cywilna jako główny trzon administracji publicznej zaczęła działać jako organizacja zawodowa, z czym wiązała się realizacja innych wartości, takich jak: neutralność, jasne określenie praw i obowiązków czy godna i jawna płaca. Ponadto równie istotne jest usankcjonowanie odpowiedzialności urzędnika służby cywilnej[59]. Ów proces europeizacji administracji został zauważony i otrzymał nazwę tworzenia się europejskiej przestrzeni administracyjnej.

I. Lipowicz w kontekście europeizacji służby cywilnej jako przykłady podaje: powstanie nowego organu, jakim jest Europejski Inspektor Danych Osobowych, i wymóg dostosowania polskiej administracji do standardów europejskich. Twierdzi również, że jest to przykład wymuszonej europeizacji. Przykłady miękkiej europeizacji to jej zdaniem realizacja licznych projektów twinningowych, powołanie superregulatora z zakresu telekomunikacji czy budowa silnych sieciowych agencji ulokowanych w Polskich strukturach administracji[60], wprowadzenie systemu koordynacji polityk publicznych na różnych szczeblach administracji, w tym w ramach służby cywilnej[61]. Służba cywilna ulega przeobrażeniom. Nie dzieje się to w próżni, bowiem czerpie ona z licznych rozwiązań europejskich.

W tym kontekście można mówić o transferze kompetencji z poziomu Unii Europejskiej na obszar Polski, i odwrotnie. Oczywiście europeizacja nie rozwiązuje wszystkich problemów służby cywilnej czy szerzej – administracji publicznej. Mimo tego jest ona pewnego rodzaju zwornikiem, w wyniku którego w ramach procesu socjalizacji służba cywilna zaczyna uczyć się od swoich innych odpowiedników narodowych w państwach członkowskich Unii Europejskich. Polska administracja wprowadziła także dokumenty o charakterze *soft law*.

Administrację zatem zaczęto postrzegać jako organizację, którą w kontekście dokonywanych działań należy w pewien sposób oceniać. W związku z tym rosło

[58] A. Roznoch, *Podstawowe problemy polityki spójności w Unii Europejskiej po roku 2013* [w:] *Dziś i jutro polityki spójności w Unii Europejskiej*, red. E. Pancer-Cybulska, E. Szostak, Wrocław 2012, s. 169.

[59] D. Bossaert, Ch. Demmke, K. Nomden, R. Polet, *Civil services in the Europe of fifteen. Trends and new developments*, Maastricht 2001, s. 248.

[60] I. Lipowicz, *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2008, z. 1, s. 7–12.

[61] J. Jakubek-Lalik, *Europeizacja zarządzania publicznego. Administracja krajowa w Unii Europejskiej* [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014, s. 252. Szerzej: R.K. Tabaszewski, *Struktury koordynacji polityki europejskiej w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" 2011, vol. XVIII, nr 1, s. 51.

znaczenie takich pojęć, jak: ewaluacja rozumiana jako systematyczna i obiektywna ocena realizacji programów i polityk, ich założeń, celów, rezultatów pod względem celowości, skuteczności, trwałości i użyteczności podjętych działań. Dzięki ewaluacji można podejmować działania modernizacyjne zmierzające do wzmocnienia zdolności decydujących o jakości i społecznej użyteczności administracji. W tym kontekście analizuje się zdolność obsługi zadań wiążących się z pozyskiwaniem informacji i zarządzaniem nimi.

W ramach europeizacji polskiej administracji dochodziło zatem do wzmacniania synergii wewnątrz struktur instytucjonalnych administracji publicznej, a także utrzymania interaktywnego kontaktu pomiędzy podmiotami i adresatami tych decyzji. W krajach postkomunistycznych – takich jak Polska – europeizacja administracji publicznej była ściśle związana z antropologicznym rytuałem przejścia z jednej rzeczywistości do innej. Można zatem przyjąć, że wiązała się ze zmianą systemu wartości i modeli zachowań uważanych za wschodnie na bardziej zachodnie, czyli modernizacją i okcydentalizacją różnorakich aspektów działania administracji publicznej w Polsce. Ten, wydawałoby się, banał nie oznacza jednak automatycznego naśladownictwa Zachodu. W okresie tym kształtują się pewne interesy transgresyjne, w ramach których zachodzące procesy europeizacji wymuszają dyfuzję norm i wartości, a także tworzenie polityk publicznych.

Pisząc o europeizacji administracji narodowej, należy wziąć pod uwagę to, iż faktyczny stopień akceptacji administracji był i jest uzależniony od rodzaju transferowanej polityki. Można dodatkowo założyć, że w przypadku rozbudowanych polityk transfer ten mógł napotykać pewne problemy. W przypadku administracji jednak był budowany od podstaw. Dziedzictwo systemu komunistycznego musiało być skutecznie zreformowane, stąd zachodzące procesy europeizacji zapełniały niejako powstałą w administracji niszę.

Analizując rozwój polskiej administracji, zakładam, iż w obrębie Unii Europejskiej mimo różnorodności systemów polityczno-ustrojowych tworzących integrację europejską wytworzył się pewien model administracji, który następnie w swym wymiarze prawnym, instytucjonalnym czy dyskursywnym stał się źródłem procesów dyfuzji oraz instytucjonalizacji norm dotyczących prowadzenia polityki administracyjnej i wdrożenia zasad, na których zbudowana jest idea europejskiej administracji.

4. Podsumowanie

Wejście Polski w struktury unijne dało asumpt do zreformowania struktur administracji publicznej, wprowadzenia służby cywilnej, uporządkowania kwestii związanych z prawem w zakresie administracyjnej działalności urzędów, agend i instytucji. Procesy europeizacji w tym wymiarze przebiegały w dwóch zasadniczych okresach.

Pierwszy to czas starań o członkostwo, negocjacji, aż do podpisania Traktatu Akcesyjnego. Okres ten charakteryzował się europeizacją odgórną, a więc narzucaniem przez Unię Europejską rozwiązań prawnych, proceduralnych i organizacyjnych i dostosowywaniem ich do polskiej rzeczywistości. Z kolei drugi rozpoczął się w momencie uzyskania członkostwa. Wówczas polska administracja posiadała już formalne prawo głosu i mogła w pewien sposób hamować niekorzystne rozwiązania narzucane przez kreatora wspólnotowego. Można zatem postawić tezę, że pierwszy okres to czas, w którym Polska jest odbiorcą procesów europeizacji, z kolei w drugim jest jego aktywnym współtwórcą.

Polska, wstępując do Unii Europejskiej, nie miała z góry przyjętego rozwiązania w kwestii przyszłego kształtu administracji publicznej. Czerpała wiedzę z doświadczeń innych państw, niejako adaptując istniejące tam rozwiązania prawne w tym obszarze do specyfiki naszego kraju. Korzystała z wiedzy wielu wybitnych teoretyków zajmujących się sprawami ustroju administracji publicznej. Można zatem stwierdzić, że ostateczny kształt narodowej administracji to wypadkowa wielu prawnych i społecznych aspektów. Na te aspekty wpływ miały uwarunkowania historyczne. Niewątpliwe piętno na nich odcisnął fakt, iż starano się za wszelką cenę nie powielać wadliwych rozwiązań, z jakimi mieliśmy do czynienia przed czy w trakcie pierwszych lat po transformacji ustrojowej. Również istotne znaczenie dla ukształtowania się administracji publicznej miały uwarunkowania kulturowe. Otóż Polska kultura prawna dopiero uczyła się zupełnie nowych zasad opartych i wynikających z idei rządów prawa. W związku z tym niektóre pomysły nie zostały przyjęte, a te wdrożone były dokładnie analizowane.

Wpływ na kształtowanie się nowej administracji, której rozwiązania będą zgodne z *acquis communicature*, miały kwestie środowiskowe oraz geograficzne, a zatem proces implementacji administracji zmodernizowanej i dostosowanej do standardów europejskich po części wynikał z tych aspektów. Działania te miały na celu wykreować takie rozwiązania ustrojowe, aby administracja publiczna była sprawna i skuteczna w realizacji polityki europejskiej, a tym samym umiała prowadzić poszczególne polityki publiczne.

Od samego początku działania podejmowane w polityce europejskiej przez polską administrację były nastawione na koordynację oraz podejście, aby nie stać się ofiarą procesów europeizacji. Z kolei implementacja poszczególnych polityk publicznych Unii Europejskiej w Polsce oparta była na konstruktywnym realizowaniu i budowaniu procesów rozwoju Unii.

Chodziło zatem o stabilne struktury administracyjne odpowiedzialne za koordynację polityk publicznych, a także nowy stosunek poszczególnych elit politycznych do tego fenomenu. Mimo tego okres, kiedy modernizowano polską administrację, nie był pozbawiony konfliktów czy rozbieżności w postrzeganiu interesów Polski. Bardzo często dochodziło do napięć pomiędzy organami władzy wykonawczej, co było odzwierciedleniem tego, że pomimo wypracowania przez

urzędników administracji określonego stanowiska to rząd był w konsekwencji za nie odpowiedzialny.

J. Jakubek-Lalik pisze, iż w okresie tym ujawniały się pewne słabości, jak choćby wątłość przywództwa politycznego w sferze polityki europejskiej. Nakładała się na to niemoc państwowej myśli strategicznej i brak zinstytucjonalizowanego zaplecza analitycznego oraz konceptualnego dla prowadzenia skutecznej polityki europejskiej. Administracji brakowało też zdolności do wytyczania i kwantyfikacji celów polityki europejskiej. Często kłopotliwy okazywał się brak klarowności podziału funkcji strategicznej, wdrożeniowych czy refleksyjnych w administracji[62].

Bibliografia

Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska*, Warszawa 1997.

Biernat S., *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego* [w:] *Studia Prawno-Europejskie (Studies on European Law)*, t. VI, red. M. Seweryński, Z. Hajna, Łódź 2002.

Blicharz J., Zacharko L., *Globalizm a personalizm wobec administracji publicznej. Studium administracyjno-prawne*, Wrocław 2019.

Bossaert D., Demmke Ch., Nomden K., Polet R., *Civil services in the Europe of fifteen. Trends and new developments*, Maastricht 2001.

Bulier S., Ardelli C., *The Europeization of national Policy? Queen's papers on europeization*, „Public Administration 80" 2005, no. 4.

Caporaso J., *The Three World of Regional Theory* [w:] *Europeanization New Research Agendas*, red. P. Graziano, M.P. Vink, New York 2007.

Cieślik Z., *Zagadnienia prawa europejskiego. Informacje na temat kontroli działań podejmowanych przez UE pod względem zgodności z zasadą subsydiarności*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz" 2004, nr 3.

Cowles M., Caporoso J., Risse T., *Europeization and change. Transforming Europe*, California 2001.

Czaputowicz J., *Suwerenność państwa w Unii Europejskiej* [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008.

Dyson K., *Introduction: EMU as integration, Europeanization and Convergence* [w:] *European states and euro. Europeanization, Variation and Convergence*, red. K. Dyson, Press Oxford – New York 2002.

Flockhart T., *Europeanization or EU-ization? The transfer of European Norm across Time and Spaces*, „Journal of Common Market Studies" 2010, vol. 48, no. 4.

Gajda A., *Udział organów samorządowych i partnerów społecznych w zarządzaniu sprawami Unii Europejskiej* [w:] *Prawne aspekty członkowstwa Polski w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2012.

Gajewski S., *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje*, Warszawa 2017.

Grabbe H., *How does europeization affect CEE governance? Conditionally, difusion and diversity*, „Journal of European Publicy Policy 8" 2005, no. 4.

[62] J. Jakubek-Lalik, *Procesy koordynacji polityki europejskiej w polskiej administracji rządowej. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2016, s. 12.

Grzeszczak R., *Legitymizacja demokratyczna Unii Europejskiej (Ewolucja procesu legislacyjnego i rola parlamentów narodowych)* [w:] *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Warszawa 2006.

Hauser R., Wróbel A., Niewiadomski Z., *Europeizacja prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. III, Warszawa 2014.

Holzinger K., Schimmelfenning F., *Differentiated Integration In The European Union*: *Many Concept, Sparse Theory. Few Data*, „Journal of European Policy" 2012, vol. 19, no. 2.

Howell K.E., *Developing Conceptualizing of Europeanization: A study of Financial Services*, „Politics" 2004, vol. 24, no. 1.

Howell K.E., *Europeanization, Policy Transfer, Convergence and Lesson-Drawing: Case Studies of UK and German Financial Services Regulation*, „Journal of Banking Regulation" 2005, vol. 6, no. 1.

Izdebski P., *Administracyjnoprawne środki ochrony konsumentów na rynku kapitałowym w ramach działalności Komisji Nadzoru Finansowego i Prezesa UOKiK*, Warszawa 2018.

Lipowicz I., *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2008, z. 1.

Jackiewicz A., *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo" 2003, z. 7.

Jakubek-Lalik J., *Procesy koordynacji polityki europejskiej w polskiej administracji rządowej. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2016.

Jankowski P., *Województwo jako region europejski*, Toruń 2013.

Janku Z., Leoński Z., Szewczyk M., Waligórski M., Wojtczak K., *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.

Jaśkowska M., *Europeizacja prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1999, z. 11.

Kokocińska K., *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2016, z. 2.

Krawiec G., *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009.

Kulesza M., *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny" 2000, nr 10.

Landrech R., *Europeanization and Political Parties. Towards a Framework for analysis*, „Party Politics" 1999, vol. 8, no. 4.

Maduro M.P., *Editorial Note: Legal Education and the Europeization and Globalization of Law*, „Croatian Yearbook of European Law & Policy" 2008, vol. 4.

Malarski S., *Regiony i euroregiony. Założenia prawne, organizacyjne i administracyjne*, Opole 2003.

March J.G., Olsen J.P., *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa 2005.

Milewski D.G., *Standardy Rady Europy w zakresie demokracji lokalnej i ich znaczenie w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2018.

Miśko T., *Rola i miejsce aktów soft law w publicznoprawnym systemie ochrony konkurencji w Polsce* [w:] *Administracja niewładcza*, red. A. Barczewska-Dziobek, K. Kłosowska-Lasek, Rzeszów 2014.

Nowak B., Riedel R., *Europeizacja. Teorie, mechanizmy, wyzwania, agenda badawcza* [w:] *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja. Konsolidacja. Europeizacja*, red. B. Nowak, R. Riedel, Lublin 2010.

Olsen J.P., *The many faces of Europeanization*, „Journal Common Market Studies" 2022, vol. 40, no. 3.

Popławska E., *Zasada pomocniczości (subsydiarności)* [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.

Prawo w zmieniającym się społeczeństwie, red. G. Skąpska, Toruń 1992.

Roznoch A., *Podstawowe problemy polityki spójności w Unii Europejskiej po roku 2013* [w:] *Dziś i jutro polityki spójności w Unii Europejskiej*, red. E. Pancer-Cybulska, E. Szostak, Wrocław 2012.

Ruszkowski J., *Europeizacja. Analiza oddziaływania Unii Europejskiej*, Warszawa 2019.

Rydlewski G., *Modernizacja administracji. Studium z polityk administracyjnych w Polsce*, Warszawa 2015.

Rydlewski G., *Problemy europeizacji Administracji publicznej*, „Służba Cywilna" 2004, nr 9.
Sandholtz W., *Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions*, „Journal of Common Market Studies" 1996, vol. 34, no. 3.
Schwarze J., *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, „European Public Law" 2012, no. 2.
Szpor A., *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 1–2.
Szymanek J., *Determinanty procesu zmiany konstytucji*, „Przegląd Legislacyjny" 2015, nr 3.
Świątkowski J., *Europejski Kodeks Administracji*, Warszawa 2002.
Tabaszewski R.K., *Struktury koordynacji polityki europejskiej w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" 2011, t. XVIII, nr 1.
The Group of Lisbon, *Limits to Competition*, Cambridge–London 1995.
Wach K., *Europeizacja małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 2012.
Walaszek-Pyzioł A., *Europejska Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki – nowy wymiar europeizacji prawa energetycznego* [w:] *Europeizacja Publicznego Prawa Gospodarczego*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, Warszawa 2011.
Walenia A., *Mechanizmy kontroli instrumentów prawno-finansowych polityki spójności Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2014–2020*, Warszawa 2018.
Waltz K., *Teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2006.
Wong R., *The Europeization of Foreign Policy* [w:] *International Relations and the European Union*, red. H. Christopher, M. Smith, United Kingom 2005.
Zacharko L., Janik M., *Europeizacja administracji publicznej (kilka refleksji)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis", Prawo nr 3999, Wrocław 2019.
Zgud Z., *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999.
Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.

Akty prawne

Rozporządzenie Komisji (UE) 2016/2066 z 21 listopada 2016 r. zmieniające załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) (Dz. Urz. L 322/1).
Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 984).

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 108, pkt III.2.1.

Źródła internetowe

http://aei.pitt.edu/1720/1/Howell [dostęp: 12.12.2020].

IUS ET ADMINISTRATIO ISSN 2300-4797

NR 3/2023 (52) DOI: 10.15584/iuseta.2023.3.9

prof. dr hab. Mirosław Karpiuk
ORCID: 0000-0001-7012-8999
e-mail: miroslaw.karpiuk@uwm.edu.pl
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Właściwość samorządu terytorialnego w zakresie zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom i ich skutkom

Local-government competence to prevent extraordinary threats and their consequences

Abstract

Local government, as the structure closest to citizens, is obliged to perform public tasks, including those related to environmental protection, security and public order. These tasks also include preventing extraordinary threats and their consequences. Matters related to the security of the local-government community are an extremely important aspect in the activities of local-government bodies. Local and regional government policies not only have to take into account issues related to combating threats, in particular those that strongly affect residents, but they should also be a priority for local and regional authorities.

Keywords: threats, crisis management, natural disaster.

Streszczenie

Samorząd terytorialny jako struktura usytułowana najbliżej obywateli został zobligowany do wykonywania zadań publicznych, w tym związanych z zapewnieniem ochrony środowiska, bezpieczeństwa czy też porządku publicznego. Zadania te obejmują również zapobieganie nadzwyczajnym zagrożeniom, a także ich skutkom. Sprawy związane z bezpieczeństwem wspólnoty samorządowej stanowią dla władz samorządu terytorialnego niezwykle ważny aspekt działalności. Samorządowa polityka lokalna i regionalna nie tylko musi uwzględniać kwestie związane z walką z zagrożeniami, a w szczególności tymi, które są bardzo dolegliwe dla mieszkańców, ale też powinno to stanowić priorytet działalności władz lokalnych i regionalnych.

Słowa kluczowe: zagrożenia, zarządzanie kryzysowe, klęska żywiołowa.

1. Wstęp

Ustawodawca nie definiuje nadzwyczajnego zagrożenia, jednak można wskazać na sytuacje, które będą miały taki status. Nadzwyczajnymi zagrożeniami będą zagrożenia życia, zdrowia, mienia, środowiska, bezpieczeństwa, godzące w porządek publiczny, zagrożenia determinujące wprowadzenie stanów nadzwyczajnych czy też sytuacje kryzysowe.

Ustrojodawca wyraźnie zastrzega, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej[1]. Organy zdecentralizowane cechuje samodzielność, która powinna być rozumiana jako wyposażenie w prawo do względnie samodzielnego działania w określonych granicach, oraz niezawisłość oznaczająca wolność od ingerencji organów wyższych w zakresie szerszym, niż to dopuszczają ustawy. Decentralizacja to proces stałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego stopnia w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków. Nie jest ona jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, a trwałą cechą kultury politycznej państwa zbudowanej na właściwych rozwiązaniach ustawowych, zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju RP. Granice decentralizacji wyznacza przede wszystkim zasada jednolitości RP. Urzeczywistnienie tej zasady jest do pogodzenia z zapewnieniem decentralizacji władzy publicznej przez ustrój terytorialny państwa pod warunkiem zachowania zgodnych z Konstytucją RP relacji pomiędzy zakresem zadań i uprawnień poszczególnych ogniw w strukturze władzy. Granice decentralizacji wyznaczone są także przez konsekwencje ustrojowe zasady, w świetle której RP jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Oznacza to konieczność utrzymania równowagi pomiędzy potrzebami oraz interesami o charakterze lokalnym a potrzebami i interesami o charakterze ponadlokalnym[2]. W treść zasady dobra wspólnego wpisana została równowaga pomiędzy identyfikacją oraz artykulacją potrzeb miejscowych a interesem ogólnopaństwowym[3].

Podstawową formą decentralizacji jest samorząd terytorialny. Według art. 16 Konstytucji RP ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje on w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

[1] Art. 15 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

[2] Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.

[3] J. Dobkowski, *Znaczenie generalnych klauzul kompetencyjnych w delimitacji sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli* [w:] *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, red. M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek, Łódź 2017, s. 13.

Zadania publiczne przyznane samorządowi terytorialnemu obejmują zapobieganie zagrożeniom (w tym nadzwyczajnym) i ich skutkom. Są zatem związane z zaspokajaniem potrzeby bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej.

Sprawnie działający samorząd terytorialny jest podstawą systemu demokratycznego[4]. Sprawność ta musi również dotyczyć przeciwdziałania zjawiskom niepożądanym, zagrażającym funkcjonowaniu samej instytucji samorządu, jak też wspólnocie. Jest ona szczególnie ważna w przypadku sytuacji nadzwyczajnych.

2. Zasady zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom i ich skutkom przez samorząd terytorialny

Zapobieganiu nadzwyczajnym zagrożeniom służy m.in. zarządzanie kryzysowe, które jest definiowane jako działalność organów administracji publicznej, która jest elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, a polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej[5]. W pojęciu „zarządzanie kryzysowe" mieści się zatem działalność organów administracji publicznej, do której to kategorii zaliczają się także organy samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny będzie zatem podmiotem właściwym w zakresie zarządzania kryzysowego, któremu ustawodawca powierzył szczególne zadania w zakresie zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom. Czynnik prewencyjny, chroniący zarówno przed samym zagrożeniem, jak i jego skutkami, jest niezwykle istotny w sferze zarządzania kryzysowego, zatem zapobieganie musi stanowić ważny element samorządowej polityki bezpieczeństwa.

Sytuacja kryzysowa, jak stanowi art. 3 pkt 1 u.z.k., to sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. Ustawodawca nie wymienia przesłanek, które mogą prowadzić do takiej sytuacji, zatem należy przyjąć, że wywoływać ją może każde zagrożenie znacznie wpływające na poziom bezpieczeństwa[6]. Z sytuacją kryzysową mamy zatem do czynienia, gdy wystąpi nadzwyczajne zagrożenie.

---

[4] W. Pizło, *Ewolucja roli samorządu – od teorii lokalizacji do umiędzynarodowienia* [w:] *Trzy dekady doświadczeń samorządu terytorialnego*, red. K. Karski, I. Wieczorek, Białystok 2020, s. 128.

[5] Art. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 122 ze zm.), dalej jako: u.z.k.

[6] M. Karpiuk, *Crisis management vs. cyber threats*, „Sicurezza, Terrorismo e Societa" 2022, no. 2, s. 114.

Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego na szczeblu samorządu realizowane są przede wszystkim przez powiat i gminę. Na obszarze województwa zadania w tym zakresie wykonuje wojewoda.

W powiecie zadania w sprawach zarządzania kryzysowego wykonuje starosta, a określa je art. 17 u.z.k., zaliczając do nich: 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem, a także usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu; 2) planowanie cywilne; 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z obszaru zarządzania kryzysowego; 4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu; 5) zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 6) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 6) ochronę infrastruktury krytycznej. Zadania te przewodniczący zarządu powiatu wykonuje przy pomocy powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu. Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego w powiecie jest starosta, zatem organ monokratyczny. Ustawodawca słusznie wyszedł z założenia, że taki organ lepiej się sprawdzi w przypadku zagrożenia. Jednoosobowo można szybciej podjąć decyzje niecierpiące zwłoki, pozwalające na podjęcie działań zapobiegawczych, jak też naprawczych.

Starosta w przypadku planowania cywilnego na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. c–d u.z.k. został wyposażony w kompetencje władcze w stosunku do podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Wydaje on organom gminy zalecenia do gminnego planu zarządzania kryzysowego, a także zatwierdza ten plan. Ustawodawca stawia go zatem w tym przypadku w pozycji nadrzędnej nad samorządem gminnym, gdy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego nie są sobie podporządkowane, niezależnie realizują własną politykę, w tym dotyczącą bezpieczeństwa, w której to sferze mieści się również zarządzanie kryzysowe. Ustawodawcy zapewne chodziło o ujednolicenie rozwiązań zawartych w planach zarządzania kryzysowego obowiązujących na terenie powiatu (gminnych i planie powiatowym), żeby nie dochodziło do nieporozumień, w tym nie uniemożliwiało lub znacznie nie utrudniało zapobiegania sytuacjom kryzysowym, jednak wydawanie zaleceń czy zatwierdzanie jest działaniem zbyt daleko ingerującym w swobodę gminy, zwłaszcza przez organ, który nie sprawuje nad działalnością podstawowej jednostki samorządu terytorialnego nadzoru.

Zadania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w sprawach zarządzania kryzysowego określa art. 19 u.z.k. Są to podobne zadania jak w przypadku zadań starosty, z tym że mniejszy jest ich zasięg oddziaływania, ponieważ dotyczą obszaru gminy, a obejmują: 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy; 2) planowanie cywilne; 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu

zarządzania kryzysowego; 4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta; 5) zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 6) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 6) ochronę infrastruktury krytycznej. Działania prewencyjne obejmują nie tylko monitorowanie zagrożeń, ale też szkolenia czy przedsięwzięcia wynikające z planu operacyjnego funkcjonowania gmin (w tym przedsięwzięcia dotyczące podwyższania gotowości obronnej państwa oraz systemu kierowania w obszarze właściwości organu sporządzającego plan). Zapobieganie nadzwyczajnym zagrożeniom w obszarze zarządzania kryzysowego to też zapobieganie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, definiowanym jako sytuacje, co do których istnieje podejrzenie, że powstały na skutek przestępstwa o charakterze terrorystycznym, lub zagrożenie zaistnienia takiego przestępstwa[7], jak również ochrona infrastruktury krytycznej[8].

W związku z zapobieganiem nadzwyczajnym zagrożeniom, w tym sytuacjom kryzysowym, bardzo ważny jest szybki przepływ informacji pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa. W przypadku zarządzania kryzysowego przepływ informacji, w tym związanych z zapobieganiem powstaniu sytuacji kryzysowych, zapewniają centra zarządzania kryzysowego. Gwarantują one obieg informacji, co pozwala w wielu przypadkach zneutralizować zagrożenie, nie doprowadzając tym samym do sytuacji kryzysowej.

System zarządzania kryzysowego w Polsce w znacznym stopniu opiera się na strukturach administracji rządowej, które są zhierarchizowane, działają w oparciu o polecenia i wytyczne, a podjęcie decyzji bywa że nie jest podyktowane potrzebą odpowiedniego działania, a wyłącznie celami politycznymi. Struktury te są znacznie lepiej finansowane, gdy możliwości samorządu terytorialnego są ograniczone. Ustawodawca w sposób ogólny określił zadania ze sfery zarządzania kryzysowego i niedookreślony uregulował zakres kompetencyjny organów samorządu terytorialnego. Może to rodzić daleko idące konsekwencje, ponieważ brak jasnych norm kompetencyjnych, przy szeroko określonych normach zadaniowych regulujących przedmiotową problematykę, może w określonych sytuacjach

[7] Art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2632).

[8] Ochrona infrastruktury krytycznej to według art. 3 pkt 3 u.z.k. wszelkie działania, które zmierzają do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom, jak też zmierzające do ograniczenia i neutralizacji ich skutków, a także szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie. Czynnik prewencyjny w przypadku ochrony krytycznej jest zatem bardzo widoczny – są to działania podejmowane w celu „zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom".

prowadzić do odpowiedzialności organu z tytułu niedopełnienia obowiązków[9]. Odpowiedzialność ta może nawet skutkować wygaśnięciem mandatu. Nie ma prawa wybieralności w wyborach na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osoba skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego[10]. Wygaśnięcie mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) następuje zatem wskutek uraty prawa wybieralności, która może być spowodowana skazaniem prawomocnym wyrokiem sądu za niedopełnienie obowiązków, w tym z zakresu zarządzania kryzysowego.

Na podstawie art. 7a ust. 1 pkt 3 u.z.k. w sytuacji kryzysowej Prezes Rady Ministrów może, z własnej inicjatywy lub na wniosek Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów czy też ministra kierującego działem administracji rządowej, wydawać polecenia obowiązujące organy jednostek samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Polecenia te, jak stanowi art. 7a ust. 2 u.z.k., są wydawane w celu: 1) zapewnienia właściwego funkcjonowania, ochrony, wzmocnienia lub odbudowy infrastruktury krytycznej; 2) przejęcia kontroli nad sytuacją kryzysową, której wpływ na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia lub środowiska jest szczególnie negatywny; 3) usunięcia skutków sytuacji kryzysowej. Polecenia zasadniczo są elementem działania struktur zhierarchizowanych, gdzie kierowane są do podmiotów podległych. Samorząd terytorialny nie jest podporządkowany administracji rządowej, w tym Prezesowi Rady Ministrów, który jest organem nadzoru nad samorządem terytorialnym i sprawuje go pod kątem legalności. Ustawodawca, umożliwiając Prezesowi Rady Ministrów ingerencję w samodzielność samorządu terytorialnego, dodatkowo posługuje się pojęciami nieostrymi, takimi jak np. „zapewnienie właściwego funkcjonowania" czy „wpływ szczególnie negatywny". Powyższe zwroty niedookreślone mogą powodować, że organ administracji rządowej w celu realizacji własnej polityki będzie ich nadużywał dla wymuszenia podjęcia określonych działań przez samorząd terytorialny.

Polecenia Prezesa Rady Ministrów obowiązujące organy jednostek samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej są wydawane według art. 7a ust. 3 u.z.k. w drodze decyzji administracyjnej, podlegają natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia, a przy tym nie wymagają uzasadnienia. Forma polecenia, jaką jest decyzja administracyjna, umożliwić ma uruchomienie trybu kontroli z inicjatywy jej adresata, jakim jest samorząd terytorialny. Trudno jednak będzie stronie odwołującej się odnieść się do argumentacji organu wydającego

[9] M. Karpiuk, *The Legal Status of Local Government Authorities in the Sphere of Crisis Management. Cross-Border Cooperation* [w:] *Theoretical, Methodological and Practical Support for Crisis Management Processes in Borderland Areas*, red. W. Gizicki, I. Penkevyh, Lublin 2021, s. 133.

[10] Art. 11 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1277 ze zm.).

decyzję, ponieważ decyzja taka nie wymaga uzasadnienia, sformułowanie zarzutów może być zatem niełatwe. Ustawodawca, jak się wydaje, zbyt daleko uprościł postępowanie dotyczące wydania polecenia samorządowi terytorialnemu w drodze decyzji administracyjnej. Sytuacja może rzeczywiście wymagać natychmiastowego działania, czemu może nie sprzyjać nadmierny formalizm, ale można byłoby też wprowadzić rozwiązanie, według którego Prezes Rady Ministrów mógłby w późniejszym terminie sporządzić uzasadnienie decyzji administracyjnej. Decyzja taka może być wydana zarówno w formie pisemnej, jak i ustnej. Ustnie powinna być wydana wtedy, gdy okoliczności wymagają natychmiastowego działania ze względu na status zagrożenia.

Możliwość uchylenia lub zmiany polecenia Prezesa Rady Ministrów (wydanego w drodze decyzji administracyjnej) skierowanego do samorządu terytorialnego jest znacznie ograniczona. Ograniczenia te wynikają z art. 7a ust. 4 u.z.k., według którego decyzje te mogą być uchylone lub zmieniane, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Przepis wskazuje zatem na dwie przesłanki umożliwiające uchylenie lub zmianę decyzji, obie o charakterze nieostrym. Za uchyleniem lub zmianą decyzji przemawiać ma interes społeczny bądź też słuszny interes strony. Tak określone kryteria pozwalają na dużą swobodę interpretacyjną, która może nawet godzić w istotę samorządu terytorialnego, którego cechą jest m.in. samodzielność w zakresie wykonywania zadań, w tym dotyczących zarządzania kryzysowego.

W drodze polecenia Prezes Rady Ministrów może nałożyć na samorząd terytorialny określone zadania, przy czym zadania nałożone w tym trybie są realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Status tych zadań określa art. 7a ust. 6 u.z.k. Finansowanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego nałożonych w drodze polecenia Prezesa Rady Ministrów odbywa się z budżetu centralnego, zatem środki z budżetu samorządowego na realizację tego rodzaju zadań nie są wykorzystywane.

W czasie stanu klęski żywiołowej w przypadku samorządu terytorialnego działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kieruje wójt (burmistrz, prezydent miasta), jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy, lub starosta, gdy stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu[11]. Stan klęski żywiołowej – według art. 2 u.s.k.ż. – może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia. Element zapobiegawczy jest zatem wyraźnie wyartykułowany przez ustawodawcę.

W czasie stanu klęski żywiołowej, co wynika z art. 9 ust. 1 u.s.k.ż., właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje działaniami, które są

[11] Art. 8 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1897 ze zm.), dalej jako: u.s.k.ż.

prowadzone na obszarze gminy, podejmowanymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. Właściwość organu wykonawczego gminy w zakresie zapobiegania skutkom klęski żywiołowej związana jest z jego statusem jako organu realizującego lokalną politykę bezpieczeństwa. To właśnie ten organ jest najlepiej zorientowany w zakresie występowania zagrożeń (w tym ich źródeł) na terenie gminy, którą reprezentuje, i w związku z tym może najszybciej podejmować działania stanowiące reakcję na zagrożenia, jak też działania zaradcze.

W przypadku działań podejmowanych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej na podstawie art. 9 ust. 2 u.s.k.ż. wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy. Polecenia te pozwalają na minimalizację szkód związanych z klęską żywiołową, pełnią również rolę prewencyjną.

W zakresie działań podejmowanych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej, jeżeli stan ten wprowadzono na obszarze większym niż jedna gmina, wójt (burmistrz, prezydent miasta niebędącego miastem na prawach powiatu) podlega staroście. Podległość taką wprowadza art. 9 ust. 4 u.s.k.ż. Ogranicza to (w sposób nieuprawniony) swobodę samorządu gminnego, który samodzielnie realizuje na własnym obszarze politykę bezpieczeństwa. Jeszcze dalej w tę swobodę ingeruje art. 9 ust. 5 u.s.k.ż. Według tego przepisu w przypadku niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej wojewoda z inicjatywy własnej lub na wniosek starosty może zawiesić uprawnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie wydawania poleceń czy też występowania do kierowników określonych jednostek organizacyjnych, działających na obszarze gminy, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami. Ustawodawca wprowadza tutaj pozakonstytucyjne kryterium nadzoru, jakim jest niezdolność do kierowania działaniami dotyczącymi zapobiegania skutkom klęski żywiołowej czy też niewłaściwe kierowanie takimi działaniami. Są to kryteria nieostre, mogące prowadzić do nieuprawnionej ingerencji w samodzielność gminy, w związku z czym należałoby z nich zrezygnować.

Jeżeli chodzi o powiat, to na jego terenie w czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo starosta kieruje działaniami podejmowanymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej. Właściwość tę określa art. 10 ust. 1 u.s.k.ż. W zakresie tych działań może on na podstawie art. 10 ust. 2 u.s.k.ż. wydawać polecenia wiążące wójtom (burmistrzom, prezydentom miast niebędących miastami na prawach powiatu), kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez powiat, kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży, kierownikom jednostek ochrony

przeciwpożarowej działających na obszarze powiatu oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze powiatu. Starosta nie jest organem nadrzędnym w stosunku do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zatem nie powinien być wyposażony w kompetencje do wydawania mu wiążących poleceń.

Ustawodawca w art. 10 ust. 4 u.s.k.ż. ustanowił podległość starosty wojewodzie w zakresie realizacji zadań zapobiegawczych odnośnie do skutków klęski żywiołowej, jeżeli taki stan nadzwyczajny został wprowadzony na obszarze więcej niż jednego powiatu.

W przypadku starosty, tak samo jak w przypadku organu wykonawczego gminy, w razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej wojewoda może zawiesić jego uprawnienia dotyczące wydawania poleceń czy też występowania do kierowników określonych jednostek organizacyjnych, działających na obszarze powiatu, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami.

W celu zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom i ich skutkom organy samorządu terytorialnego mogą wydawać przepisy porządkowe. W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego[12]. Wyjątkowo, jak stanowi art. 41 u.s.g., w przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt (burmistrz, prezydent miasta) w formie zarządzenia. Zarządzenie to podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady. W przypadku nieprzedstawienia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia zarządzenia rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej.

Tylko w związku z zaistnieniem bezpośredniego zagrożenia dóbr, a także potrzebą podjęcia niezwłocznej interwencji prawodawczej właśnie organ wykonawczy jako organ monokratyczny, którego pragmatyka działania, jeżeli chodzi o jego efektywność i szybkość, jest zdecydowanie inna niż w przypadku organu kolegialnego, został wyposażony w kompetencję do stanowienia przepisów porządkowych po to, aby przeciwdziałać temu bezpośredniemu zagrożeniu poprzez szybkie ustanowienie niezbędnej regulacji[13]. Przepisy porządkowe mają charakter samoistny, a ich tworzenie zostało zastrzeżone dla sytuacji szczególnego rodzaju. Nie można pomijać potrzeby ścisłej wykładni przepisów kompetencyjnych, a w tym kontekście faktu, że w związku z zakazem domniemywania kompetencji przeciwnego podejścia nie może

[12] Art. 40 ust. 3 ustawy 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.

[13] Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2021 r., II GSK 459/21, LEX nr 3241240.

uzasadniać okoliczność operowania przez ustawodawcę pojęciami oraz zwrotami nieostrymi i niedookreślonymi. Zagrożenie prawnie chronionych dóbr musi mieć charakter bezpośredni. Inny charakter tego zagrożenia nie stanowi przypadku niecierpiącego zwłoki, zatem przypadku, który mógłby uzasadniać podjęcie niezbędnej interwencji prawodawczej[14]. W przypadku konieczności podjęcia interwencji prawodawczej dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego to tworzenie przepisów porządkowych może być motywowane tylko bezpośrednim zagrożeniem tych dóbr, zatem stanem, który w sytuacji niecierpiącej zwłoki tworzy podstawę uzasadniającą stanowienie tych przepisów w celu ochrony tychże dóbr przed doznaniem przez nie uszczerbku[15].

W powiecie przepisy porządkowe stanowi rada powiatu. W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących w szczególnie uzasadnionych przypadkach rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy[16]. Powiatowe przepisy porządkowe w sytuacjach niecierpiących zwłoki może wydać zarząd, przy czym podlegają one zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady powiatu. Tracą moc w przypadku nieprzedłożenia ich do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia. Termin utraty mocy obowiązującej określa rada powiatu. Właściwość zarządu powiatu w zakresie stanowienia przepisów porządkowych wynika z art. 42 u.s.p.

Ograniczenia, zakazy i nakazy wprowadzane w przepisach porządkowych w normalnych warunkach objęte są materią ustawową, jednak w stanie wyższej konieczności pojawia się nadzwyczajna kompetencja samorządu lokalnego do stanowienia takich przepisów[17].

3. Podsumowanie

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy ochrony środowiska i przyrody,

[14] Wyrok WSA z dnia 22 grudnia 2022 r., III SA/Kr 988/22, LEX nr 3452852.

[15] Wyrok NSA z dnia 16 września 2021 r., II GSK 874/21, LEX nr 3240668.

[16] Art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm.), dalej jako: u.s.p. Zob. też: N. Szczęch, *Przepisy porządkowe wydawane przez organy samorządu terytorialnego dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego* [w:] *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, red. M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek, Łódź 2017, s. 92.

[17] J. Dobkowski, *Samodzielność prawotwórcza jednostek samorządu terytorialnego – głos w dyskusji*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny" 2022, z. 2, s. 64.

porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Właściwość ta wynika z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 14 u.s.g. Powiat według art. 4 ust. 1 pkt 13, 15–16 i 20 u.s.p. wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, w tym w zakresie: ochrony środowiska i przyrody, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, ochrony przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska czy też obronności. Podobnie samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawowo, w szczególności w zakresie: ochrony środowiska, obronności, bezpieczeństwa publicznego[18]. W ramach tych zadań mieszczą się zatem sprawy związane z przeciwdziałaniem nadzwyczajnym zagrożeniom i ich skutkom.

Samorząd terytorialny jest zobowiązany do rzetelnego i sprawnego wykonywania zadań nałożonych przez ustawodawcę[19]. Ta sprawność i rzetelność dotyczy również zapewnienia bezpieczeństwa, w tym poprzez zapobieganie zagrożeniom i ich skutkom występującym lokalnie lub regionalnie.

Zgodnie z zasadą praworządności organom władzy publicznej wolno tylko tyle, na ile pozwalają przepisy prawa. Nie mogą one domniemywać swoich kompetencji. Kompetencje organów muszą jednoznacznie wynikać z przepisów ustaw. Zgodnie z zasadą decentralizacji samorząd terytorialny wykonuje jedynie zadania przekazane mu ustawowo i nie ma prawa do samodzielnego kreowania dla siebie zadań publicznych. Realizacja zadań przez samorząd terytorialny zawsze następuje w ramach ustawowo przypisanych organom tego samorządu kompetencji[20]. Zakaz domniemywania kompetencji i samodzielnego kreowania zadań dotyczy zatem również samorządu terytorialnego, co obejmuje także działania w zakresie przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom i ich skutkom. Zakaz ten obowiązuje też wówczas, gdyby ograniczał on znacznie możliwości interwencji w przypadku zagrożenia. Samorząd może zatem podejmować tylko te działania, na jakie pozwala mu ustawodawca, co dotyczy też walki z nadzwyczajnymi zagrożeniami.

Bibliografia

Dobkowski J., *Samodzielność prawotwórcza jednostek samorządu terytorialnego – głos w dyskusji*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny" 2022, z. 2.

Dobkowski J., *Znaczenie generalnych klauzul kompetencyjnych w delimitacji sfer odpowiedzialności państwa i samorządu terytorialnego w sprawach ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa*

[18] Art. 14 ust. 1 pkt 8, 13–14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.).

[19] P. Sobczyk, *Rzetelność i sprawność działania samorządu terytorialnego. Refleksje aksjologiczno-konstytucyjne z okazji 30-lecia samorządu terytorialnego* [w:] *Trzy dekady doświadczeń samorządu terytorialnego*, red. K. Karski, I. Wieczorek, Białystok 2020, s. 166.

[20] Wyrok WSA z dnia 24 października 2017 r., III SA/Kr 397/17, LEX nr 2381414.

obywateli [w:] *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, red. M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek, Łódź 2017.

Karpiuk M., *Crisis management vs. cyber threats*, „Sicurezza, Terrorismo e Societa" 2022, no. 2.

Karpiuk M., *The Legal Status of Local Government Authorities in the Sphere of Crisis Management. Cross-Border Cooperation* [w:] *Theoretical, Methodological and Practical Support for Crisis Management Processes in Borderland Areas*, red. W. Gizicki, I. Penkevyh, Lublin 2021.

Pizło W., *Ewolucja roli samorządu – od teorii lokalizacji do umiędzynarodowienia* [w:] *Trzy dekady doświadczeń samorządu terytorialnego*, red. K. Karski, I. Wieczorek, Białystok 2020.

Sobczyk P., *Rzetelność i sprawność działania samorządu terytorialnego. Refleksje aksjologiczno-konstytucyjne z okazji 30-lecia samorządu terytorialnego* [w:] *Trzy dekady doświadczeń samorządu terytorialnego*, red. K. Karski, I. Wieczorek, Białystok 2020.

Szczęch N., *Przepisy porządkowe wydawane przez organy samorządu terytorialnego dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego* [w:] *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, red. M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek, Łódź 2017.

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 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 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1897 ze zm.).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 122 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1277 ze zm.).

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2632).

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.

Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2021 r., II GSK 459/21, LEX nr 3241240.

Wyrok NSA z dnia 16 września 2021 r., II GSK 874/21, LEX nr 3240668.

Wyrok WSA z dnia 24 października 2017 r., III SA/Kr 397/17, LEX nr 2381414.

Wyrok WSA z dnia 22 grudnia 2022 r., III SA/Kr 988/22, LEX nr 3452852.

IUS ET ADMINISTRATIO **ISSN 2300-4797**

NR 3/2023 (52) **DOI: 10.15584/iuseta.2023.3.10**

dr Hubert Kotarski
ORDCID: 0000-0002-5370-7099
e-mail: hkotarski@ur.edu.pl
Instytut Nauk Socjologicznych
Uniwersytet Rzeszowski

mgr Sławomir Bździuch
ORCID: 0000-0002-4487-6835
e-mail: sbzdziuch@ur.edu.pl
Instytut Nauk Prawnych
Uniwersytet Rzeszowski

Analiza zróżnicowania kapitału ludzkiego na przykładzie województwa podkarpackiego

Analysis of the diversity of human capital on the example of Podkarpackie voivodeship

Abstract

The presented article is an attempt to reflect on the role of human capital in the process of functioning of the regional community on the empirical example of Podkarpackie Voivodeship. The main purpose of the article is to determine the level of human capital resources of Podkarpackie Voivodeship and the possibility of using the endogenous resource in terms of regional development of Podkarpackie Voivodeship. The results of the analysis made it possible to indicate the existence of a relationship between human capital resources and regional development, using the example of Podkarpackie Voivodeship. The analysis of the relationship between human capital and regional development, made it possible to conclude that there is a relationship between the level of regional development and the possibility of raising it, and the resources and quality of human capital on which it can affect.

Keywords: human capital, development policy, regional development, Podkarpackie Voivodeship.

Streszczenie

Prezentowany artykuł jest próbą refleksji nad rolą kapitału ludzkiego w procesie funkcjonowania społeczności regionalnej na empirycznym przykładzie województwa podkarpackiego. Celem głównym opracowania jest określenie poziomu zasobów kapitału ludzkiego województwa podkarpackiego oraz możliwości wykorzystania endogenicznego zasobu pod kątem rozwoju regionalnego tej jednostki

samorządu terytorialnego. Wyniki analiz pozwoliły wskazać na przykładzie województwa podkarpackiego na istnienie związku między zasobami kapitału ludzkiego a rozwojem regionalnym, co stało się podstawą wnioskowania o istnieniu korelacji między poziomem rozwoju regionalnego i możliwością jego podnoszenia a zasobami i jakością kapitału ludzkiego, na które może on oddziaływać.

Słowa kluczowe: kapitał ludzki, polityka rozwoju, rozwój regionalny, województwo podkarpackie.

1. Wstęp

Bardzo często, dokonując charakterystyki współczesnego społeczeństwa, mówi się, że jest oparte na wiedzy i dąży do kreacji coraz to nowszych, często innowacyjnych technologii. Aby sprostać pojawiającym się kolejnym wyzwaniom zglobalizowanego świata, każda gospodarka potrzebuje wyspecjalizowanych kadr posiadających odpowiedni zasób wiedzy, umiejętności, doświadczenia. To, co ważne globalnie dla rozwoju gospodarki, jest również kluczowe z punktu widzenia regionu. W literaturze wskazuje się, iż konkurencyjność regionów jest determinowana przez odpowiedni potencjał ludzki cechujący się adekwatnym poziomem wiedzy i umiejętności.

Wskazany powyżej jeden z kluczowych elementów współczesnej gospodarki określamy jako kapitał ludzki. Termin ten w obecnych czasach zyskał na znaczeniu i jest zdecydowanie częściej akcentowany w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego niż np. kapitał finansowy. Jest określany jako jego niematerialna forma. Ta cecha kapitału ludzkiego sprawia, iż jest on niełatwy w pomiarze, co może komplikować wykorzystywanie go w interpretacji zachodzących przemian. Jednak pomimo wskazanych trudności z pomiarem rola, jaką przypisuje się omawianej formie kapitału w rozwoju systemu gospodarczego, sprawia, że jest on przedmiotem zainteresowania różnych dziedzin nauki oraz publicystyki.

W niniejszej publikacji uwaga została skupiona się na zróżnicowaniu poziomu występowania tej niematerialnej formy kapitału w województwie podkarpackim.

2. Kapitał ludzki – ogólna charakterystyka

Kapitał ludzki jest terminem, z którym właściwie można się spotkać codziennie, zwłaszcza gdy mowa o kompetencjach w kontekście funkcjonowania nowoczesnej gospodarki. Sformułowanie to jest właściwie przetłumaczonym w sposób dosłowny z języka angielskiego zwrotem *human capital*, poprzez który należy rozumieć wartość kwalifikacji ludzkich[1]. W związku z tym wydawać

[1] T. Michalczyk, S. Musioł, *Kapitał ludzki i społeczny a rozwój społeczno-ekonomiczny w świetle nowej analizy instytucjonalnej* [w:] *Kapitały ludzkie i społeczne a konkurencyjność regionów*, red. M.S. Szczepański, K. Bierwiaczonek, T. Nawrocki, Katowice 2008, s. 61.

by się mogło, iż termin ten ma stosunkowo młody rodowód, związany z dynamicznym rozwojem gospodarczym zainicjowanym w ciągu ostatnich 50 lat. Nic bardziej mylnego, gdyż nie jest on „odkryciem" doby gospodarki opartej na wiedzy (GOW). Geneza tego terminu sięga połowy XVII wieku, gdy angielski ekonomista W. Petty (1623–1687) dostrzegł znaczenie człowieka jako jednego z czynników realizacji celów ekonomicznych. W swoich rozważaniach autor ten podkreślał wagę kapitału tkwiącego w czynniku, jakim była praca. Kapitał, który obejmował kunszt i kwalifikacje zawodowe przypisane danemu człowiekowi, był przez Petty'ego wymieniany na równi z takimi czynnikami wpływającymi na rozwój bogactwa narodowego, jak ziemia, środki trwałe i materiały oraz praca. W jego mniemaniu kwalifikacje ludzkie nie były jednym z podstawowych czynników, jak np. ziemia i praca, ale to one sprawiały, iż praca stawała się bardziej efektywna[2].

Kolejnym wybitnym ekonomistą, który zwrócił uwagę na to, iż nabywaną przez obywateli danego kraju wiedzę i doświadczenie można traktować jako jego kapitał, był A. Smith. Filozof ten w swoim klasycznym dziele z roku 1776 (wydanym w Polsce w roku 1954) pt. *Badania nad natura i przyczyną bogactwa narodów* umieścił następujący opis: „Na kapitał trwały, którego cechą jest przynoszenie dochodu lub zysku bez obrotu, tzn. bez zmiany właściciela, składają się cztery główne pozycje, w tym pożyteczne umiejętności nabyte przez społeczeństwo"[3]. W sposób podobny swoje myśli formułował niemiecki ekonomista J.H. von Thuenen, który uważał, iż utożsamianie człowieka z niematerialną formą kapitału w żadnym względzie nie uwłacza jego godności[4]. Słuszne skądinąd tezy postawione przez wyżej wymienionych autorów nie zostały niestety ujęte w sposób formalny, a co za tym idzie – nie stworzyły spójnej teorii.

Pierwsze szersze ujęcie problematyki kapitału ludzkiego sformułowane zostało dopiero w latach 60. XX wieku wraz z ukazaniem się publikacji takich autorów, jak T.W. Schultz, G.S. Becker oraz J. Mincer. Wymienieni badacze wprowadzili na stałe do nauk ekonomicznych kapitał ludzki jako czynnik produkcji, odwołując się do teorii kapitału opracowanej przez I. Fishera, według którego wszystkie zasoby wykorzystywane przez organizację (firmę) mogą być traktowane jako kapitał[5].

W polskiej literaturze przedmiotu nie obowiązuje jedna podstawowa definicja kapitału ludzkiego. Wybrane definicje opracowane przez polskich autorów w odniesieniu do pierwotnej definicji T.W. Schultza przedstawiono w tabeli 1.

---

[2] Za: S.R. Domański, *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, Warszawa 1993, s. 31–33.

[3] A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. I, Warszawa 1954, s. 345.

[4] K. Cichy, K. Malaga, *Kapitał ludzki w modelach i teorii wzrostu gospodarczego* [w:] *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, red. M. Herbst, Warszawa 2007, s. 19.

[5] A. Wieczorek-Szymańska, *Koncepcja kapitału ludzkiego w teorii ekonomii – przegląd wybranych podejść*, „Studia i Prace WNEiZ US" 2010, nr 17, s. 163.

Tabela 1. Wybrane definicje kapitału ludzkiego

Autor	Definicja kapitału ludzkiego
T.W. Schultz	Wiedza i umiejętności, które są nabywane przez ludzi poprzez edukację i różne szkolenia. Kapitał jest produktem zamierzonych inwestycji charakteryzujących się określoną stopą zwrotu.
S.R. Domański	Zasób wiedzy, umiejętności, zdrowia, energii witalnej zawarty w społeczeństwie. Jest on dany przez genetyczne cechy danej populacji raz na zawsze, ale można go powiększać drogą inwestycji zwanych inwestycjami w człowieka: w ludzi, w kapitał ludzki, w ludzkie życie.
W. Florczak	Wszystkie cechy psychofizyczne jednostki, takie jak posiadane wrodzone zdolności, zasób wiedzy, poziom wykształcenia, umiejętności i doświadczenie zawodowe, stan zdrowia, poziom kulturalny, aktywność społeczno-ekonomiczna, światopogląd itp., które wpływają bezpośrednio lub pośrednio na wydajność pracy i które są nierozerwalnie związane z człowiekiem jako nośnikiem owych wartości.
A. Pocztowski	Zbiór właściwości tkwiący w ludziach, takich jak: wiedza, umiejętności, cechy psychologiczne, zdrowie, zachowania posiadające określoną wartość, które mogą być źródłem przyszłych dochodów zarówno dla pracownika, jak i organizacji.
M. Marody, A. Giza-Poleszczuk Ujęcie socjologiczne	Na kapitał ludzki składają się takie cechy zbiorowości, jak: struktura wieku populacji, umieralność, stopa urodzeń, stan zdrowia, które tworzą razem bardziej ogólną kategorię cech demograficznych. Oprócz cech demograficznych w skład kapitału ludzkiego wchodzą również umiejętności członków zbiorowości wyrażone w postaci poziomu wykształcenia, struktury zawodowej oraz stopnia zgodności struktury zawodowej z wymogami nowoczesnego rynku pracy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Tyrańska, *Współczesne tendencje w zarządzaniu zasobami ludzkimi*, Warszawa 2012, s. 97; I. Popiel, *Aspekty pojęciowe kapitału ludzkiego i jego znaczenie*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 2015, t. XCV, s. 303; H. Kotarski, *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój województwa podkarpackiego*, Rzeszów 2013, s. 17.

Teoria kapitału ludzkiego pomimo swej popularności bywa również poddawana krytyce, czego przykładem mogą być uwagi zgłaszane wobec poglądów T.W. Schultza, który traktował kształcenie tylko i wyłącznie w kategoriach inwestycji[6]. Takie spojrzenie stoi w sprzeczności z faktem występowania także innych czynników wpływających na motywacje jednostki do rozwoju zawodowego czy podnoszenia kompetencji. Możemy do nich zaliczyć: satysfakcję ze zdobywanej wiedzy, poczucie zadowolenia, realizację własnych ambicji oraz rozwój osobowości. Należy też pamiętać, iż jednostka decydująca się na wybór drogi kształcenia bądź uzupełniania kwalifikacji nigdy nie ma pełnej wiedzy na temat funkcjonowania rynku pracy w przyszłości. Również niektóre z poglądów G.S. Beckera współcześnie są przedmiotem krytycznych wypowiedzi. Uważa się nawet, iż stwierdzenie, że człowiek w swoim zachowaniu zawsze dąży do maksymalizacji osiąganych efektów i zawsze potrafi określić swoje preferencje, można postrzegać jako sprzeczne

[6] Ł. Jabłoński, *Ewolucja podejść do kapitału ludzkiego w naukach ekonomicznych*, „Gospodarka Narodowa. The Polish Journal of Economics" 2021, nr 306, z. 2, s. 95.

z naturą ludzką[7]. Koncepcja prezentowana przez Beckera pomimo jej krytyki nadal jest uznawana za użyteczną, szczególnie ze względu na podejście do pracownika, jego pracy, jak również zasad, jakie kierują rynkiem pracy[8].

3. Kapitał ludzki – czynnik rozwoju lokalnego i regionalnego

W pracach z zakresu *regional science* do podstawowych czynników mających wpływ na budowę konkurencyjności regionu zalicza się powszechnie: kapitał ludzki, szeroko rozumianą infrastrukturę i kapitał społeczny. Te trzy czynniki wyczerpują warunki realizacji wysokiej konkurencyjności gospodarki. Ich wystąpienie daje bardzo duże gwarancje pomyślnego tempa rozwoju regionu. Często podnoszony w literaturze przedmiotu problem „rozwiniętej i zróżnicowanej struktury gospodarki" jako czynnika rozwoju konkurencyjności regionu ma większe znaczenie dla pomiaru konkurencyjności w ujęciu statycznym niż w procesie budowy tego czynnika. Budowa konkurencyjności regionu jest ujęciem dynamicznym, zmierzającym do stworzenia rozwiniętej i zróżnicowanej struktury gospodarki. Innowacyjny charakter gospodarki zaliczany przez wielu autorów do najważniejszych czynników konkurencyjności jest skutkiem nagromadzenia w regionie kapitału ludzkiego i społecznego oraz dobrej infrastruktury.

Analiza najważniejszych czynników warunkujących powodzenie rozwoju lokalnego lub regionalnego pozwala na ocenę znaczenia kapitału ludzkiego w procesie rozwoju. Powszechnie uznaje się, że na powodzenie programów rozwoju jednostek terytorialnych (gmin, powiatów, regionów) wpływają w największym stopniu m.in.: istnienie skutecznego przywództwa – inspirującego decydentów oraz zdolnego do mobilizowania zbiorowości lokalnej; szerokie współuczestnictwo wszystkich kategorii mieszkańców w podejmowanych działaniach; zdefiniowanie jasnych zasad kierunkowych oraz precyzyjna ocena celów rozwoju regionu; zaufanie i konsensus oraz współpraca i partnerstwo publiczno-prywatne; wyczulenie na tożsamość kulturową i strukturę społeczno-polityczną regionu oraz uwzględnienie potrzeby ciągłego „dostrajania" działań do ewoluującego otoczenia, a także wyzwań globalnych i zmian strukturalnych[9]. Jakość kapitału ludzkiego decydująca o sukcesie rozwojowym regionu warunkowana jest następującymi cechami: dynamiką populacji regionalnej, stanem zdrowia wyrażonym m.in. przez średnią długość życia i umieralność niemowląt, poziomem wykształcenia

[7] Za: B. Czerniachowicz, S. Marek, *Wybrane problemy rozwoju kapitału ludzkiego*, Szczecin 2004, s. 28.

[8] A. Wieczorek-Szymańska, *Koncepcja kapitału…*, *op.cit*., s. 164.

[9] J. Łobocki, *Znaczenie kapitału społecznego w budowie konkurencyjnego regionu* [w:] *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*, red. A. Klasik, „Biuletyn KPZK PAN" 2003, z. 208, s. 34–35.

ludności[10]. Współcześni naukowcy kontynuują badania przedmiotu w różnych skalach (międzynarodowej, regionalnej lub lokalnej) i analizują relację między kapitałem ludzkim a rozwojem. Czerpiąc z dorobku ostatnich 80 lat, wychodzi się obecnie poza analizę roli kapitału w neoklasycznych modelach wzrostu i bada się nie tylko jego wpływ na rozwój, lecz także na bezrobocie czy migracje[11]. Również badania J.C. Cuaresma, D. Doppelhofera, F. Hubera i P. Piribauera dotyczące projekcji akumulacji kapitału ludzkiego i długoterminowego wzrostu dochodów dla regionów europejskich wykazały, że kapitał ludzki jest ważnym czynnikiem konwergencji dochodów *per capita* między zamożnymi i biednymi regionami oraz wzrostu gospodarczego, szczególnie wśród regionów słabiej rozwiniętych[12].

Analiza ta pokazuje, że podkreślanie roli niematerialnych form kapitału jako czynników rozwoju stało się w ciągu ostatnich lat bardzo powszechne w naukach społecznych i znajduje swoje empiryczne uzasadnienie.

4. Założenie metodologiczne budowy miernika jakości kapitału ludzkiego

Na podstawie dogłębnej analizy dostępności wskaźników statystycznych charakteryzujących bezpośrednio bądź w sposób pośredni zasób kapitału ludzkiego na szczeblu powiatów przyjęto następującą koncepcję budowy miernika jakości kapitału ludzkiego[13].

Ze względu na relatywnie ubogi zestaw innych mierników odnoszących się w sposób bezpośredni do zasobu kapitału ludzkiego w powiatach (np. charakterystyk stanu zdrowia populacji w wieku zdolności do pracy) bateria wskaźników została uzupełniona o wskaźniki charakteryzujące jakość kapitału ludzkiego pośrednio, poprzez obserwowane statystycznie efekty zachowań społeczno-gospodarczych ludności. W ten sposób istnieje szansa połączenia niezmieniających się cech demograficznych oraz cech socjologicznych, wypływających z dziedziczonych zachowań zbiorowości. Pierwsza kategoria wskaźników bezpośrednich nazwana została charakterystyką potencjału demograficznego regionów ze względu na dominującą w tej grupie rolę cech demograficznych. Druga kategoria wskaźników pośrednich opisuje aktywność społeczno-gospodarczą ludności. W ramach każdej z tych dwóch zasadniczych kategorii zostało wyodrębnionych po kilka cech lub

[10] *Regionalne zróżnicowanie kapitału ludzkiego w Polsce*, „Prace Zakładu Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN" 2001, z. 277, s. 7–8.

[11] W. Biedka, *Inwestycje w kapitał ludzki w ramach polityki spójności a rozwój regionalny*, „Prace Geograficzne" 2021, z. 164, s. 115.

[12] J.C. Cuaresma, G. Doppelhofer, F. Huber, P. Piribauer, *Human capital accumulation and long-term income growth projections for European regions*, „Journal of Regional Science" 2018, no. 58(1).

[13] H. Kotarski, *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój województwa podkarpackiego*, Rzeszów 2013.

zachowań populacji charakteryzujących potencjał demograficzny i aktywność społeczno-gospodarczą ludności w powiatach, którym można przypisać konkretne obserwowalne mierniki statystyczne. W rezultacie powstał pewien hierarchiczny, trójpoziomowy układ wskaźników przedstawiony na schemacie 1.

Podstawą źródłową badania były informacje pochodzące z Bazy Danych Regionalnych GUS (BDR), wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2021 r., rejestru REGON, danych statystycznych Urzędu Statystycznego w Rzeszowie oraz wyników wyborów samorządowych i lokalnych publikowanych przez Państwową Komisję Wyborczą. Dane pochodziły z lat 2010–2022. Z uwagi na to, że cechy demograficzne opisujące jakość kapitału ludzkiego charakteryzują się małą zmiennością w czasie oraz w celu zmniejszenia ryzyka błędu w ocenie potencjału demograficznego ludności, związanego z występowaniem jednorocznych, najczęściej losowych wahań wielkości parametrów demo-społecznych, analiza materiału statystycznego przeprowadzona została na podstawie średnich wartości mierników dla lat 2010–2022. Procedurę uśredniania zastosowano także w odniesieniu do parametrów charakteryzujących aktywność społeczno-gospodarczą ludności.

Potencjał demograficzny regionów jest kategorią zawierającą szczególnie interesujące cechy zasobu kapitału ludzkiego, takie jak: wykształcenie i stan zdrowia populacji w wieku zdolności do pracy. Wykorzystanie w badaniu tych zmiennych napotyka jednak zasadnicze ograniczenia związane z dostępnością danych w materiale statystycznym gromadzonym w systemie statystyki publicznej. W ich miejsce wprowadzone zostały zmienne pośrednio związane z charakterystyką potencjału demograficznego powiatów. Ostatecznie ten poziom analizy zróżnicowania terytorialnego jakości kapitału ludzkiego bazuje na ustaleniu wielkości trzech parametrów: prężności demograficznej, poziomu wiedzy funkcjonalnej i stanu zdrowia ludności. Szczegółowe charakterystyki poszczególnych cech przedstawiono poniżej.

Prężność demograficzna to cecha opisująca potencjał ludnościowy z punktu widzenia stanu i perspektyw rozwoju demograficznego regionów. Wielkość tego parametru kształtują następujące charakterystyki demograficzno-społeczne:

1. Obciążenie demograficzne ludności w wieku produkcyjnym (15–59/64 lata) ludnością, która ze względu na osiągnięcie wieku powszechnie uprawniającego do przejścia na emeryturę zaliczana jest do grupy osób w wieku poprodukcyjnym (mężczyźni w wieku 65 lat i więcej oraz kobiety w wieku 60 lat i więcej).
2. Współczynnik reprodukcji brutto – charakteryzuje aktualną płodność i umieralność, wyrażając średnią liczbę żywo urodzonych dziewczynek, które dożyją wieku swych matek, a przypadających na jedną kobietę w wieku rozrodczym. Przy założeniu niezmiennego aktualnego poziomu cząstkowych współczynników płodności i umieralności.
3. Współczynnik dynamiki demograficznej przedstawia stosunek liczby urodzeń żywych do liczby zgonów w danym okresie.

4. Płodność ogólna – parametr informujący o średniej liczbie dzieci żywo urodzonych przypadających na 1000 kobiet w wieku rozrodczym (15–49 lat).
5. Zasoby ludności w wieku maksymalnej mobilności zawodowej, określone wielkością udziału osób w wieku 20–44 lata w ogólnej liczbie ludności w wieku produkcyjnym.
6. Mobilność zawodowa określa iloraz osób, które wyemigrowały, na 1000 osób w wieku produkcyjnym.

Poziom wiedzy funkcjonalnej to cecha stanowiąca istotne (często wstępne) kryterium oceny jakości zasobów ludzkich, brane pod uwagę zarówno przy projektowaniu konkretnych przedsięwzięć gospodarczych w oparciu o analizę rynku pracy, jak i w ogólnej ocenie możliwości rozwoju modernizacyjnego społeczności. Wobec braku systematycznie prowadzonej rejestracji danych o poziomie wykształcenia ludności w podziale terytorialnym konstrukcję miernika oparto na informacjach pochodzących z ostatniego powszechnego spisu ludności (z 2021 roku) oraz cechach demograficzno-społecznych pośrednio określających poziom wykształcenia ludności. Lista szczegółowych charakterystyk miernika poziomu wiedzy funkcjonalnej zawiera:

– czytelnictwo charakteryzowane przez relację liczby czytelników zarejestrowanych w bibliotekach publicznych do ludności w wieku 10 lat i więcej (na 1000 osób),
– powszechność kształcenia w szkołach ponadgimnazjalnych dla młodzieży określoną przez liczbę uczniów w szkołach wskazanego szczebla nauczania przypadającą na 1000 osób w wieku 15–19 lat, tj. w wieku odpowiadającym w przybliżeniu wiekowi uczniów szkół ponadgimnazjalnych (dane za lata 2010–2021).
– odsetek osób z wykształceniem co najmniej średnim w populacji osób w wieku 13 lat i więcej.

W przypadku **stanu zdrowia ludności** do podstawowych mierników statystycznych charakteryzujących tę cechę potencjału ludnościowego zaliczyć można następujące: umieralność niemowląt, przeciętne dalsze trwanie życia, zachorowalność i chorobowość (m.in. z powodu chorób przewlekłych), absencję chorobową, niepełnosprawność biologiczną i/lub z orzeczeniem prawnym czy wreszcie samoocenę stanu zdrowia, standaryzowaną przedwczesną umieralność mężczyzn (w wieku 35–49 lat). Z tej długiej, chociaż z pewnością niekompletnej listy możliwe do włączenia w zakres prezentowanego badania ze względu na dostępność danych w podziale terytorialnym okazały się:

– poziom umieralności niemowląt (na 1000 urodzeń żywych),
– przedwczesna umieralność mężczyzn (w wieku 35–49 lat),
– umieralność na choroby cywilizacyjne, takie jak: choroby zakaźne i pasożytnicze, nowotwory, choroby układu nerwowego, choroby układu krążenia, choroby układu oddechowego, choroby układu trawiennego, choroby układu

kostno-stawowego, mięśniowego i tkanki łącznej oraz choroby układu moczowo-płciowego (na 1000 mieszkańców).

Zestaw cech opisujących **aktywność społeczno-gospodarczą ludności** (drugi poziom analizy różnic w jakości kapitału ludzkiego) stanowią parametry: 1) mobilność przestrzenna, 2) aktywność gospodarcza oraz 3) aktywność społeczna ludności, oparte na następujących szczegółowych miernikach statystycznych:

1. Mobilność przestrzenna określona przez saldo migracji wewnętrznych ludności (na 1000 osób).
2. Aktywność gospodarcza charakteryzowana przez relację liczby jednostek osób fizycznych sektora prywatnego (według REGON) do liczby ludności w wieku aktywności zawodowej (na 1000 osób w wieku 20–59/64 lata) oraz liczbę podmiotów nowo zarejestrowanych na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym.
3. Aktywność społeczna opisana przez takie mierniki, jak:
   - nasycenie pozarządowymi organizacjami społecznymi (fundacje i stowarzyszenia) na 10 tys. ludności (dane za lata 2016–2022),
   - frekwencja w wyborach samorządowych (2018 rok),
   - frekwencja w wyborach parlamentarnych (2019 rok),
   - frekwencja w wyborach prezydenckich (2020 rok),
   - aktywność inwestycyjna władz samorządowych określona przez udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem z budżetów lokalnych,
   - środki gmin i powiatów z Unii Europejskiej na finansowanie programów i projektów w przeliczeniu na jednego mieszkańca (dane za lata 2010–2022).

Podsumowując, problematyka badania została usystematyzowana w hierarchicznie uporządkowany układ zmiennych, w którym poszczególne poziomy analizy wyznaczone zostały przez stopień agregacji mierników statystycznych opisujących jakość kapitału ludzkiego.

Wzór na obliczenie wskaźnika cząstkowego przyjmuje następującą postać:

$$p_{mi} = \frac{x_{mi} - \min\{x_{mi}\}m_i}{\max\{x_{mi}\}m - \min\{x_{mi}\}m} * 100,$$

$$p_{mi} \in [0,100]$$

gdzie:

xmi – wartość *i* danej zmiennej w danym *m* powiecie,

pmi – znormalizowana wartość *i* danej zmiennej w danym *m* powiecie.

Tak wyliczone miary wskaźnika cząstkowego dla danego powiatu mają charakter względny i pokazują jedynie położenie powiatu w stosunku do minimum i maksimum. Aby można było dokonać analiz porównawczych, przeprowadzono normalizację wartości wskaźników cząstkowych (wartości zmiennych diagnostycznych) poprzez stworzenie dla każdego powiatu syntetycznych wskaźników

grupowych. W procesie tym wykorzystana została taksonomiczna bezwzorcowa metoda agregacji zmiennych, polegająca na uśrednianiu znormalizowanych wartości zmiennych diagnostycznych[14].

Dla każdego z powiatów uzyskano wartości wskaźników grupowych:

$$g_{ml} = \frac{\sum_{m=1}^{n} p_{mi}}{n},$$

$$g_{ml} \in [0,100],$$

gdzie:

pmi – znormalizowana wartość *i* danej zmiennej (wskaźnika cząstkowego) w danym *m* powiecie,

n – liczba wskaźników cząstkowych,

gml – wartość *l*-tego wskaźnika grupowego w danym *m* powiecie.

W ostatnim etapie prac dla każdego powiatów dokonano syntetycznej oceny poziomu jakości kapitału ludzkiego na podstawie wartości wskaźników grupowych, wyliczając wartość Miernika Jakości Kapitału Ludzkiego (MJKL). Jest on średnią arytmetyczną grupowych wskaźników syntetycznych. Wartości obliczonego miernika syntetycznego mieszczą się w przedziale od 0 do 100, a jego interpretacja jest następująca – im wartość jest bliższa 100, tym powiat charakteryzuje się wyższym poziomem jakości kapitału ludzkiego według przyjętych kryteriów (wskaźników grupowych). MJKL wyliczony został według wzoru:

$$MJKL = \frac{PD_{mk} + PWF_{mk} + SZ_{mk} + MP_{mk} + AG_{mk} + AS_{mk}}{N},$$

gdzie:

PDmk – prężność demograficzna,

PWFmk – poziom wiedzy funkcjonalnej,

SZmk – stan zdrowia,

MPmk – mobilność przestrzenna,

AGmk – aktywność gospodarcza,

ASmk – aktywność społeczna

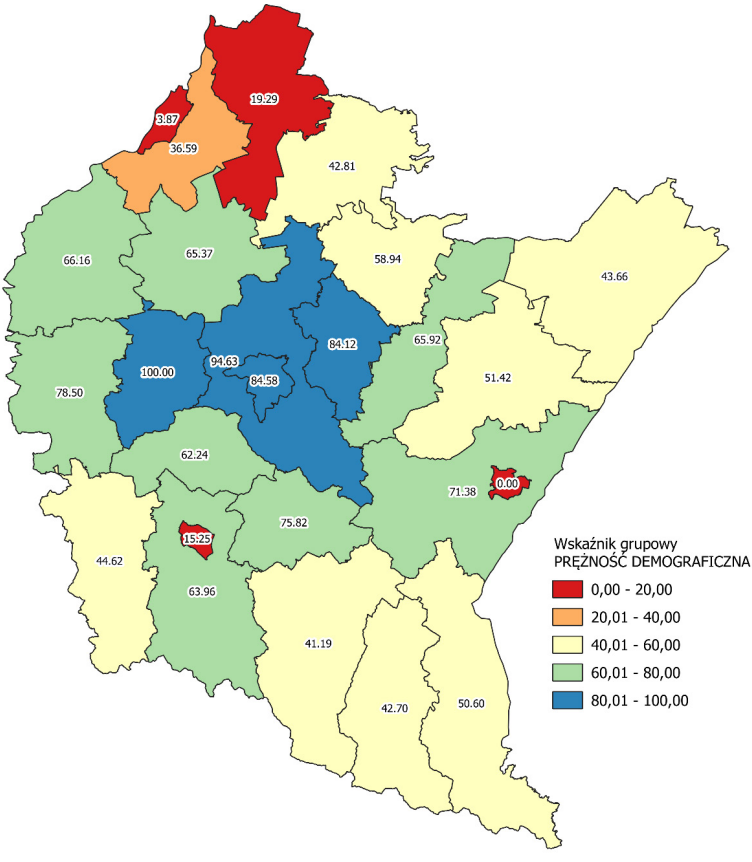
N – liczba wskaźników grupowych.

Do konstrukcji MJKL zastosowano agregację danych w sześciu zmiennych grupowych – mierników poziomu drugiego. Dla każdej z grup zmiennych użyto wskaźników cząstkowych.

[14] T. Grabiński, *Wielowymiarowa analiza porównawcza w badaniach dynamiki zjawisk ekonomicznych*, Kraków 1984.

5. Analiza zróżnicowania kapitału ludzkiego

Sześć mierników cząstkowych: obciążenie demograficzne, reprodukcji brutto ludności, płodność ogólna, dynamika demograficzna ludności, zasoby ludności mobilnej zawodowej, mobilność zawodowa ludności, utworzyło miernik grupowy poziomu drugiego – prężność demograficzna. Suma wartości poszczególnych wskaźników cząstkowych pozwoliła wyliczyć zagregowaną wartość, która przyjmuje wartości w przedziale od 0 do 100.

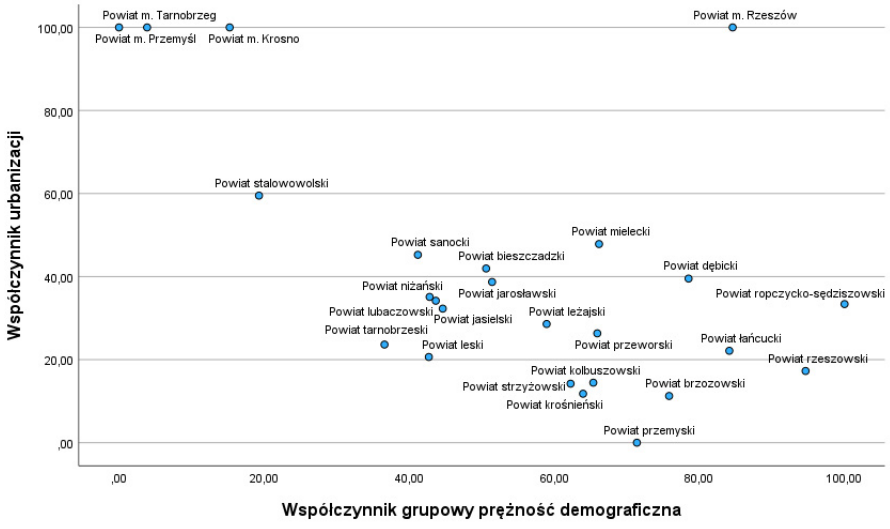


Mapa 1. Wskaźnik grupowy współczynnika prężności demograficznej

Najprężniejsze demograficznie powiaty koncentrowały się w środkowej części województwa. Najwyższą wartość miernika zanotowano w powiecie ropczycko-sędziszowskim. Nieznacznie niższe w powiecie rzeszowskim ziemskim, mieście Rzeszów oraz powiecie łańcuckim. Drugą grupę pod względem poziomu natężenia

wartości miernika prężności demograficznej stanowiły powiaty: dębicki, brzozowski, przemyski ziemski, mielecki, przeworski, kolbuszowski, krośnieński ziemski oraz strzyżowski. Trzy miasta na prawach powiatu – Przemyśl, Tarnobrzeg i Krosno – oraz powiat stalowowolski znalazły się w grupie powiatów o najniższym poziomie wartości miernika prężności demograficznej.

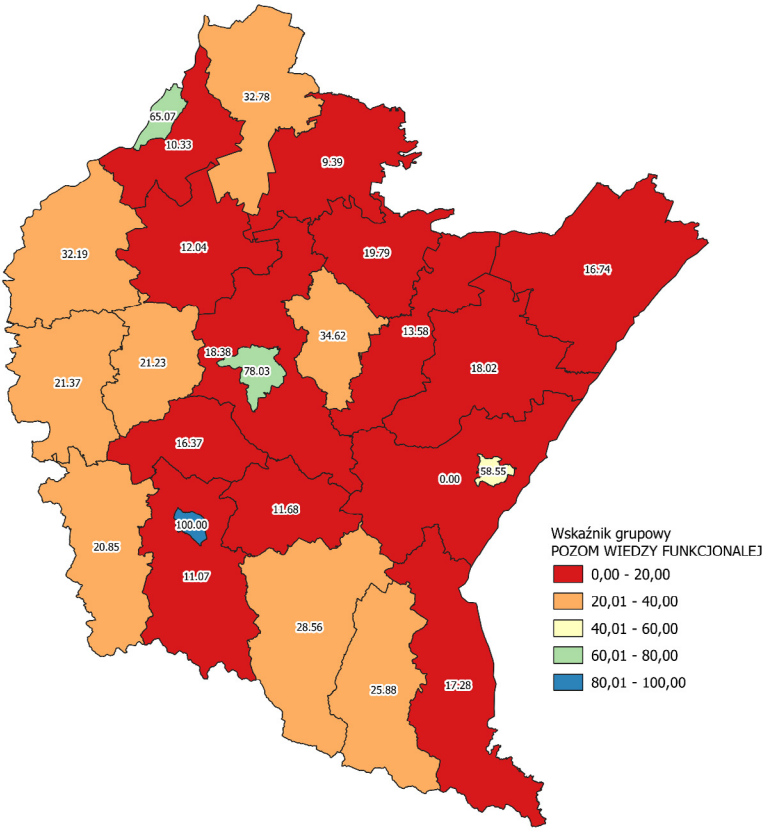
Stosując współczynnik korelacji liniowej Pearsona, można zauważyć silną korelację pomiędzy miernikiem prężności demograficznej i poziomem urbanizacji ($r = –0,572$; $p = 0,003$). Interpretując powyższe dane, można stwierdzić, iż wraz ze wzrostem poziomu urbanizacji maleje wartość miernika prężności demograficznej w powiatach. Najsłabiej zurbanizowane powiaty dysponują największą dynamiką demograficzną i największymi zasobami młodych osób.



Wykres 1. Poziom urbanizacji powiatów i poziom współczynnika grupowego prężności demograficznej

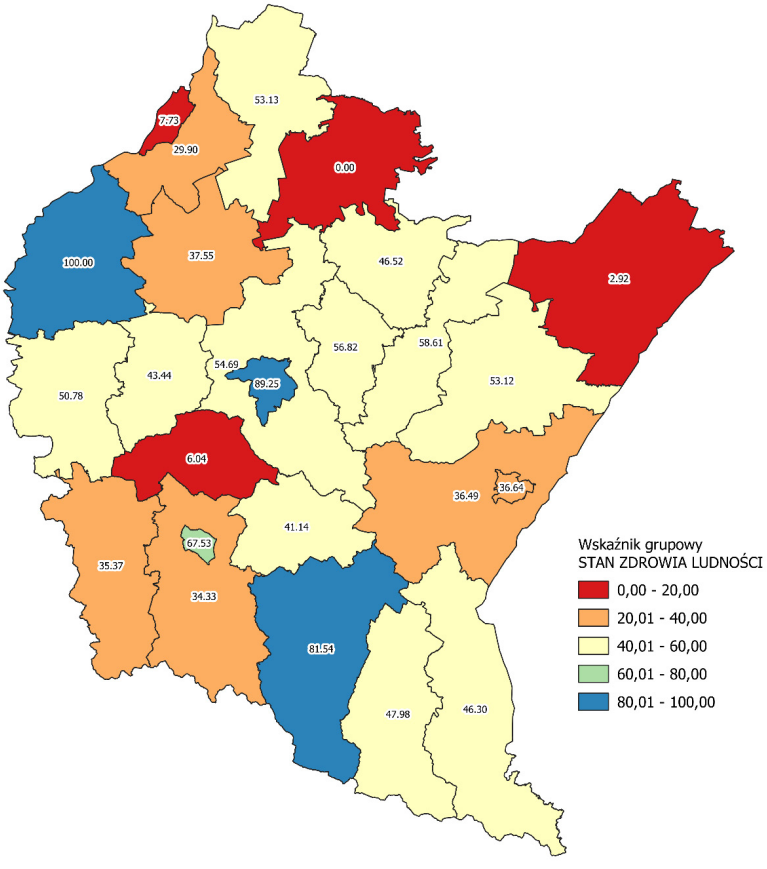
Powiatami charakteryzującymi się relatywnie najwyższym poziomem wiedzy funkcjonalnej mieszkańców są cztery miasta, powiaty grodzkie – Krosno, Rzeszów, Przemyśl i Tarnobrzeg. Mieszkają w nich najlepiej wykształceni mieszkańcy, najczęściej korzystający z czytelni i bibliotek, mogący również korzystać z największego wyboru oferty edukacyjnej na poziomie szkół ponadgimnazjalnych. Relatywnie najniższy poziom wiedzy funkcjonalnej mieszkańców zaobserwowano w powiatach ziemskich – krośnieńskim, przemyskim i tarnobrzeskim oraz przeworskim, kolbuszowskim, niżańskim i brzozowskim. Wyłączając z analizy powiaty ziemskie okalające miasta grodzkie, większość powiatów o najniższym poziomie wiedzy funkcjonalnej zlokalizowana jest we wschodniej części województwa

– strzyżowski, brzozowski, lubaczowski, przeworski, w subregionie krośnieńsko-przemyskim. Przestrzenne zróżnicowanie poziomu wiedzy funkcjonalnej w województwie podkarpackim przedstawiono na mapie 2.



Mapa 2. Wskaźnik grupowy współczynnika poziomu wiedzy funkcjonalnej

Powiatami charakteryzującymi się relatywnie najwyższym poziomem stanu zdrowia mieszkańców są: powiat mielecki, miasto Rzeszów oraz powiat sanocki. Mieszkają w nich osoby w najmniejszym stopniu zagrożone śmiercią z powodu chorób cywilizacyjnych. Również w tych powiatach zanotowano stosunkowo niewielki poziom umieralności niemowląt oraz przedwczesnej śmierci mężczyzn w wieku 35–49 lat. Drugą grupę powiatów charakteryzujących się także relatywnie wysokim poziomem stanu zdrowia ludności tworzą: miasto Krosno oraz powiaty przeworski, łańcucki, rzeszowski ziemski, stalowowolski, jarosławski i dębicki. Do grupy powiatów o najniższym poziomie stanu zdrowia ludności można zaliczyć powiaty niżański, lubaczowski, strzyżowski oraz miasto Tarnobrzeg.

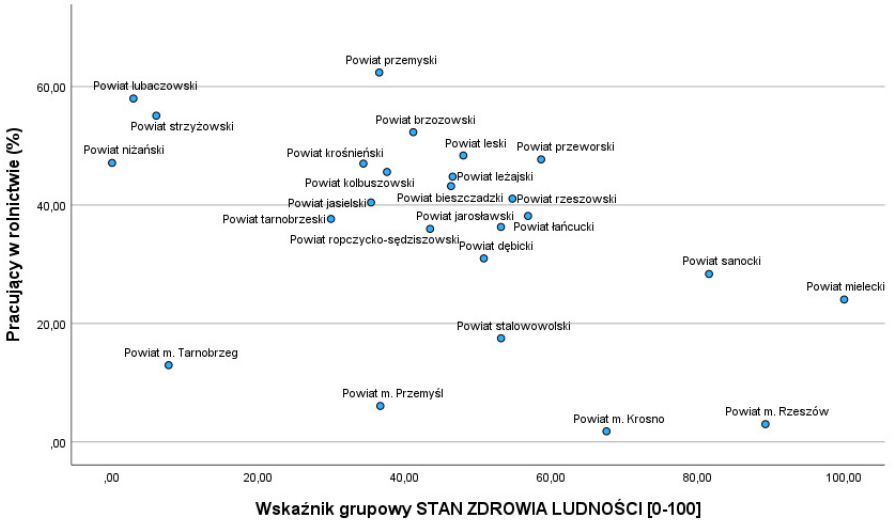


Mapa 3. Wskaźnik grupowy współczynnika stanu zdrowia ludności

Odsetek osób pracujących w I sektorze gospodarki rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo jest skorelowany z poziomem wskaźnika grupowego stan zdrowia ludności. Zależność tę widać na wykresie 2 – powiaty cechujące się niskim poziomem odsetka pracujących w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie charakteryzowały się wyższym poziomem wskaźnika grupowego stanu zdrowia ludności. Współczynnik korelacji liniowej Pearsona wykazuje korelację pomiędzy odsetkiem pracujących w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie a poziomem wskaźnika grupowego stan zdrowia ludności ($r = –0{,}462$; $p = 0{,}02$). Ujemna wartość współczynnika korelacji wskazuje, iż wraz ze wzrostem odsetka pracujących w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie maleje wartość wskaźnika grupowego stan zdrowia ludności.

Wewnętrzny ruch wędrówkowy to jedyny dostępny parametr statystyczny opisujący mobilność przestrzenną na poziomie jednostek terytorialnych, jakimi są

powiaty. Przewagę napływu ludności (dodatnie saldo migracji) rejestrowano jedynie w trzech powiatach województwa. Interesującym faktem jest to, iż przewaga napływu nad odpływem ludności występowała w powiecie ziemskim otaczającym miasto na prawach powiatu – Rzeszów. Na uwagę zasługuje również przypadek powiatu łańcuckiego, który obok powiatu ziemskiego rzeszowskiego oraz miasta Rzeszowa zanotował dodatnie saldo migracyjne. Przewaga napływu nad odpływem ludności może być w tym powiecie podyktowana dobrym połączeniem drogowym

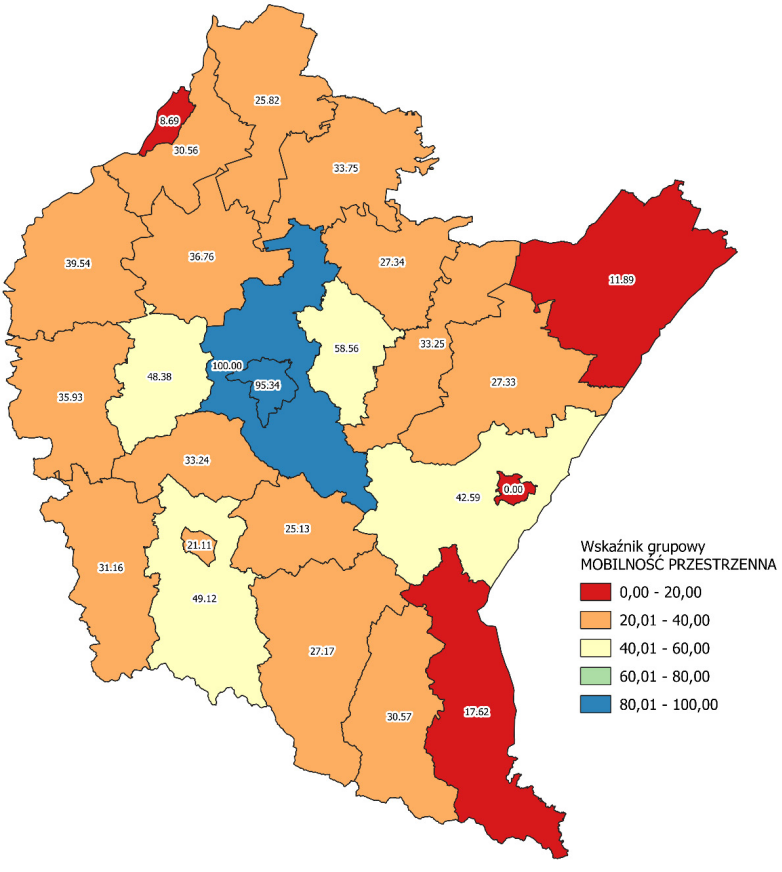


Wykres 2. Odsetek pracujących w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie i poziom wskaźnika grupowego stan zdrowia ludności według powiatów

z Rzeszowem – największym miastem regionu, które zapewnia części osób pracujących w Rzeszowie możliwość mieszkania w niewielkiej odległości od miejsca pracy, szybkiego dojazdu do niej przy zdecydowanie niższych kosztach zakupu mieszkania czy działki budowlanej. Pamiętając o dużym zagęszczeniu przestrzennym Rzeszowa (szczególnie przed jego pierwszym rozszerzeniem w 2006 roku), alternatywa mieszkania szczególnie w zachodniej części powiatu łańcuckiego (gmina Łańcut czy też Czarna) była atrakcyjna dla wielu osób. Powiatem, który zanotował najwyższą przewagę napływu nad odpływem ludności, był powiat ziemski rzeszowski. Saldo migracji wyniosło 3,53 osoby na 1000 ludności i było nieznacznie wyższe niż wartość dla Rzeszowa. Sytuacja Rzeszowa wpisuje się w obserwowaną od kilku lat w tym mieście tendencję dodatniego salda migracyjnego. Rzeszów od chwili stania się stolicą województwa zdecydowanie wzmocnił swoja pozycję jako głównego ośrodka wzrostu w regionie, który „zasysa" mieszkańców z innych podkarpackich powiatów. Znajduje to swoje przełożenie m.in. w niskiej

stopie bezrobocia, wyższych płacach na poziomie wojewódzkim czy też czynnikach jakości życia (oferta edukacyjna, kulturalno-rozrywkowa czy handlowa).

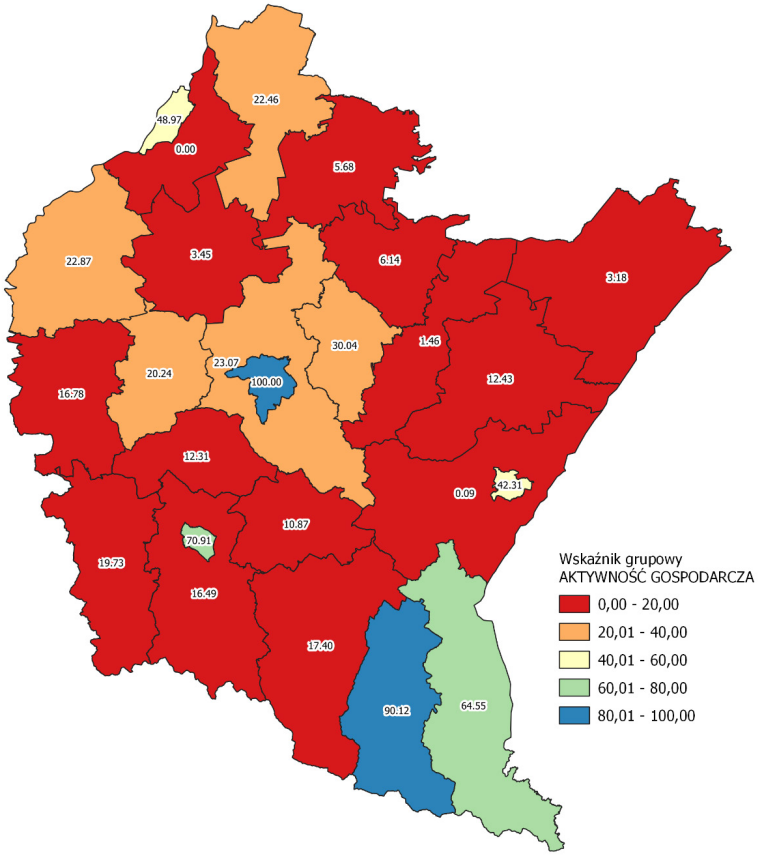
Powiatami o najwyższym ujemnym saldzie migracji, przekraczającym 3 osoby na 1000 mieszkańców, są trzy miasta grodzkie: Krosno, Przemyśl i Tarnobrzeg oraz powiaty bieszczadzki i lubaczowski. Pozostałe 17 powiatów województwa podkarpackiego zanotowało przewagę odpływu nad napływem ludności, która zawierała się w przedziale od –2,90 osoby na 1000 ludności w powiecie brzozowskim do –0,52 osoby na 1000 ludności w powiecie krośnieńskim ziemskim.



Mapa 4. Wskaźnik grupowy współczynnika mobilności przestrzennej

Podstawą określania poziomu aktywności gospodarczej podkarpackich powiatów był wskaźnik relacji liczby osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym oraz liczba podmiotów nowo zarejestrowanych na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym. Dodanie do analizy

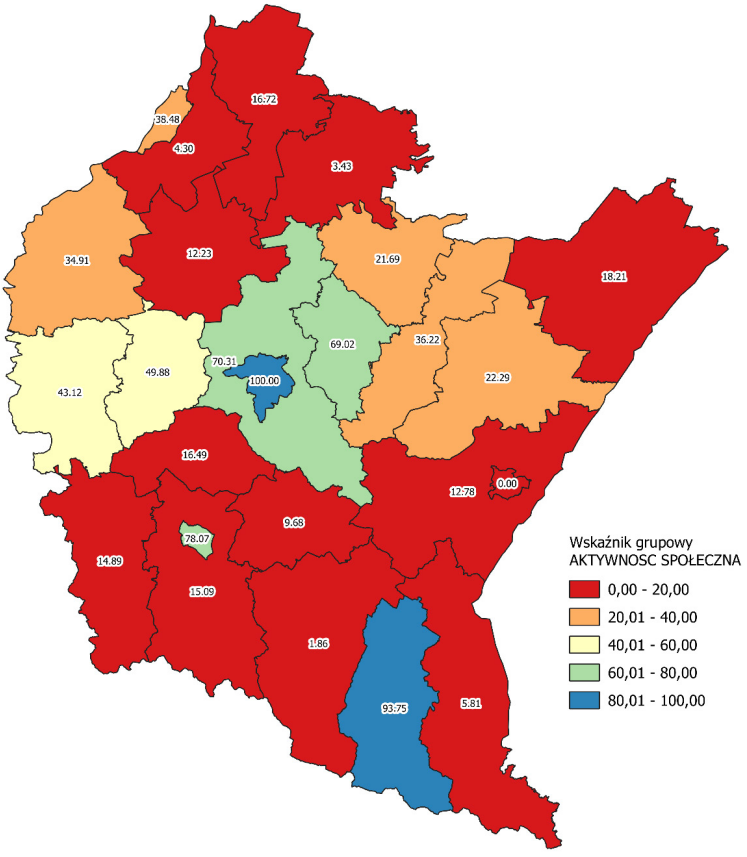
poziomu aktywności gospodarczej wskaźnika liczby podmiotów nowo zarejestrowanych na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym pozwoliło urealnić ten miernik. Oparcie się tylko na liczbie jednostek osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 1000 osób w wieku produkcyjnym nie daje pełnego obrazu zjawiska.



Mapa 5. Wskaźnik grupowy współczynnika aktywności gospodarczej

Wskaźnik nowo zarejestrowanych podmiotów pozwala uzupełnić stan wiedzy. Największe nasilenie przedsiębiorczości w województwie podkarpackim występowało w powiatach grodzkich – Rzeszowie, Krośnie i Tarnobrzegu – oraz dwóch powiatach o wyraźnie turystycznym charakterze – bieszczadzkim i leskim. Najwyższy poziom wskaźnika odnotowano w powiecie leskim. Nieco niższe wartości charakteryzowały miasta: Rzeszów i Krosno. Tak wysoki poziom wskaźnika osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą można w dużym stopniu tłumaczyć wyraźnie turystycznym charakterem tych powiatów, a co za tym idzie – sporym nasyceniem

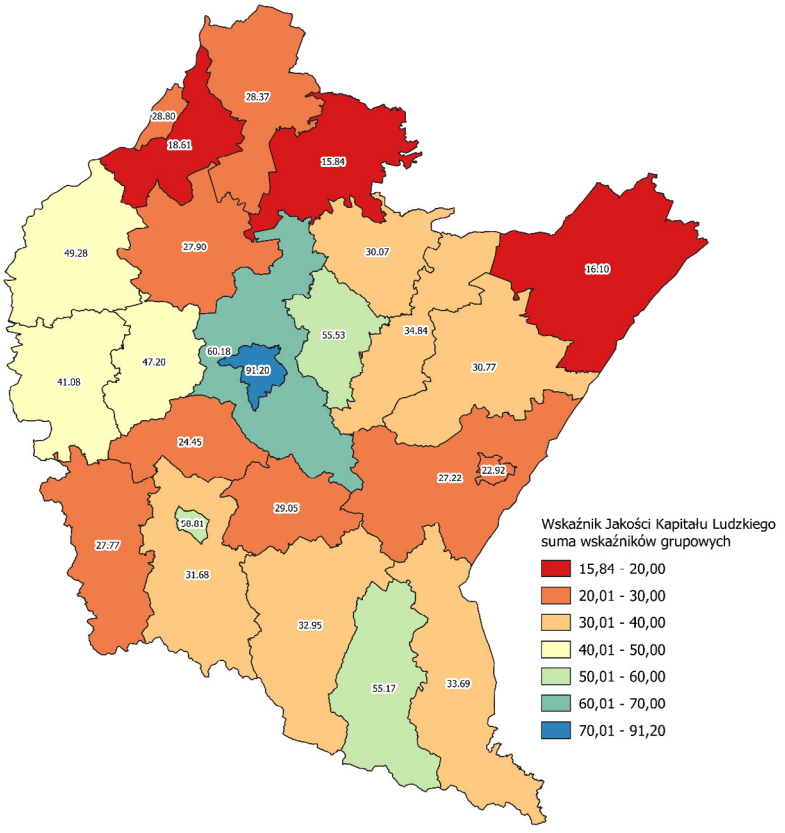
usługodawców z tej branży. W ostatnich latach można obserwować w Bieszczadach dynamiczny rozwój turystyki. Powstaje szereg hoteli, pensjonatów, gospodarstw agroturystycznych, zajazdów czy restauracji. Najniższy poziom nasycenia jednostkami osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 1000 osób w wieku produkcyjnym zaobserwowano w powiatach wschodniej części województwa: przemyskim, lubaczowskim, przeworskim oraz brzozowskim, a także w powiecie kolbuszowskim.



Mapa 6. Wskaźnik grupowy współczynnika aktywności społecznej

Najwyższym poziomem aktywności społecznej charakteryzują się powiaty głównie centralnej części województwa – miasto Rzeszów, powiat rzeszowski ziemski i łańcucki oraz powiat leski i miasto Krosno. Te pięć powiatów można zaliczyć do grupy liderów o najwyższym potencjale aktywności społecznej. Grupę powiatów o relatywnie wysokim poziomie aktywności społecznej tworzą powiat ropczycko-sędziszowski oraz dębicki. Najniższą wartość miernika zanotowano w Przemyślu.

Nieznacznie wyższą wartością miernika aktywności społecznej charakteryzowały się powiaty: sanocki, niżański, tarnobrzeski, bieszczadzki i brzozowski. W grupie powiatów o najniższym poziomie wskaźnika znalazły się ponadto powiaty: kolbuszowski, przemyski, jasielski, krośnieński, strzyżowski, stalowowolski oraz lubaczowski.



Mapa 7. Miernik Jakości Kapitału Ludzkiego

6. Podsumowanie

Do konstrukcji MJKL zastosowano agregację danych w sześciu zmiennych grupowych – mierników poziomu drugiego. Dla każdej z grup zmiennych użyto wskaźników cząstkowych. Pozwoliło to stworzyć zoptymalizowany MJKL. Powiatem o najwyższym poziomie jakości kapitału ludzkiego okazała się stolica województwa – Rzeszów. Zdecydowanie największe ludnościowo miasto regionu, w którym koncentruje się życie gospodarcze, edukacyjne, administracyjne oraz

kulturalne, znacząco dominuje nad pozostałymi powiatami. Wysokim poziomem MJKL cechuje się również wartość wskaźnika w powiecie ziemskim i to właśnie powiat rzeszowski jest największym beneficjentem bliskości i pozycji Rzeszowa. Powiatami o wyższej – średniej – wartości miernika były również Krosno, powiat łańcucki i leski. Zdecydowanie najniższym poziomem wartości MJKL charakteryzowały się powiat niżański, lubaczowski oraz tarnobrzeski ziemski.

Warto podkreślić, iż istotną korzyścią ze stosowania w badaniach nad rozwojem regionalnym kategorii kapitału ludzkiego jest możliwość jego wykorzystania do projektowania polityki regionalnej w większym stopniu odpowiadającej realnym potrzebom mieszkańców regionu. Analizy takie mogą stać się elementem diagnozy strategii rozwoju regionu oraz poszczególnych jednostek podziału administracyjnego województwa – powiatów czy też gmin. Może być to osiągnięte poprzez działania z zakresu edukacji, rynku pracy oraz decentralizacji lokalnej polityki. Możliwość większego wykorzystania lokalnych zasobów kapitału ludzkiego powinna stać się celem lokalnej polityki rozwoju.

Bibliografia

Biedka W., *Inwestycje w kapitał ludzki w ramach polityki spójności a rozwój regionalny*, „Prace Geograficzne" 2021, z. 164.

Cichy K., Malaga K., *Kapitał ludzki w modelach i teorii wzrostu gospodarczego* [w:] *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, red. M. Herbst, Warszawa 2007.

Cuaresma J.C., Doppelhofer G., Huber F., Piribauer P., *Human capital accumulation and long-term income growth projections for European regions*, „Journal of Regional Science" 2018, no. 58(1).

Czerniachowicz B., Marek S., *Wybrane problemy rozwoju kapitału ludzkiego*, Szczecin 2004.

Domański S.R., *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, Warszawa 1993.

Grabiński T., *Wielowymiarowa analiza porównawcza w badaniach dynamiki zjawisk ekonomicznych*, Kraków 1984.

Jabłoński Ł., *Ewolucja podejść do kapitału ludzkiego w naukach ekonomicznych*, „Gospodarka Narodowa. The Polish Journal of Economics" 2021, nr 306, z. 2.

Kotarski H., *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój województwa podkarpackiego*, Rzeszów 2013.

Łobocki J., *Znaczenie kapitału społecznego w budowie konkurencyjnego regionu* [w:] *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*, red. A. Klasik, „Biuletyn KPZK PAN" 2003, z. 208.

Michalczyk T., Musioł S., *Kapitał ludzki i społeczny a rozwój społeczno-ekonomiczny w świetle nowej analizy instytucjonalnej* [w:] *Kapitały ludzkie i społeczne a konkurencyjność regionów*, red. M.S. Szczepański, K. Bierwiaczonek, T. Nawrocki, Katowice 2008.

Popiel I., *Aspekty pojęciowe kapitału ludzkiego i jego znaczenie*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 2015, t. XCV.

Regionalne zróżnicowanie kapitału ludzkiego w Polsce, „Prace Zakładu Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN" 2001, z. 277.

Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. I, Warszawa 1954.

Tyrańska M., *Współczesne tendencje w zarządzaniu zasobami ludzkimi*, Warszawa 2012.

Wieczorek-Szymańska A., *Koncepcja kapitału ludzkiego w teorii ekonomii – przegląd wybranych podejść*, „Studia i Prace WNEiZ US" 2010, nr 17.

IUS ET ADMINISTRATIO **ISSN 2300-4797**

NR 3/2023 (52) **DOI: 10.15584/iuseta.2023.3.11**

dr Paweł Majka
ORCID: 0000-0003-4315-4133
e-mail: pmajka@ur.edu.pl
Instytut Nauk Prawnych
Uniwersytet Rzeszowski

Collaboration with local tax authorities providing tax information

Współdziałanie z samorządowymi organami podatkowymi udostępniającymi informacje podatkowe

Abstract

Currently, there is an increasing cooperation in the exchange of tax information, and this information is also obtained from local tax authorities by other public administration bodies. The issue of providing tax information by local tax authorities is a part of a broader topic concerning the cooperation between administrative bodies. Collaboration between authorities in this regard brings about numerous challenges related to limiting the scope of information provision and the procedure in which it occurs. It is crucial to have legal mechanisms that ensure an efficient process of providing information while protecting the taxpayer's rights. There is no doubt about the need to limit, for example, tax secrecy when disclosing information about taxpayers to other public authorities as part of their duties. Any intrusion into the right to privacy should be balanced with both the public interest and the taxpayer's interest. The existing regulations regarding the subject matter of information provision by local tax authorities and the list of entities entitled to request this information are considered clear and not raising any doubts in their application. However, regarding the procedure for providing information and the form in which disclosure or refusal should take place, legislative changes are necessary, including the introduction of an obligation to inform the taxpayer about the disclosure of their information.

Keywords: tax information, cooperation between authorities, local tax authorities, tax secrecy.

Streszczenie

Współcześnie zwiększa się współpraca w zakresie wymiany informacji podatkowych, w tym informacje te pozyskiwane są również od samorządowych organów podatkowych przez inne organy administracji publicznej. Problem udostępniania informacji podatkowych przez samorządowe organy podatkowe stanowi przy tym wycinek szerszej problematyki współdziałania administracji. W związku ze współdziałaniem organów w tej dziedzinie pojawiają się liczne problemy związane z ograniczeniem zakresu udzielania informacji oraz procedury, w jakiej się ono odbywa. Jako istotne należy zatem uznać istnienie prawnych mechanizmów, które gwarantują sprawny tryb udzielania informacji oraz

równocześnie chronią prawa podatnika. Nie budzi jednocześnie wątpliwości konieczność ograniczenia przykładowo tajemnicy skarbowej w sytuacji ujawniania informacji dotyczących podatników innym organom władzy publicznej w związku z wykonywaniem przez nie zadań. Ingerencji w prawo do prywatności towarzyszyć powinno zachowanie równowagi pomiędzy interesem publicznym oraz interesem podatnika. Obowiązujące regulacje w zakresie przedmiotu udostępniania informacji przez samorządowe organy podatkowy oraz katalog podmiotów uprawnionych do żądania tych informacji należy ocenić jako niewywołujące wątpliwości w ich stosowaniu. Z kolei w zakresie procedury udzielania informacji, form, w jakich udostępnienie lub odmowa powinny nastąpić, wskazano na konieczność zmian legislacyjnych, w tym wprowadzenia obowiązku informowania podatnika o ich udostępnianiu.

Słowa kluczowe: informacje podatkowe, współdziałanie organów, samorządowe organy podatkowe, tajemnica skarbowa.

1. Introduction

The issue of providing tax information by local tax authorities to non-tax public administration bodies is just a part of a broader challenge in terms of government cooperation. Collaboration between tax authorities, particularly in the context of information sharing, has significant consequences, as the evaluation of the correctness of actions taken within this cooperation can subsequently determine the effectiveness of another government entity's activities[1]. The collaboration between these authorities raises numerous issues related to the scope of information sharing and the procedures involved. The conducted analysis will encompass the issue of providing information exclusively to public administration bodies for the purpose of analysing the limits within which local tax authorities can provide them, with the aim of evaluating existing legislative solutions and proposing changes in this regard.

2. The concept of tax information and the scope of its disclosure

The term "information" lacks a precise definition, which makes the only adequate definition applicable to various contexts where the concept of information is found, a general statement that information is a certain portion of meaningful knowledge[2]. As for legal information, it should be understood as information about any facts that have or may have legal significance[3]. On the other hand, tax

[1] See, for example, the assessment of the actions of the authority performing the informational duty consisting of delivering a notification of the non-commencement or suspension of the statute of limitations for a tax obligation, as undertaken in cooperation in issuing a decision by another authority (Resolution of the Supreme Administrative Court dated March 18, 2019, FPS 3/18, CBOSA).

[2] W. Załuski, *O pojęciu informacji w perspektywie teoretyczno-prawnej* [in:] *Informacje gospodarcze. Studium prawne*, ed. A. Walaszek-Pyzioł, Warszawa 2018, p. 11.

[3] G. Wierczyński, W. Wiewiórski, *Informatyka prawnicza*, Warszawa 2016, p. 51.

information refers to information provided to tax authorities about taxable events[4], which serves the tax administration in monitoring taxpayers' compliance with the law[5]. The sources of tax information collected by tax authorities primarily include private and official documents, as well as registries and databases maintained by these authorities.

The acquisition of information from local tax authorities by other public administration bodies arises from the necessity to take them into account when handling matters, most commonly related to social assistance, social insurance, and administrative penalty enforcement in practice. In connection with the fact that local tax authorities are limited to two entities – commune administrators (mayors and city presidents) and local appeal boards, and tax collection in their case is limited to selected local taxes, the subject of the request usually concerns information regarding taxable properties (land, including agricultural and forest land, and buildings, as well as incidentally – structures)[6]. These pieces of information are simultaneously subject to tax secrecy, which entails a prohibition on disclosing individual data, i.e., information concerning a specific person and their activities, regardless of how the tax authorities obtain them[7]. The rule is, however, the use of information held by the tax authority is limited to its organizational structures and exclusively for tax purposes, while exceptions to this rule should be *expressis verbis* defined in legal provisions[8].

3. Tax secrecy and its limitation

The background of the issue of providing information is the concept of tax secrecy. According to Article 293 § 1 of the Tax Ordinance Act of August 29, 1997[9], individual data contained in declarations and other documents submitted by taxpayers, payers, or collectors are subject to tax secrecy. The broadest definition of "tax secrecy", based on the content of the mentioned provision, indicates that

[4] B. Brzeziński, *Informacje i dokumentacja w prawie podatkowym* [in:] *Prawo podatkowe. Teoria. Instytucje. Funkcjonowanie*, ed. B. Brzeziński, Toruń 2009, p. 296.

[5] B. Brzeziński, *Informacje podatkowe* [in:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, Vol. XI: *Prawo finansowe*, eds. H. Litwińczuk, B. Brzeziński, Z. Ofiarski, Warszawa 2017, p. 205.

[6] In the case of local government authorities, there is also no issue arising regarding the provision of information on the international level.

[7] J. Orłowski, *Tajemnica skarbowa* [in:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, Vol. XI: *Prawo finansowe*, eds. H. Litwińczuk, B. Brzeziński, Z. Ofiarski, Warszawa 2017, p. 473.

[8] The judgment of the Supreme Administrative Court dated December 3, 2003, I SA/Wr 2083/01, CBOSA. Similarly: R. Mastalski [in:] J. Borkowski, B. Adamiak, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2016*, Wrocław 2016, p. 1404.

[9] Consolidated text Journal of Laws of 2022, item 2651, as amended, hereinafter referred to as "Tax Ordinance".

it involves a lack of transparency (involving a prohibition on disclosure or provision of information) of individual data contained in any documents submitted by a taxpayer, payer, or collector to the tax authority, as well as in documents held by that authority or information obtained by the authority about that data[10].

Treasury secrecy constitutes a type of official secrecy, with the notable aspect that it should be defined as broadly as possible, which, *notabene*, has occurred in the current regulations. It is also well-established in legal doctrine and jurisprudence that every case of disclosing data contained in any tax documents should be strictly regulated, both in terms of the authorized entities and the extent to which it can occur.

At the same time, there is no doubt about the need to limit tax secrecy in situations where information about taxpayers is disclosed, especially to various public authorities in the course of performing their tasks. In this context, there is a collision between the public interest and the constitutional principle of protecting an individual's right to privacy, which is considered permissible. The right to privacy is not absolute and may be subject to limitations in connection with the enforcement of other norms[11]. In this situation, it is necessary for the legislator to maintain the principle of proportionality so that any intrusion into the right to privacy is balanced with the public interest and the taxpayer's interest. The issue of the boundaries within which tax information is shared is significant today due to the increasing scale of information collection by tax authorities. Additionally, a new phenomenon in modern times is the expansion of the possibilities of using information that was once exclusively available to tax authorities and subject to tax secrecy by other entities (including private entities) and the public opinion[12]. However, the boundaries for sharing information cannot be so narrow that, in the name of protecting information, they hinder tax authorities from, for example, combatting abuse. In light of these general issues, there are detailed questions about the scope of the information to be shared, the list of entities authorized to request information, the appropriate procedure for providing information, the forms in which disclosure or refusal should occur, judicial oversight of information sharing, and whether the taxpayer should be informed about its disclosure. All of these issues also pertain to the sharing of information by local tax authorities.

It's important to note that one of the institutions that limits tax secrecy in a way that raises questions about maintaining the principle of proportionality is the disclosure of specific information according to Article 299b § 1 of the Tax Ordinance Act. This provision allows the Head of the National Revenue Administration to

[10] In this sense: *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, eds. C. Kosikowski, L. Etel, Warszawa 2006, p. 907.

[11] M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 47* [in:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, ed. P. Tuleja, LEX/el. 2019.

[12] P. Schwartz, *The Future of Tax Privacy*, "National Tax Journal" 2008, No. 4, p. 896.

give consent for the disclosure of certain information constituting tax secrecy by heads of tax offices, heads of customs and tax offices, directors of chambers of tax administration. This disclosure excludes information that constitutes secrecy other than tax secrecy and is protected under separate laws. The manner of disclosure and use of the disclosed information should be indicated at the same time. Consent can only be given in the presence of a significant public interest and when it is necessary to achieve the goals of tax control, customs and tax control, tax proceedings, or when the disclosure of this information fulfils citizens' right to be accurately informed about the actions of tax authorities and the transparency of public life[13]. The current regulations do not provide a similar solution for the disclosure of tax secrecy by local tax authorities, which, considering the reservation regarding the potential violation of the proportionality principle of this regulation, should be considered appropriate.

4. Subjective scope of information disclosure by local tax authorities

The existing regulations provide for the possibility of disclosing data covered by tax secrecy, including in connection with their provision to other specifically designated state authorities or the disclosure of information from tax records. Statutory regulations regarding the disclosure of tax information have been divided within the editorial units of the Tax Ordinance Act depending on who requests the information and what it pertains to.

Regarding the disclosure of information by local tax authorities, Article 298 of the Tax Ordinance Act should be noted, which states that tax authorities make available records that do not contain financial information from banks and other financial institutions to the entities enumerated in this provision. These entities include, among others, the Minister responsible for public finance, the Head of the National Revenue Administration, the Supreme Audit Office, authorized in writing by the prosecutor, to the officers of the Police, Internal Security Agency, and Border Guard authorized in writing by the prosecutor in connection with ongoing proceedings, Military Counterintelligence Service, Intelligence Agency, Military Intelligence Service, Central Anticorruption Bureau, Military Gendarmerie, Prison Service, voivode. Records of cases that do not contain information from financial institutions are marked with the "tax secrecy" clause when transferred to authorities and individuals who are not tax authorities.

[13] For a more extensive discussion on the institution of disclosing secrets and criticism of the adopted solutions, see: I. Nowak, *Ujawnienie tajemnicy skarbowej na podstawie artykułu 299b Ordynacji podatkowej*, "Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu" 2020, No. 1, pp. 65–88. See also: D. Habrat. P. Majka, *Upoważnienie inspektora kontroli skarbowej do ujawnienia informacji stanowiących tajemnicę skarbową*, "Przegląd Podatkowy" 2013, No. 8, pp. 36–43.

The issue of disclosing information from tax records has been separately regulated, and in the case of local tax authorities, it is the most common subject of their cooperation with other authorities. According to Article 299 § 1 of the Tax Ordinance Act, tax authorities provide information contained in tax records, excluding information from banks and other financial institutions, to the authorities and individuals listed in Article 298 of the Tax Ordinance Act. Additionally, Article 299 § 3 of the Tax Ordinance Act specifies that tax authorities also provide information to entities such as county and voivodeship labour offices, organizational units of the Agricultural Social Insurance Fund and Social Insurance Institution, the Minister responsible for internal affairs, mayors, city presidents, and voivodes in the context of proceedings related to social benefits. In accordance with Article 299c of the Tax Ordinance Act, tax authorities also provide information contained in tax records, excluding information from financial institutions, to authorities that are required by separate laws to accept certificates or declarations regarding the amount of income or revenue, or certificates or declarations regarding the absence of tax arrears, to the extent necessary to verify the content of the declaration.

In the literature, it is emphasized that the information contained in tax records is processed by the authority providing it, which only provides specific information contained in the records without attaching copies of documents from the case files[14]. Due to the use of the term "information contained in tax records" in Article 299 of the Tax Ordinance Act, there has been some confusion in practice about whether tax information that was not included in the specific tax case files but is found in other information repositories is subject to disclosure in this manner[15]. This issue has been resolved by introducing the regulations of Article 299d of the Tax Ordinance Act, which stipulate that information obtained from entities other than taxpayers, payers, and collectors, as well as information obtained by tax authorities from financial institutions, is subject to the provisions regarding the disclosure of information arising from tax records. Documents containing the information mentioned in Article 299 of the Tax Ordinance Act are marked with the "tax secrecy" clause.

5. Procedure for information disclosure

The disclosure of tax information by local tax authorities to other government entities does not follow a single, coherent, and clearly regulated procedure outlined in the legislation. This raises questions about how to classify the act of providing tax information to other government entities in the context of procedural regulations.

[14] W. Stachurski, *Komentarz do art. 299* [in:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz zaktualizowany*, ed. L. Etel, LEX/el. 2021.

[15] W. Stachurski, *Komentarz do art. 299d* [in:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz zaktualizowany*, ed. L. Etel, LEX/el. 2021.

From the perspective of the authority requesting tax information from a local tax authority, obtaining this information is usually associated with actions involving the collection of evidence in the course of proceedings, inspections, or other verification activities. The multitude and diversity of these forms of activity by public administration bodies make it impossible to provide a comprehensive overview in this discussion. However, it should be noted that, in general, the procedural classification of actions for obtaining information is related to the collection of evidence. The issues of the authority to request tax information from a tax authority and the scope of the acquired information are usually regulated in detailed provisions concerning the activities of the entity requesting this information, regardless of the fact that they are also mentioned in the Tax Ordinance Act. In this context, providing information by local tax authorities to other non-tax government entities can also be classified as part of the collaboration between government agencies. The obligation for such cooperation during administrative proceedings may arise from Article 7b of the Code of Administrative Procedure[16], which states that in the course of administrative proceedings, public administration bodies cooperate with each other as necessary to thoroughly clarify the factual and legal circumstances of the case, taking into account the public interest, the legitimate interests of citizens, and the efficiency of the proceedings, using appropriate means suitable for the nature, circumstances, and complexity of the case[17]. There is no equivalent provision in the Tax Ordinance Act. It is important to note that for entities that are not government bodies (e.g., courts or the prosecution), the basis for providing tax information will generally come from specific procedural regulations that these entities follow, often related to the collection of evidence in civil, criminal, criminal-tax, or administrative proceedings.

The classification of providing tax information from the perspective of actions taken by local tax authorities stems from the aforementioned provisions of the Tax Ordinance Act or specific regulations that may indicate the nature of this activity in the context of proceedings before another authority. The act of providing information is most commonly associated with presenting evidence from a document or conveying information that points to a factual circumstance that needs to be determined. In cases where the Tax Ordinance Act regulations do not specify that providing information is related to an ongoing proceeding, the tax authority, when providing such information, does not have grounds to verify the validity of the request. Nevertheless, this act should be classified as a form of collaboration between entities that are government bodies.

[16] Consolidated text Journal of Laws of 2023, item 775, hereinafter referred to as "Code of Administrative Procedure".

[17] For a broader theoretical understanding of the collaboration among public administration entities, see: S. Biernat, *Działania wspólne w administracji publicznej*, Wrocław 1979, p. 36.

Regardless of the theoretical classification of the act of providing tax information by the tax authority, it should be noted that technically, the act of providing information, which involves sending case files or their parts, or a document containing the information, does not have a formal initiation date with legal consequences for the taxpayer concerned by the information. Instead, the date of initiation of these activities is considered to be the date of receipt of the relevant request for information by the local tax authority. Since there is no tax proceeding conducted in this case, one could point to the moment of completing the information-sharing activity, which is associated with its transmission (the date it is dispatched to the requesting authority or the document containing the information). However, this is not of significant importance in terms of legal consequences. It should also be emphasized that the regulations do not provide for mechanisms to discipline local tax authorities regarding the time frame for providing information or any obligation for the authority to provide such information in the first place. There are also no procedural regulations concerning the appeal of the act itself, for example, in case of incomplete provision of information.

Since providing information does not lead to the issuance of explicit decisions concluding proceedings, and the act of providing information is not considered another administrative act or action within the scope of government administration responsibilities or obligations arising from the law, as defined in Article 3 § 2 point 4 of the Act of August 30, 2002, on Proceedings Before Administrative Courts[18], there is no judicial control over the course of providing information. It should also be noted that in the context of providing information, the taxpayer may not be aware of this action (as the authority requesting information may not be obligated to inform the taxpayer), and the taxpayer is not entitled to participate in it[19]. At the same time, the lack of the taxpayer's involvement is not procedurally significant for them, as even if the taxpayer is informed about another entity's request for information, they have no legal remedies to protect their rights during this process. Furthermore, the absence of a general regulation that requires notifying the taxpayer each time another authority requests information concerning them appears not to meet the standards set by the case law of courts adjudicating in international matters in assessing the legality of obtaining information from tax authorities of other countries by the tax administration. For example, in the judgment of the European Court of Human Rights dated November 27, 1996, in the case of *FS v. Germany*[20], the German tax authorities informed the taxpayer that they intend to transmit, based on the provisions of the agreement on the avoidance of double taxation, information and

[18] Consolidated text Journal of Laws of 2023, item 1634, as amended.

[19] Regarding the taxpayer's right to be informed about the exchange of information concerning them, see: M. Sęk *Prawo do informacji w prawie podatkowym* [in:] *Ochrona praw podatnika. Diagnoza sytuacji*, ed. A. Franczak, Warszawa 2021, p. 369.

[20] No. 30128/96.

documents concerning his assets in the Federal Republic of Germany to the Dutch tax authorities. When assessing the proportionality in the actions of German tax authorities, the European Court of Human Rights found that there were substantial reasons to suspect that the taxpayer was evading taxes in the Netherlands. This led to the conclusion that while providing information would indeed infringe on the right to privacy, it was done in accordance with the principle of proportionality. The idea of balancing the public and private interests in the context of international information exchange, with a focus on the principle of proportionality, should also be taken into consideration when applying regulations regarding the provision of information by Polish tax authorities to other entities on a domestic level. In this regard, it is recommended to introduce a statutory rule that obliges the taxpayer to be informed about this action. Any exceptions in this regard should be rare and based on significant grounds related to the protection of the public interest, for instance, in cases involving law violations during verification procedures.

6. Conclusion

Currently, there is an increasing cooperation in the exchange of tax information, and this information is also obtained from local tax authorities by other public administration bodies. It is essential to have legal mechanisms that ensure an efficient process of providing information while protecting the taxpayer's rights. In terms of protecting the taxpayer's rights, the barrier to sharing information is the institution of tax secrecy. There is no doubt about the need to limit this secrecy when disclosing taxpayer information to other public authorities in the course of their duties. In this context, there is a collision between the public interest and the protection of an individual's right to privacy, which can be considered acceptable under certain conditions. Limiting this secrecy in connection with providing information to domestic entities should be done while maintaining the principle of proportionality, ensuring that the intrusion into the right to privacy is balanced with the public interest and the taxpayer's interest. The existing regulations regarding the scope of information provision by local tax authorities and the list of entities entitled to request this information are considered stable and currently do not raise any doubts in their application. However, regarding the procedure for providing information and the form in which disclosure or refusal should take place, considering the lack of judicial oversight over the provision of information by local tax authorities, legislative changes are desirable. This may include introducing an obligation to inform the taxpayer about the disclosure of their information. It seems that the model of information exchange procedure within international cooperation could serve as a template for creating a coherent procedure for providing tax information.

Bibliography

Biernat S., *Działania wspólne w administracji publicznej*, Wrocław 1979.
Borkowski J., Adamiak B., Mastalski R., Zubrzycki J., *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2016*, Wrocław 2016.
Brzeziński B., *Informacje i dokumentacja w prawie podatkowym* [in:] *Prawo podatkowe. Teoria. Instytucje. Funkcjonowanie*, ed. B. Brzeziński, Toruń 2009.
Brzeziński B., *Informacje podatkowe* [in:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, Vol. XI: *Prawo finansowe*, eds. H. Litwińczuk B. Brzeziński, Z. Ofiarski, Warszawa 2017.
Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 47* [in:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, ed. P. Tuleja, LEX/el. 2019.
Habrat D., Majka P., *Upoważnienie inspektora kontroli skarbowej do ujawnienia informacji stanowiących tajemnicę skarbową*, "Przegląd Podatkowy" 2013, No. 8.
Nowak I., *Ujawnienie tajemnicy skarbowej na podstawie artykułu 299b Ordynacji podatkowej*, "Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu" 2020, No. 1.
Ordynacja podatkowa. Komentarz, eds. C. Kosikowski, L. Etel, Warszawa 2006.
Orłowski J., *Tajemnica skarbowa* [in:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, Vol: XI: *Prawo finansowe*, eds. H. Litwińczuk, B. Brzeziński, Z. Ofiarski, Warszawa 2017.
Schwartz P., *The Future of Tax Privacy*, "National Tax Journal" 2008, No. 4.
Sęk M., *Prawo do informacji w prawie podatkowym* [in:] *Ochrona praw podatnika. Diagnoza sytuacji*, ed. A. Franczak, Warszawa 2021.
Stachurski W., *Komentarz do art. 299* [in:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz zaktualizowany*, ed. L. Etel, LEX/el. 2021.
Stachurski W., *Komentarz do art. 299d* [in:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz zaktualizowany*, ed. L. Etel, LEX/el. 2021.
Wierczyński G., Wiewiórski W., *Informatyka prawnicza*, Warszawa 2016.
Załuski W., *O pojęciu informacji w perspektywie teoretyczno-prawnej* [in:] *Informacje gospodarcze. Studium prawne*, ed. A. Walaszek-Pyzioł, Warszawa 2018.

Legal acts

Act of June 14, 1960, Code of Administrative Procedure (consolidated text Journal of Laws of 2023, item 775).
Act of August 29, 1997, Tax Ordinance Act (consolidated text Journal of Laws of 2022, item 2651 as amended).
Act of August 30, 2002, Law on Proceedings Before Administrative Courts (consolidated text Journal of Laws of 2023, item 1634 as amended).

Jurisprudence

Judgment of the European Court of Human Rights dated November 27, 1996, in the case of *FS v. Germany*, No. 30128/96.
Resolution of the Supreme Administrative Court dated March 18, 2019, FPS 3/18.
Judgment of the Supreme Administrative Court dated December 3, 2003, I SA/Wr 2083/01.

IUS ET ADMINISTRATIO ISSN 2300-4797

NR 3/2023 (52) DOI: 10.15584/iuseta.2023.3.12

dr Marcin Mamiński
ORCID: 0000-0002-8046-6155
e-mail: adwokat@marcinmaminski.com.pl
Akademia Nauk Stosowanych WSGE im. A. De Gasperi w Józefowie

Gwarancje praw człowieka w polskim samorządzie terytorialnym: analiza aspektów ustrojowych

Human rights guarantees in Polish local government: analysis of constitutional aspects

Abstract

Nowadays, there is an increasing emphasis on respecting human rights and protecting individual freedoms. In this context, the role of local government units in ensuring these rights becomes particularly important. The performance of public tasks by local government officials directly affects the quality of life of the residents of a given municipality, while also potentially affecting the respect for their human rights. The state fulfills its public tasks, among other things, through administration, which has specific structures at both the central and territorial levels. Territorial administration includes units directly carrying out orders and guidelines from central authorities or entities that carry out entrusted public tasks in their own name and on their own responsibility. The second type of state task implementation in the field is called local government. The division of state administration into central administration and local government is characteristic of most democratic countries. The current model of local government in Poland has been shaped since 1989 and is one of many effects of the country's political transformation. The aim of the article is to draw attention to the key aspects of the performance of public tasks by local government units in the context of human rights protection.

Keywords: Human rights, local government, human rights protection, local authorities, Constitution of Poland.

Streszczenie

W dzisiejszych czasach coraz większy nacisk kładzie się na poszanowanie praw człowieka i ochronę wolności jednostki. W tym kontekście rola jednostek samorządu gminnego w zapewnieniu tych praw nabiera szczególnego znaczenia. Wykonywanie zadań publicznych przez samorząd terytorialny wpływa bezpośrednio na jakość życia mieszkańców danej gminy, a jednocześnie może mieć wpływ na poszanowanie ich praw człowieka. Państwo realizuje swoje zadania publiczne m.in. poprzez administrację, która posiada określone struktury na szczeblu centralnym i terytorialnym. Do administracji terytorialnej należą jednostki bezpośrednio wypełniające polecenia i wytyczne władz

centralnych bądź podmioty, które wykonują powierzone zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Drugi rodzaj realizacji zadań państwa w terenie nazywany jest samorządem terytorialnym. Podział administracji państwa na administrację centralną oraz samorząd terytorialny jest charakterystyczny dla większości państw demokratycznych. Obecny model samorządu terytorialnego w Polsce kształtuje się od 1989 roku. Jest jednym z wielu efektów zmiany ustrojowej państwa, jaka wówczas nastąpiła. Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na kluczowe aspekty wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu gminnego w kontekście ochrony praw człowieka.

Słowa kluczowe: prawa człowieka, samorząd terytorialny, ochrona praw człowieka, władze lokalne, Konstytucja RP.

1. Wstęp

Jednostki samorządu gminnego mają ogromny wpływ na życie mieszkańców danego obszaru. Dlatego też podejmowane przez nie decyzje i działania powinny być zawsze ukierunkowane na zapewnienie poszanowania praw człowieka. W kontekście ochrony praw człowieka ważnym aspektem jest świadomość mieszkańców na temat swoich praw i możliwości ich realizacji. Dlatego też samorządy powinny podejmować działania na rzecz edukacji społecznej oraz wspierania inicjatyw mieszkańców związanych z ochroną praw człowieka. Jednocześnie należy pamiętać o tym, że wykonywanie zadań publicznych przez jednostki samorządu gminnego może również wiązać się z potencjalnymi zagrożeniami dla praw człowieka. Warto zwrócić uwagę na te zagrożenia i podejmować działania na rzecz ich minimalizacji. Samorząd terytorialny jako przedmiot badań naukowych jest bogato opisany w literaturze. Poświęcono mu wiele publikacji z dziedziny prawa administracyjnego i prawa konstytucyjnego. Należy podkreślić, iż pomimo faktu istnienia samorządu terytorialnego w obecnym kształcie od ponad 30 lat nadal występują różne stanowiska i spory dotyczące podstawowych elementów jego funkcjonowania.

W ramach badań posłużono się metodą formalno-dogmatyczną, związaną z analizą krajowych oraz międzynarodowych (w tym unijnych) aktów prawnych odnoszących się do badanej problematyki. Posłużono się również w niewielkim zakresie metodą historyczno-prawną, która pozwoliła lepiej zrozumieć badaną tematykę.

2. Pojęcie bezpieczeństwa w zapewnieniu poszanowania praw człowieka

Bezpieczeństwo w demokratycznym państwie prawnym jest kwestią, która wymaga uwagi ze strony legislatora. Mimo że pojęcie to jest szeroko używane w życiu codziennym, to nie posiada ono jednoznacznej definicji w przepisach obowiązującego prawa. Istnieje wiele odniesień do bezpieczeństwa w różnych

gałęziach prawa[1]. Bezpieczeństwo może być rozpatrywane w kontekście przedmiotowym, jak np. bezpieczeństwo sanitarne, czy też w kontekście podmiotowym, jak bezpieczeństwo ludzi. W zależności od obszaru lub przestrzeni, w której ma być zapewnione bezpieczeństwo, można mówić o bezpieczeństwie lokalnym, państwa lub międzynarodowym.

Bezpieczeństwo jest zazwyczaj utożsamiane z ochroną przed zagrożeniami, ale w rzeczywistości to także stan poczucia pewności i oparcia, zarówno psychicznego, jak i prawego. Jednostka potrzebuje poczucia bezpieczeństwa, aby funkcjonować w społeczeństwie i podejmować działania na rzecz swojego rozwoju i dobra. W państwie prawnym zapewnienie bezpieczeństwa jest zadaniem organów państwa, które powinny działać w sposób instytucjonalny i praktyczny. Formalne gwarancje ochrony powinny prowadzić do społecznie akceptowalnego poziomu ryzyka, w którym obywatele i ich wspólnoty nie odczuwają zagrożenia swego istnienia ani podstawowych interesów życiowych[2].

Warto podkreślić, że bezpieczeństwo jest pojęciem złożonym i wieloaspektowym, dlatego jego zagadnienia pojawiają się w wielu dziedzinach prawa, np. w prawie pracy, prawie ochrony środowiska, prawie budowlanym czy też w prawie karnym. Ważne jest, aby organy państwa działały w sposób spójny i konsekwentny, aby zapewnić obywatelom poczucie bezpieczeństwa i ochronę ich podstawowych praw i interesów.

Według W. Kawki bezpieczeństwo jest niezbędne dla rozwoju grup społecznych i polega na zapewnieniu ochrony ogółowi społeczeństwa i jego interesom, a także państwu wraz z jego celami przed szkodami z jakiegokolwiek źródła[3]. J. Litwin definiuje bezpieczeństwo publiczne jako ochronę podstaw politycznego ustroju państwa, a także społeczno-gospodarczego. To oznacza, że pojęcia „bezpieczeństwo państwa" oraz „bezpieczeństwo publiczne" są ze sobą ściśle związane. Zdaniem J. Zaborowskiego bezpieczeństwo to stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia normalne funkcjonowanie organizacji państwowej oraz realizację jej interesów, a także zachowanie życia, zdrowia i mienia jednostek żyjących w tej organizacji oraz korzystanie przez nie z praw i wolności zagwarantowanych konstytucją i innymi przepisami prawa[4].

Współczesny świat charakteryzuje się różnorodnymi źródłami zagrożeń bezpieczeństwa, które z upływem czasu i postępem cywilizacyjnym ulegają rozszerzeniu. Wobec tego państwo musi stale dostosowywać swoje strategie i działania w celu ochrony bezpieczeństwa publicznego. Stanowi to jedno z najważniejszych zadań

[1] *Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 1998, s. 51.

[2] E. Ura, S. Pieprzny, T. Pado, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 162.

[3] W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 46.

[4] J. Zaborowski, *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977, s. 11.

państwa. W tym celu musi ono określać, co jest zgodne, a co niezgodne z bezpieczeństwem oraz co może zagrozić bezpieczeństwu. Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego wymaga działań na różnych poziomach – od działań podejmowanych przez państwo, przez współpracę międzynarodową, aż po zaangażowanie społeczeństwa w proces ochrony bezpieczeństwa.

3. Źródła podstawowych gwarancji poszanowania praw człowieka

Utworzenie samorządu terytorialnego oraz wzrost demokratyzacji życia społecznego doprowadziły do reform w administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego poprzez zmianę podejścia do zarządzania tymi obszarami. Zmiana ta objawia się przede wszystkim przekazaniem odpowiedzialności za te kwestie na niższe szczeble władzy, co jest konsekwencją decentralizacji administracji oraz realizacji zasady subsydiarności[5]. W kontekście bezpieczeństwa i porządku publicznego oznacza to, że społeczność lokalna ma większy wpływ na decyzje dotyczące strategii, priorytetów i działań związanych z utrzymaniem porządku i zapewnieniem bezpieczeństwa.

Jednostki samorządu terytorialnego powinny skoncentrować swoje zadania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego na działaniach ochronnych, ponieważ nie posiadają władztwa, które umożliwiłoby im skuteczne zwalczanie innych zagrożeń. Najważniejszą płaszczyzną działań powinno być zabezpieczanie bezpieczeństwa obywateli, co jest podstawowym celem jednostek samorządu terytorialnego[6].

Wprowadzenie praw i wolności człowieka do aktów normatywnych nie wystarcza, aby zagwarantować ich pełną ochronę i przestrzeganie. Konieczne jest utworzenie skutecznych mechanizmów, które pozwolą jednostkom dochodzić swoich praw w przypadku ich naruszenia. W tym celu stosuje się gwarancje praw człowieka, które stanowią kompleksowe systemy ochrony praw człowieka i swobód obywatelskich. Dzięki nim jednostki mają możliwość skutecznego korzystania ze swoich praw oraz egzekwowania ich przestrzegania od organów władzy i innych podmiotów[7].

Warto w tym miejscu wspomnieć, iż F. Ermacora wprowadził do literatury prawniczej nową typologię ochrony praw człowieka, wyróżniając ochronę *sensu stricto* oraz ochronę *sensu largo*. Ochrona *sensu stricto* dotyczy udzielania porad prawnych, przygotowywania projektów aktów prawnych oraz egzekwowania swoich praw przed sądami i urzędami. Natomiast ochrona *sensu largo* obejmuje ogół wyspecjalizowanych organów i środków prawnych, których zadaniem jest

[5] E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988, s. 124–125.

[6] *Ibidem*, s. 197.

[7] A. Bisztyga, M. Jabłoński, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Chełm 2003, s. 13.

zapewnienie przestrzegania praw człowieka ustanowionych w aktach legislacyjnych. Dzięki takim środkom jednostki mogą skutecznie korzystać ze swoich praw i egzekwować ich przestrzeganie przez władze i innych podmiotów[8].

Ponadto w preambule Konstytucji RP[9] zaznaczono, że państwowe prawo podstawowe opiera się na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współpracy władz oraz dialogu społecznym, a także na zasadzie pomocniczości, która umacnia uprawnienia obywateli i wspólnot. Konstytucja RP gwarantuje ochronę wolności i praw osobistych, politycznych, ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych oraz określa środki ochrony. Zasady przyrodzonej godności człowieka, prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi stanowią niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej. Gwarancje ustrojowe wynikają bezpośrednio z rozdziału II Konstytucji RP, zatytułowanego *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*.

Wiele treści literatury przedmiotu opiera się na typologii wyróżniającej gwarancje materialne i formalne, jednak w czasach dynamicznego rozwoju praw ten podział jest zbyt ogólny, a przykłady źródeł gwarancji znalazłyby odzwierciedlenie w obu grupach. Szczegółową typologię podstawowych gwarancji praw człowieka opracował L. Wiśniewski, który wyróżnił:

1. Gwarancje ustrojowe: opierają się na konstytucji i jej najważniejszych zasadach, stanowiąc podstawowy gwarant praw i wolności obywatelskich.
2. Gwarancje prawno-instytucjonalne: obejmują szereg organów, instytucji i norm prawnych, które zostały ustanowione w drodze procedury legislacyjnej. Ich celem jest określenie metod i środków realizowania praw jednostki, tworząc tym samym system ochrony i kontroli przestrzegania praw.
3. Gwarancje społeczne i moralne: tworzą instytucje społeczne i pozarządowe, które kontrolują przestrzeganie norm oraz oferują pomoc w przypadku konieczności dochodzenia swoich praw.
4. Gwarancje materialne: określane również jako faktyczne, obejmują wszystkie realne dobra materialne umożliwiające korzystanie z praw[10].

W tym miejscu warto wspomnieć również o gwarancjach procesowych, które są kluczowym elementem systemu ochrony praw człowieka i wolności obywatelskich. Wyróżniają się one w literaturze karnoprocesowej i obejmują wszystkie środki urealniające stosowanie prawa w procesie sądowym. Mają one na celu zagwarantowanie, że proces sądowy będzie przebiegał zgodnie z zasadami prawa i że osoby podejrzane o popełnienie przestępstwa będą miały zapewnione odpowiednie prawa i wolności. W skład gwarancji procesowych wchodzą m.in.: prawo do obrony, prawo do przesłuchania, prawo do dostępu do akt sprawy, a także przepisy dotyczące procedury sądowej i postępowania karnego. Wszystkie te środki mają na celu zabezpieczenie praw jednostki i zapewnienie sprawiedliwego procesu.

[8] *Ibidem*, s. 15.

[9] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

[10] A. Bisztyga, M. Jabłoński, K. Wójtowicz, *System ochrony*…, *op.cit.*, s. 18–19.

Ważnym elementem gwarancji procesowych jest również zapewnienie, że przepisy ustawowe dotyczące procesu sądowego są wykonywane w sposób właściwy i skuteczny, co ma na celu zapewnienie realizacji zadań wymiaru sprawiedliwości. Dzięki gwarancjom procesowym osoby podejrzane o popełnienie przestępstwa mają zapewnione prawo do sprawiedliwego procesu, co stanowi jedną z podstawowych wartości demokratycznego państwa prawnego[11].

4. Rola samorządu terytorialnego w ochronie praw człowieka

Decentralizacja władzy publicznej była jednym z fundamentalnych założeń, które legły u podstaw III Rzeczypospolitej. Założenie to, ucieleśnione w 1990 roku w odrodzeniu gmin jako samodzielnych podmiotów prawa publicznego, znalazło swoje ustrojowe umocowanie w Konstytucji RP z 1997 roku, a następnie utworzeniu powiatów i województw w 1999 roku[12].

Artykuł 15 Konstytucji RP stanowi, że „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej", zaś art. 16 wskazuje, że „istotną część zadań publicznych samorząd terytorialny wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność". Jest to zgodne z ratyfikowaną przez Polskę Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, która stwierdza, że „samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do ich kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców".

Istotą samorządu jest zasada pomocniczości, która zakłada, że decyzje powinny być podejmowane na jak najniższym szczeblu, czyli przez mieszkańców danego regionu. Samorząd terytorialny daje możliwość urzeczywistnienia demokracji, ponieważ to właśnie mieszkańcy mają wpływ na decyzje dotyczące ich codziennego życia. Poprzez wybory lokalne wybierają oni swoich przedstawicieli, którzy mają za zadanie reprezentować ich interesy w organach samorządowych. To oni podejmują decyzje dotyczące np. inwestycji, budżetu, edukacji, kultury czy opieki społecznej. Samorząd terytorialny jest też odpowiedzialny za rozwój gospodarczy danego regionu oraz zapewnienie mieszkańcom odpowiedniej jakości życia. Samodzielność samorządu terytorialnego daje możliwość dostosowania rozwiązań do potrzeb lokalnych społeczności, co przyczynia się do zwiększenia efektywności działań i zaspokojenia potrzeb mieszkańców[13].

Takie oddolne podejście do problematyki rozwoju sprzyja niewątpliwie widocznemu w ostatnich latach dynamicznemu postępowi społecznemu i gospodarczemu,

[11] J. Skorupka, *O sprawiedliwości procesu karnego*, Warszawa 2003, s. 99–100.

[12] B. Słobodzian, *Współczesne systemy samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2005, s. 15–45.

[13] A. Chodubski, *Samorząd terytorialny w Polsce, jako wartość kulturowo-cywilizacyjna* [w:] *25 Lat Samorządu Terytorialnego*, red. A. Finster, J. Knopek, Chojnice 2015, s. 30.

a w efekcie wyraźnej poprawie warunków życia w Polsce. Sam samorząd terytorialny stał się natomiast trwałym elementem lokalnej demokracji.

Pogłębienie procesu decentralizacji, wzmocnienie samorządowej samodzielności oraz ochrona praw człowieka stanowią kluczowe elementy demokratycznego państwa prawnego. W Polsce – kraju o bogatej tradycji samorządowej – te trzy aspekty są niezbędnymi warunkami rozwoju państwa zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym.

Decentralizacja i samorządność oznaczają przekazywanie części władzy z centralnych organów państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, takich jak gminy, powiaty czy województwa. Dzięki temu organy samorządowe są bardziej zorientowane na potrzeby swoich mieszkańców i mają możliwość podejmowania decyzji dostosowanych do lokalnych potrzeb. Wzmocnienie samorządowej samodzielności przyczynia się także do zwiększenia zaangażowania mieszkańców w życie publiczne oraz wzmacnia zaufanie do władz.

Ochrona praw człowieka stanowi podstawową wartość, która jest fundamentem demokratycznego państwa prawnego. Wszyscy ludzie powinni mieć równe prawa. W Polsce ochrona praw człowieka jest zagwarantowana w Konstytucji RP oraz w międzynarodowych umowach, których Polska jest stroną. Współpraca między organami centralnymi a samorządowymi, a także z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i sektorem prywatnym jest niezbędna do osiągnięcia tych celów. Wymaga to także zwiększenia partycypacji obywateli w życiu publicznym oraz upowszechnienia wiedzy na temat praw i możliwości, jakie daje samorządność i ochrona praw człowieka[14].

5. Podsumowanie

Prawa człowieka są jednym z podstawowych elementów koncepcji demokracji i państwa prawa. Ich ochrona jest fundamentalnym zadaniem państwa i wymaga uwzględnienia w procesie tworzenia prawa oraz jego egzekucji. Ochrona praw człowieka ma na celu zagwarantowanie godności i wolności każdej osobie, niezależnie od jej pochodzenia, płci, orientacji seksualnej, wyznania czy statusu materialnego. Rozumienie ochrony praw człowieka można uwzględniać dwa ujęcia – jako stan faktyczny oraz jako proces. Stan faktyczny dotyczy przepisów prawnych oraz katalogu praw człowieka, które obowiązują w danym państwie. Ich przestrzeganie jest poddane procedurom wyjaśniającym, a naruszenie praw człowieka może

[14] Postulat zaprezentowany również w programie „Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo". Zakłada on 21 rozwiązań – katalog konkretnych rozstrzygnięć dotyczących kwestii fiskalnych, organizacji służby zdrowi i oświaty, organizacji władz samorządowych, finansowania zadań, mechanizmów uczestnictwa mieszkańców we współrządzeniu, rekonstrukcji funkcji samorządu powiatowego i wojewódzkiego. E. Bendyk, A. Smolar, *Nowa fala samorządności* [w:] *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, red. D. Sześciło, Warszawa 2019, s. 10.

skutkować sankcjami. Proces ochrony praw człowieka z kolei obejmuje dynamikę rozwoju katalogu praw i wolności, powstawanie procedur, organów i organizacji, które mają za zadanie zapewnić ich ochronę, oraz reagowanie na nowe wyzwania i zagrożenia dla praw człowieka.

Warto podkreślić, że ochrona praw człowieka to nie tylko obowiązek państwa, ale również każdej osoby, która ma prawo do ochrony swoich praw oraz obowiązek szanowania praw innych. Z tego powodu edukacja społeczna i budowanie kultury praw człowieka są równie ważne jak system prawny i jego egzekucja. Tylko dzięki kompleksowemu podejściu do ochrony praw człowieka można zapewnić ich pełną ochronę i realizację w praktyce.

Ochrona praw człowieka jest niezwykle ważna, ale wymaga stałego dbania i wdrażania odpowiednich rozwiązań zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Stanowi fundamentalne zadanie państwa, które powinno zagwarantować każdej osobie godność i wolność, niezależnie od jej pochodzenia, płci, wyznania czy statusu materialnego. Wymaga to ciągłego dbania i wdrażania odpowiednich rozwiązań na poziomie krajowym i międzynarodowym. Niezbędne jest stosowanie skutecznych mechanizmów ochrony praw człowieka, takich jak sądy i organy ochrony praw człowieka, a także edukacja społeczna i kultura praw człowieka. Wprowadzenie odpowiednich procedur i instytucji oraz ich skuteczne funkcjonowanie są kluczowe dla zapewnienia pełnej ochrony praw człowieka.

Bibliografia

Bendyk E., Smolar A., *Nowa fala samorządności* [w:] *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, red. D. Sześciło, Warszawa 2019.

Bisztyga A., Jabłoński M., Wójtowicz K., *System ochrony praw człowieka*, Chełm 2003.

Chodubski A., *Samorząd terytorialny w Polsce, jako wartość kulturowo-cywilizacyjna* [w:] *25 Lat Samorządu Terytorialnego*, red. A. Finster, J. Knopek, Chojnice 2015.

Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.

Litwin J., *Prawo administracyjne*, cz. 4, Warszawa 1953.

Skorupka J., *O sprawiedliwości procesu karnego*, Warszawa 2003.

Słobodzian B., *Współczesne systemy samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2005.

Słownik współczesnego języka polskiego, red. B. Dunaj, Warszawa 1998.

Ura E., *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988.

Ura E., Pieprzny S., Pado T., *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.

Zaborowski J., *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977.

Akty prawne

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

IUS ET ADMINISTRATIO ISSN 2300-4797

NR 3/2023 (52) DOI: 10.15584/iuseta.2023.3.13

dr Artur Mazurkiewicz
ORCID: 0000-0003-4921-4969
e-mail: armazurkiewicz@ur.edu.pl
Instytut Nauk Prawnych
Uniwersytet Rzeszowski

Uwagi odnośnie do zasadności zmian regulacji normatywnej dotyczącej zwrotu kosztów postępowania administracyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, w postępowaniu administracyjnym

Remarks on the validity of changes to the normative regulation regarding the reimbursement of costs of administrative proceedings, including the costs of legal representation in administrative proceedings

Abstract

The Code of administrative procedure assumes that the costs of evidentiary proceedings are most often borne by the administrative body, which is related do its obligation to establish the substantive truth. Despite the existence of a regulation providing for charging the parties with the costs of proceedings incurred in their interest tor through their fault, it is applied by the authorities with great resistance. However, there is no provision or even a discussed solution regarding the reimbursement of the costs of legal representation in administrative proceedings, which, considering the numerous cases of representation of the parties by professionals legal advisers, seems to be a significant gap and which in turn burdens the budgets of the parties of the proceedings without giving them a chance to recover the expenditure on representative. In court proceedings, these matters are regulated comprehensively and established practice allows the parties to be charged with costs if they lose the case, and also let the parties to recover the costs of legal assistance that they paid during the proceedings. While the differences in the settlement of procedural costs between civil and administrative proceedings are, at least partially, justified by the different model of administrative cases (lack of adversarial proceedings, inquisitorial model), the author considers the lack of legal basis for the reimbursement of legal representation costs in the Code of Administrative Procedure to be a serious legal loophole and anachronism. The article contains arguments justifying the demand for *de lege ferenda* changes in the scope presented above.

Keywords: reimbursement of proceedings costs, legal representation costs, administrative proceedings.

Streszczenie

W Kodeksie postępowania administracyjnego przyjęto, że koszty postępowania dowodowego najczęściej obciążają organ administracji, co związane jest z jego obowiązkiem ustalenia prawdy materialnej. Pomimo istnienia regulacji przewidującej obciążanie stron kosztami postępowania poniesionymi w jej interesie lub z jej winy jest ona stosowana przez organy z dużymi oporami. Nie istnieje natomiast żaden przepis ani nawet nie jest dyskutowane rozwiązanie dotyczące zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu administracyjnym, co wobec licznych przypadków reprezentacji stron przez profesjonalnych zastępców procesowych wydaje się być istotną luką i co z kolei obciąża budżety stron, nie dając im szansy na odzyskanie nakładów na pełnomocnika. W postępowaniach sądowych sprawy te są uregulowane kompleksowo, a ugruntowana praktyka pozwala obciążać strony kosztami, jeśli sprawę przegrały, zaś stronom odzyskiwać koszty pomocy prawnej, którą opłacały w toku postępowania. O ile różnice w rozliczeniach kosztów postępowania między postępowaniem cywilnym a administracyjnym są, choć jedynie częściowo, uzasadnione odmiennym modelem spraw administracyjnych (brak kontradyktoryjności, model inkwizycyjny), o tyle brak podstaw prawnych zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w Kodeksie postępowania administracyjnego autor uważa za poważną lukę prawną i anachronizm. W artykule zamieszczona jest argumentacja uzasadniająca postulat zmian *de lege ferenda* w przedstawionym wyżej zakresie.

Słowa kluczowe: zwrot kosztów postępowania, koszty zastępstwa procesowego, postępowanie administracyjne.

1. Wstęp

Kwestia zwrotu kosztów postępowania zajmuje wiele uwagi w rozważaniach związanych z postępowaniami sądowymi, lecz w postępowaniu administracyjnym wydaje się być traktowana marginalnie. Przyjęto, że koszty postępowania dowodowego najczęściej obciążają organ, co związane jest z jego obowiązkiem ustalenia prawdy materialnej. Koszty te uznano za związane z procesem administrowania i pomimo istnienia stosownej, choć lakonicznej regulacji zakładającej obciążenie stron tymi kosztami nie jest ona zbyt często stosowana ze szkodą dla budżetów organów administracyjnych. Nie istnieje natomiast żaden przepis ani nawet nie jest dyskutowane rozwiązanie dotyczące zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu administracyjnym, co wobec licznych przypadków reprezentacji stron przez profesjonalnych zastępców procesowych wydaje się być istotną luką i co z kolei obciąża budżety stron, nie dając im szansy na odzyskanie nakładów na pełnomocnika. Ta właśnie problematyka jest przedmiotem niniejszych rozważań. Tymczasem w literaturze wskazuje się, że konieczna jest zmiana paradygmatu prawa administracyjnego i odejście od postrzegania go jako „prawa administracji publicznej" na rzecz postrzegania go jako „prawa podmiotów administrowanych"[1]. Sygnalizuje się ciągłą walkę o przestrzeganie praw człowieka i obywatela w jego

[1] J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu* [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, red. D. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012, s. 39–40.

kontaktach z administracją. Wprawdzie najczęściej czyni się to w kontekście prawa materialnego[2], niemniej kwestia regulacji dotyczących zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu administracyjnym (a raczej ich braku) także mieści się w tej problematyce jako dotycząca interesów ekonomicznych obywateli obcujących z administracją publiczną.

2. Regulacje dotyczące obciążania stron kosztami postępowania administracyjnego i ich zastosowanie w praktyce

W postępowaniu cywilnym, gdzie zasada odpowiedzialności za wynik sprawy jest podstawową regułą rozkładania ciężaru kosztów procesu, nie ma wątpliwości, że za działania generujące koszty postępowania płaci strona, która przegrała sprawę. Ta sama zasada jest stosowana odpowiednio w sprawach nieprocesowych. Oczywiście w ramach dyskrecjonalnej władzy sędziego możliwe są inne decyzje, jak odstąpienie od obciążania strony kosztami, mimo że przegrała sprawę. Nie budzi jednak wątpliwości sama zasada ponoszenia przez strony kosztów postępowania i konieczność ich ponoszenia funkcjonuje w powszechnej świadomości obywateli. Artykuł 98 k.c.[3] wyraźnie stwierdza w § 1, iż strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu). Natomiast w § 2 i następnych wskazuje, że do niezbędnych kosztów procesu zalicza się koszty sądowe, koszty przejazdów strony i pełnomocnika, koszty utraconego wskutek stawiennictwa w sądzie zarobku oraz wynagrodzenie pełnomocnika. Przepis wprowadza jednocześnie ograniczenia tychże kosztów, zaznaczając, że koszty przejazdów pełnomocnika i strony oraz utraconego zarobku nie mogą być wyższe niż wynagrodzenie jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu, zaś stawki opłat pełnomocnika określone są w odrębnych przepisach[4]. Pojęcie kosztów sądowych nie jest zdefiniowane w art. 98 k.p.c. i do jego sprecyzowania należy odwołać się do odrębnego aktu normatywnego, tj. ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych[5], gdzie art. 2

[2] A. Nałęcz, *Zasady ogólne prawa administracyjnego – wybrane zagadnienia w kontekście europejskim* [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy administracyjnoprawne*, t. I, red. J. Sługocki, Wrocław 2014, s. 23.

[3] Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1550).

[4] Mowa tu o aktach prawnych regulujących kwestie wysokości wynagrodzenia profesjonalnych zastępców procesowych, w tym zwłaszcza o rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r., poz. 1800) oraz o rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości oraz Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 265).

[5] Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1144).

wskazuje, że koszty składają się z opłat sądowych i wydatków, natomiast art. 5 tej ustawy zawiera katalog wydatków[6], a jej Tytuł II reguluje kwestię opłat sądowych.

Zasada odpowiedzialności za wynik procesu, choć może wyjątkowo zostać pominięta, jest wyrazem sprawiedliwości społecznej w aspekcie ekonomiczno-prawnym. Ustawodawca zauważa tu oczywistą prawdę, że postępowanie sądowe kosztuje, a strona często musi odwołać się do pomocy profesjonalnych pełnomocników, którzy pracują z zasady w zamian za wynagrodzenie. Pojawia się zatem pula wydatków związanych z procesem, a wynik tego procesu decyduje także o rozliczeniu finansowych kosztów postępowania. Przy czym wygrywającemu należy się również zwrot kosztów postępowania incydentalnego, nawet jeśli w tym postępowaniu uległ on przeciwnikowi, bowiem o zwrocie kosztów postępowania decyduje ostateczny wynik sprawy, i to nie ten osiągnięty w poszczególnych instancjach, lecz ten końcowy w toku instancji lub nawet osiągnięty przed Sądem Najwyższym[7].

W postępowaniu administracyjnym pomimo zasadniczego podobieństwa koncepcji kosztów postępowania regulacja jest jednak zgoła odmienna. Przez koszty postępowania administracyjnego rozumie się wydatki związane z tym postępowaniem. Ocena, czy dane wydatki zaliczają się do kosztów postępowania i w jakiej wysokości, kto zobowiązany jest do ich uiszczenia oraz czy ewentualnie zachodzą przesłanki do zastosowania zwolnienia od ponoszenia kosztów w całości bądź w części, należy do organu administracji prowadzącego sprawę[8]. Wydatki, które mogą być zaliczone do kosztów postępowania, wskazane są w Kodeksie postępowania administracyjnego w sposób przykładowy w art. 263 § 1, dając jednocześnie organom administracji w § 2 tego przepisu kompetencję do zaliczenia w poczet kosztów także innych wydatków[9]. Wysokość należności z tytułu kosztów postępowania może być określana po zakończeniu postępowania, choć w sprawach typowych koszty te mogą być z góry

[6] Wydatki obejmują w szczególności: 1) koszty podróży strony zwolnionej od kosztów sądowych związane z nakazanym przez sąd jej osobistym stawiennictwem; 2) zwrot kosztów podróży i noclegu oraz utraconych zarobków lub dochodów świadków; 3) wynagrodzenie i zwrot kosztów poniesionych przez biegłych, tłumaczy oraz kuratorów ustanowionych dla strony w danej sprawie; 3a) zryczałtowane koszty przeprowadzenia dowodu z opinii opiniodawczego zespołu sądowych specjalistów; 4) wynagrodzenie należne innym osobom lub instytucjom oraz zwrot poniesionych przez nie kosztów; 5) koszty przeprowadzenia innych dowodów; 6) koszty przewozu zwierząt i rzeczy, utrzymywania ich lub przechowywania; 7) koszty ogłoszeń; 8) koszty osadzenia i pobytu w areszcie; 9) ryczałty należne kuratorom sądowym za przeprowadzenie wywiadu środowiskowego w sprawach: o unieważnienie małżeństwa, o rozwód oraz separację, a także za uczestniczenie przy ustalonych przez sąd kontaktach rodziców z dziećmi; 10) koszty wystawienia zaświadczenia przez lekarza sądowego; 11) koszty mediacji prowadzonej na skutek skierowania przez sąd.

[7] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. M. Manowska, Warszawa 2015, s. 283.

[8] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 853.

[9] R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 489.

określone i podlegać zryczałtowaniu[10]. Do kosztów tych zaliczyć można zatem koszty podróży i inne należności świadków i biegłych o których mowa w art. 56 k.p.a., koszty doręczeń, koszty oględzin. Do kosztów postępowania mogą być zaliczone jedynie takie należności, które zostały poniesione „w granicach niezbędnej potrzeby i w sposób zgodny z zasadami gospodarności"[11].

Tak rozumiane koszty postępowania podlegają specyficznemu tylko dla postępowania administracyjnego rozliczeniu. Zgodnie z art. 262 k.p.a. stronę obciążają te koszty postępowania, które:

– wynikły z winy strony,
– zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie.

Teoretycznie więc ciężar ponoszenia należności z tytułu kosztów postępowania jest rozłożony pomiędzy stroną postępowania a organem administracji powołanym do załatwienia sprawy. W praktyce jednak te dwa przewidziane wyżej przypadki stosowane są sporadycznie, a koszty postępowania dowodowego ponosi zazwyczaj organ prowadzący sprawę. Koszty, które wynikły z winy strony, to np. koszty związane z koniecznością powtórzenia czynności, na którą strona bezzasadnie się nie stawiła[12]. Z kolei koszty, które zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie, związane są np. z dodatkowymi czynnościami dowodowymi. Będą to dodatkowe opinie biegłych, mimo że zostały już w sprawie przeprowadzone, koszty dodatkowych oględzin lub ekspertyz, przesłuchania dodatkowych świadków mimo wyjaśnienia już okoliczności sprawy w stopniu wystarczającym do rozstrzygnięcia[13]. W uzasadnionych przypadkach organ administracji publicznej może żądać od strony wpłacenia zaliczki w określonej wysokości na pokrycie kosztów postępowania. Jest oczywiste, że konieczność uiszczenia pewnej kwoty na początku postępowania pełni funkcję profilaktyczną w tym sensie, że ogranicza ewentualne nieuzasadnione tokiem postępowania wnioski dowodowe stron[14].

Jednak warto podkreślić, że w zasadzie wszelkie koszty dowodowe związane są z ustawowym obowiązkiem organów. Obowiązkiem tym jest realizacja zasady

---

[10] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 1050.

[11] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 322.

[12] *Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego, opracowanie zespołu sędziów NSA*, red. R. Hauser, Warszawa 1998, s. 479. Także: wyrok NSA z dnia 10 listopada 1995 r., III SA 199/95.

[13] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania…*, *op.cit.*, s. 857.

[14] P. Dobosz, *Zasady i tryb ustalania, wymierzania oraz egzekwowania opłat i kosztów w postępowaniu przed organami administracji publicznej (korelacje pomiędzy humanitaryzmem a legalizmem)*, „Casus" 1999, nr 14, s. 12.

prawdy obiektywnej, którą zobowiązany jest stosować każdy organ prowadzący postępowanie. Zakłada on konieczność podjęcia, z urzędu lub na wniosek stron, wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Obowiązek ten rozciąga się na każde postępowanie i obejmuje w zasadzie całość postępowania dowodowego w sprawie. Tym sposobem każdą czynność dowodową można „podciągnąć" pod obowiązek stosowania przez organ prawy obiektywnej i przerzucić na niego koszty jego poniesienia, nawet jeśli wniosek dowodowy jest realizowany na żądanie strony.

Oczywiście nie można tracić z pola widzenia faktu, że prawo cywilne jest to prawo prywatne, służące regulacji prywatnoprawnych stosunków prawnych. Któż zatem, jeśli nie strona zainteresowana załatwieniem sprawy lub strona, której zachowanie było przyczyną wszczęcia sprawy (i poniesienia kosztów związanych np. z opinią biegłego), miałby te koszty ponosić? Jest to oczywiście prawda, ale czy nie analogicznie jest w sytuacji, gdy strona domaga się przyznania jej określonego uprawnienia lub ochrony swoich interesów przed organem administracji?

Nie ulega wątpliwości, że sprawy administracyjne należą do sfery prawa publicznego, niemniej w pewnych kategoriach postępowań podobieństwa do procedury cywilnej widoczne są gołym okiem. Można tu powołać sprawy o zadośćuczynienie za uszczerbek na zdrowiu w wyniku niezgodnego z prawem postępowania administratora nieruchomości, który nie zabezpieczył chodnika przed oblodzeniem, w związku z czym przechodzień poślizgnął się, upadł i złamał nogę. W tego typu sprawie niezbędna będzie opinia biegłego z zakresu ortopedii, który stwierdzi, że obrażenia poszkodowanego mogą być związane z upadkiem w wyniku pośliźnięcia się, opisze ich zakres w sposób czytelny dla sądu i stron nieposiadających w tym zakresie wiadomości specjalnych oraz ustali procent uszczerbku na zdrowiu. Nie ma wątpliwości, że w przypadku uznania winy (w rozumieniu deliktu cywilnego) administratora nieruchomości za zaistnienie tego zdarzenia będzie on zmuszony do zapłaty zadośćuczynienia, a ponadto, zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik sprawy, zasądzony od niego zostanie zwrot kosztów postępowania poniesionych przez powoda, takich jak wynagrodzenie pełnomocnika, opłata od pozwu i pełnomocnictwa oraz zaliczka na poczet opinii biegłego oraz ostatecznie przyznane biegłemu wynagrodzenie.

Powyższe można zestawić ze sprawą administracyjną dotyczącą zmiany stosunków wodnych. Strona, której posesja zalewana jest wodami opadowymi wskutek działań sąsiada, który np. dokonał samowolnego podniesienia poziomu gruntu poprzez nawiezienie ziemi na swoją posesję, zwraca się do organu gminy z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie zmiany stosunków wodnych. W ramach tego postępowania coraz powszechniej stosowane są opinie biegłych z zakresu hydrologii, bowiem w istocie wójt, burmistrz, prezydent miasta nie posiadają z urzędu wiadomości specjalnych w tej dziedzinie, a i w praktyce nie zawsze pracownik prowadzący sprawę jest w stanie samodzielnie stwierdzić, czy

określone działania rzeczywiście doprowadziły do zmiany stosunków wodnych. Jednak pomimo istnienia stosownego przepisu (art. 262 k.p.a.) utrwaliła się taka praktyka organów, w której powołując biegłego w celu przeprowadzenia opinii, nawet jeśli dzieje się to na wniosek strony, organ zazwyczaj nie nakłada na stronę winną powstania tych kosztów lub tę, w której interesie je poniesiono, obowiązku ich zwrotu, a gdy to uczyni, musi liczyć się z tym, że postanowienie nakładające taki obowiązek będzie przez stronę zaskarżone. Orzecznictwo zaś w tym względzie, zarówno na poziomie samorządowych kolegiów odwoławczych, jak i sądów administracyjnych nie jest jednoznaczne.

Stosując językowe i funkcjonalne reguły wykładni normy art. 262 § 1 pkt 1 k.p.a., należy dojść do przekonania, że główną przesłanką decydującą o obciążeniu strony kosztami postępowania administracyjnego jest „wina strony". Ustalenie winy strony powinno być oceniane także w kontekście całej materii danego postępowania administracyjnego, nie ograniczając się tylko do kwestii formalnych, a zatem chodzi tu o winę rozumianą zarówno formalnie, jak i materialnie.

Warto zwrócić uwagę, że pojęcie winy w prawie administracyjnym ma zawsze charakter obiektywny, polegający na samym stwierdzeniu naruszenia przepisów i obowiązków przypisanych podmiotowi, bez konieczności oceny stopnia winy w rozumieniu prawnokarnym czy też istnienia i natężenia złej woli, świadomości lub wiedzy o naruszeniu prawa[15], którą w nomenklaturze prawnokarnej nazwać należałoby postacią winy (umyślnej wraz z określoną postacią zamiaru lub nieumyślnej).

Taką sytuacją może być zarówno działalność polegająca na bezprawnej zmianie stosunków wodnych i wyrządzeniu sąsiadowi szkody, jak i złożenie wniosku o ustalenie zmiany stosunków wodnych, która w rzeczywistości nie wystąpiła.

W orzecznictwie zazwyczaj akcentuje się, że w sprawach o przywrócenie stosunków wodnych na gruncie i wydanie decyzji na podstawie art. 234 ust. 3 Prawa wodnego[16] opinia biegłego do spraw badania stosunków wodnych jest zasadniczo niezbędna[17]. Zarówno bowiem ustalenie, czy zmiana stanu wód na gruncie w ogóle nastąpiła, jak i stwierdzenie, czy zmiana ta wywołana została działaniami właściciela gruntu, czy spowodowało to szkody i wreszcie w jaki sposób szkodom tym można zapobiec poprzez wskazanie odpowiednich urządzeń, do wykonania których organ powinien zobowiązać stronę, przekraczają wiedzę posiadaną przez organ z urzędu i wymagają wiadomości specjalnych – fachowej wiedzy specjalistycznej.

Stanowisko to znajduje coraz większą akceptację także wśród organów II instancji w administracyjnym toku instancji, a organy I instancji zobowiązane do ponoszenia

[15] Zob. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2012 r., II OSK 1269/11, LEX nr 1291882.

[16] Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1478).

[17] Tak np. w wyroku NSA z dnia 14 maja 2008 r., II OSK 613/07; wyroku NSA z dnia 15 listopada 2012 r., II OSK 1269/11; wyroku WSA w Gdańsku z dnia 17 maja 2012 r., II SA/Gd 97/12; wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2009 r., II SA/Wr 669/08; wyroku WSA w Białymstoku z dnia 15 czerwca 2010 r., II SA/Bk 300/10.

kosztów postępowań dowodowych były od dawna jej orędownikami. Jednak można też zauważyć w orzecznictwie stanowisko odmienne, według którego „sprawy dotyczące zmiany stanu wody na gruncie nie muszą mieć charakteru szczególnie złożonego. Nie będzie wymagana w szeregu przypadków wiedza specjalistyczna, gdy – dokonane przez ustaloną osobę – zmiany rzędnych terenu, powodują odprowadzanie wód (w tym opadowych) na grunty przyległe, także w kontekście ustalenia właściwych działań, w celu odwrócenia szkody (usunięcie nawiezionej ziemi lub wykonanie urządzeń odwadniających – np. rowów opaskowych, drenów itp. zabezpieczających działki sąsiednie). Prawidłowej oceny istotnych okoliczności sprawy może, w szeregu przypadków, dokonać – np. w ramach wizji lokalnej (oględzin – art. 85 § 1 k.p.a.) oraz na podstawie oświadczenia stron czy świadków – działających z upoważnienia organu pracownik urzędu, dysponujący wykształceniem technicznym w szeregu specjalności”[18]. Cóż, oczywiście okoliczności każdej sprawy mogą być inne i to organ decyduje o zakresie czynności dowodowych niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy. Niekiedy zapewne sprawa będzie faktycznie oczywista. Jednak wymóg, aby sprawę prowadził pracownik „dysponujący wykształceniem technicznym w szeregu specjalności”, a ponadto oczekiwanie, że strona przegrywająca uwierzy mu na słowo, że akurat konkretne rozstrzygnięcie jest prawidłowe i nie potrzeba tu opinii specjalisty, pozwalają na założenie, że będą to jednak wyjątkowe sytuacje. Tak więc zasadą staje się powoli korzystanie w tych sprawach z wiedzy specjalistycznej, co generuje koszty postępowania. Zostało to już uwzględnione w orzecznictwie, skoro sądy administracyjne stwierdziły, że „w sprawie zakłócenia stosunków wodnych na gruncie, koszty sporządzenia opinii biegłego hydrologa obciążają ten podmiot, który jest odpowiedzialny za powstałe zakłócenie i które wynikły z jego winy (strona postępowania)”[19], a także „w sprawie zakłócenia stosunków wodnych na gruncie, koszty sporządzenia opinii biegłego hydrologa obciążają stronę, która zakłóciła stosunki wodne na gruncie, gdy wynikły z jej winy”[20].

Innym z nielicznych wyłomów w zakresie obciążania stron kosztami postępowania są sprawy o rozgraniczenie nieruchomości, które są prowadzone ewidentnie w interesie stron nieruchomości rozgraniczanych. Również w tym zakresie orzecznictwo wypracowało pogląd, że koszty tego postępowania powinny obciążać strony w równych częściach, jako że ponoszone są w ich interesie i na ich żądanie. Jednak pomimo iż czynności rozgraniczenia w oczywisty sposób i zawsze wymagają działań geodety, które wykonywane są za wynagrodzeniem, co oznacza, że zawsze powstaną koszty postępowania, to nawet w tym przypadku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że nie są to koszty, które winny być uiszczone z góry w myśl art. 261 § 1 k.p.a., gdyż żaden przepis tego wyraźnie nie wskazuje[21]. Po-

[18] Z uzasadnienia wyroku WSA w Warszawie z dnia 19 lutego 2015 r., IV SA/Wa 1585/14.
[19] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 grudnia 2017 r., IV SA/Wa 1888/17, LEX nr 2432828.
[20] Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2012 r., II OSK 1269/11, LEX nr 1291882.
[21] Tak: wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2000 r., II SA/Kr 816/00, ONSA 2002, nr 1, poz. 35.

mimo więc tego, że organ ma prawo żądać od stron (a zwłaszcza strony wnoszącej o rozgraniczenie) zaliczki na poczet kosztów postępowania, to w praktyce strona może zlekceważyć wezwanie do uiszczenia zaliczki, a organ nie może z tego tytułu zwrócić wniosku. Pozostaje mu zatem określenie tych kosztów po ich poniesieniu w postanowieniu i ewentualna egzekucja administracyjna, jeśli strona ich nie uiści.

W sprawach o rozgraniczenie nieruchomości przyjęta praktyka orzecznicza akceptuje obciążanie stron kosztami postępowania, jako że wydatkowane są w ich interesie. Czym więc to postępowanie różni się od postępowania w sprawie zmiany stosunków wodnych, w którym także organ wszczyna postępowanie na żądanie strony, działa w jej interesie, ustalając przyczyny zmiany, i ma ustawowy obowiązek rozstrzygnięcia sprawy w oparciu o zasadę prawdy materialnej po postępowaniu wyjaśniającym, w którym zazwyczaj niezbędna jest opinia osoby posiadającej wiadomości specjalne z zakresu hydrologii? Skoro strony muszą pokryć koszty geodety w postępowaniu rozgraniczeniowym, to dlaczego strona uznana prawomocnie za „winną" naruszenia stosunków wodnych nie miałaby zapłacić za biegłego hydrologa w sprawie dotyczącej zmiany stosunków wodnych? Przy czym w wielu innych kategoriach spraw administracyjnych orzecznictwo w zakresie obciążania strony kosztami postępowania nie jest tak rozbudowane jak w omawianych wyżej przypadkach.

Obowiązująca interpretacja art. 262 § 1 pkt 2 k.p.a. wywołuje więc negatywne skutki, bowiem organy często, pomimo iż wiadomości specjalne są konieczne dla rozstrzygnięcia sprawy, wszelkimi sposobami starają się wydać decyzje bez oparcia się na opiniach biegłych, dlatego że dążą do zaoszczędzenia kosztów, których nie mogą przerzucić na stronę. Budżety *stationes fisci* Skarbu Państwa i tak zwane miękkie, w rozumieniu nieinwestycyjnych, budżety gmin są bardzo napięte, co powoduje oszczędzanie na kosztach postępowania administracyjnego. Ograniczanie kosztów postępowania dowodowego odbija się negatywnie na jakości orzeczeń, powoduje częste uchylanie decyzji organów I instancji lub dodatkowo obciąża sądownictwo administracyjne, powodując przekazywanie spraw do ponownego rozpoznania. Rezultaty dalekie są więc od dyspozycji przepisu art. 8 k.p.a., tj. budowania zaufania do administracji publicznej.

3. Koszty zastępstwa procesowego w postępowaniu administracyjnym – całkowity brak regulacji

W zakresie kosztów postępowania niezwiązanych z kosztami zastępstwa procesowego regulacja oparta na obowiązku organu rozstrzygnięcia stanu faktycznego zgodnie z prawdą materialną chroni zatem interesy materialne strony i nie stanowi bariery dla dochodzenia jej uprawnień. Jest ona korzystna dla strony z ekonomicznego punktu widzenia, lecz może się okazać bardzo zgubna, jeśli dla zaoszczędzenia

wydatków organ rozstrzygnie sprawę bez udziału biegłego, mimo że wymagane w sprawie były wiadomości specjalne. Ponadto, jak wyżej wskazano, praktyka ta niekoniecznie jest słuszna, powodując, że tylko w nielicznych przypadkach, gdy przepisy szczególne tak stanowią lub postanowią tak sądy administracyjne, organ może obciążyć stronę kosztami. Zupełnie odwrotnie ma się natomiast sprawa ze zwrotem kosztów zastępstwa procesowego. W tym wypadku ustawodawca z kolei zdaje się zapominać, że strona ma prawo, a niekiedy wręcz musi odwołać się do profesjonalnej pomocy prawnej także w sprawie administracyjnej oraz że to wiąże się z poniesieniem kosztów wynagrodzenia pełnomocnika. Jest to zastanawiająca wręcz czarna dziura w systemie prawa administracyjnego. Tym dziwniejsza, że w przypadku innych kosztów ustawodawca nie wypracował regulacji skutecznie obciążających strony obowiązkiem ich zwrotu, choćby ewidentnie ponoszone były na ich wniosek i w ich interesie.

Nie ulega wątpliwości, że profesjonalne zastępstwo procesowe strony postępowania administracyjnego jest istotną instytucją procesową pozwalającą stronie na zoptymalizowanie skuteczności wysiłków w celu osiągnięcia pożądanego przez nią celu postępowania, i to nawet bez jej osobistego udziału w czynnościach. Pomimo iż postępowanie administracyjne ukształtowane jest jako stosunkowo mało rygorystyczne (w porównaniu z sądowym), a pozycja strony jest wzmacniana przez szereg gwarancji procesowych zapewniających jej dostęp do informacji i ogólnie gwarantujących działanie organu prowadzącego sprawę według pewnych standardów służących podtrzymaniu zaufania strony do organów władzy[22], to jednak przy pewnej złożoności prawnej spraw pomoc profesjonalnego zastępcy prawnego jest nieodzowna, a przyjazne traktowanie, udzielanie pouczeń i wyjaśnienie przesłanek podjęcia decyzji nie zrekompensuje stronie odmowy realizacji jej interesu prawnego w postępowaniu, czyli kolokwialnie mówiąc – przegranej sprawy. Samo uprawnienie do powołania pełnomocnika i działania w sprawie przez niego przewiduje art. 32 k.p.a. Odpowiednikiem tego przepisu w Kodeksie postępowania cywilnego jest art. 86, jednak ustawa ta przewiduje także, o czym była już mowa, że strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu)[23]. Zgodnie z § 2 i 3 tego przepisu do tych niezbędnych kosztów procesu zalicza się m.in. wynagrodzenie, jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego pełnomocnika, oraz koszty przejazdów do sądu pełnomocnika przy założeniu, że wykonuje on zawód w obszarze właściwości sądu prowadzącego sprawę.

Tylko na marginesie niniejszych rozważań zasygnalizować można, że często te „odrębne przepisy" przewidują stawki wynagrodzenia pełnomocnika w wysokości

[22] Zasada informowania – art. 9 ustawy k.p.a., zasada pogłębiania zaufania – art. 8 k.p.a., zasada rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony – art. 7a k.p.a.

[23] Art. 98 § 1 k.p.c.

nieadekwatnej do nakładu pracy profesjonalisty i poniesionych przez niego kosztów obsługi sprawy. Powyższy problem uderza tyleż w samych pełnomocników, co w ich klientów, którzy w sytuacji rażąco niskim stawek procesowych gwarantowanych ustawowo będą zmuszeni dopłacać pełnomocnikom z własnych środków lub rezygnować z pomocy prawnej i narażać się na konsekwencje prowadzenia spraw bez pomocy profesjonalisty. Niezależnie jednak od tego, jak bardzo negatywnie ocenimy wysokość stawek za pomoc prawną przed sądem, to i tak strona postępowania sądowego jest w znacznie lepszej sytuacji niż strona postępowania administracyjnego, dla której ustawa nie przewiduje w ogóle możliwości przyznania zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu administracyjnym. Podkreślić należy, że analizowane tu regulacje w istocie przede wszystkim chronią interesy strony, gwarantując jej zwrot wydatków w sprawie, w której ma uzasadnioną potrzebę korzystania z płatnej pomocy prawnej, a w mniejszym stopniu służą interesom samych pełnomocników, którzy ostatecznie pracują przecież zarobkowo i uzyskają wynegocjowane wynagrodzenie niezależnie od tego, czy ich mocodawca uzyska zwrot nakładów po wygranej sprawie, czy nie.

Na jakiej podstawie ustawodawca uznał, że strona w sprawie administracyjnej nie będzie wymagała pomocy prawnej do należytego zabezpieczenia swych interesów oraz że w przypadku korzystania z pomocy prawnej nie należy jej się zwrot kosztów zastępstwa procesowego ? Czy więc zdaniem ustawodawcy np. sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego czy opłat wodnoprawnych są tak oczywiście proste, że obywatel bez przygotowania prawnego z łatwością może samodzielnie reprezentować swoje interesy? Czy racjonalny ustawodawca uznał, że obywatele wiedzę z zakresu prawa budowlanego, podatków czy prawa ochrony środowiska posiadają samodzielnie lub posiądą na podstawie lakonicznych pouczeń udzielanych im przez organ administracji korespondencji urzędowej?

Zasada informowania stron poprzez podstawowe pouczenia nie zastąpi profesjonalnej porady prawnej, zwłaszcza że mamy tu do czynienia z inkwizycyjnym modelem postępowania, w którym strona wstępuje w stosunek procesowy z organem administracji wyspecjalizowanym w zakresie przepisów regulujących jego zadania, który ponadto często zmierza do rozstrzygnięcia sprawy nie po myśli strony. Administracja publiczna nie posiada cechy niezawisłości w orzekaniu, interes danej jednostki samorządu terytorialnego lub wytyczne organów nadrzędnych w scentralizowanej administracji rządowej są także czynnikiem decydującym o wyniku danego postępowania, podobnie jak ustalenia faktyczne i przepisy prawa. Dlaczego więc do darmowej pomocy prawnej lub zwrotu kosztów procesu ma strona prawo dopiero na etapie sądowej kontroli decyzji ostatecznych, a nie już w toku postępowania administracyjnego?

Oczywiście jedną z zasadniczych różnic między procedurą cywilną i administracyjną jest ta okoliczność, że większość spraw administracyjnych nie ma charakteru kontradyktoryjnego, lecz występuje w nim inkwizycyjny model procesu implikujący

układ strona–organ administracji. Jednak nie stanowi to realnej przeszkody we wprowadzeniu zmian *de lege ferenda* w zakresie rozliczania kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego. Jeśli sprawa ma charakter sporny *sensu stricto* i występują w niej strony o sprzecznych interesach, to dyskutowane tu rozwiązanie jawi się jako oczywiste i łatwe do zastosowania. Przy czym również w sprawach formalnie niespornych, gdy decyzją administracyjną organ odmawia przyznania uprawnienia, o które wnosi strona, lub też nakłada obowiązek, któremu co do istoty lub zakresu strona się sprzeciwia, a organ II instancji lub też sąd administracyjny przyzna jednak rację stronie, to brak zwrotu na jej rzecz poniesionych kosztów zastępstwa procesowego powoduje, iż za sprawę rozstrzygniętą po myśli strony, czyli *de facto* za wygrany spór prawny z organem, który ostatecznie nie miał racji, i tak musi zapłacić strona.

4. Podsumowanie

Postępowanie administracyjne, którego zasadnicze zręby ukształtowane zostały w Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej, nie było pomyślane jako procedura zbliżona do sądowej. Szereg gwarancji procesowych na czele z zasadami praworządności, prawdy materialnej, budowania zaufania, informowania stron, przekonywania powodować miało, że obywatel w tym postępowaniu miał, w założeniu, móc reprezentować swój interes prawny bez pomocy profesjonalnego zastępcy prawnego, a organy administracji same miały strzec realizacji interesu prywatnego (o ile nie stało to w sprzeczności z interesem publicznym). Działania pełnomocników procesowych utożsamiano z postępowaniami sądowymi. Być może ustawodawca nie chciał także wprowadzać do postępowania administracyjnego regulacji o zwrocie kosztów zastępstwa procesowego i świadomie pozostawił ten wydatek na barkach obywateli po to, aby nie ułatwiać im sporów z administracją publiczną (państwem) i nie utrudniać procesu administrowania. Z drugiej strony przepisy przerzuciły na organy administracji koszty finansowe postępowania dowodowego, wywodząc to z obciążającego organy obowiązku wyjaśnienia stanu faktycznego. Przy czym jedno nie jest bynajmniej nierozłącznie powiązane z drugim, bowiem bez negowania obowiązku ustalenia prawdy obiektywnej można obciążać strony kosztami postępowania na zasadach zbliżonych do Kodeksu postępowania cywilnego, a zatem według zasady odpowiedzialności za wynik sprawy, oraz ponadto według regulacji art. 262 § 1 pkt 1 k.p.a. Dodać także wypada, że wprowadzenie przepisów o zwrocie kosztów postępowania integralnie połączone jest z regulacjami z zakresu prawa pomocy opartymi na analizie możliwości finansowych stron i systemie wsparcia w postaci zwolnień od kosztów oraz przyznania pomocy prawnej z urzędu. Dobrą praktyką jest, aby organ przed przystąpieniem do czynności wyjaśniających, które mogą generować koszty, uprzedził strony o tym, że w zależności od wyników postępowania

wyjaśniającego któraś z nich może być zobowiązana do partycypacji w kosztach postępowania administracyjnego. Wówczas też strony mają czas na podjęcie decyzji odnośnie do dalszych posunięć procesowych oraz na dobrowolne działania mogące usunąć problem i uczynić dalsze postępowanie bezprzedmiotowym.

To, że większość spraw administracyjnych nie ma charakteru spornego, lecz reprezentuje model postępowania inkwizycyjnego, w którym występuje strona i organ, bynajmniej nie jest przeszkodą we wprowadzeniu regulacji dotyczącej zwrotu kosztów postępowania lub zastępstwa procesowego. Gdy bowiem organ odmawia bezzasadnie udzielenia uprawnienia, a strona ostatecznie je uzyskuje, to winna otrzymać zwrot kosztów zastępstwa prawnego i ewentualnie poniesionych kosztów postępowania dowodowego. Jeśli zaś organ ma rację, winien mieć podstawę do obciążenia tymi kosztami strony.

Próby wyjaśnienia przesłanek decydujących o powstaniu tej anachronicznej w ocenie autora regulacji to jedno, lecz obowiązujące przepisy oparte w dużym stopniu na zdezaktualizowanych motywach ustawodawcy powodują konieczność mozolnej, oddolnej zmiany praktyki poprzez powtarzające się precedensy jurysdykcyjne, co jednak nie może zastąpić regulacji ustawowej. Bez podstawy prawej nie da się bowiem przeforsować zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu administracyjnym, choćby strona zapłaciła tysiące złotych pełnomocnikowi wspierającemu ją w sporze z inną stroną lub z organem administracji, który np. błędnie interpretuje przepis lub poczynił błędy w ustaleniach faktycznych i bezzasadnie odmawia jej uprawnienia lub obciąża obowiązkiem. Powyższe uzasadnia postulat *de lege ferenda* wprowadzenia zmian gruntownie przebudowujących regulacje dotyczące rozliczania kosztów postępowania administracyjnego oraz regulacji dotyczących zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w procedurze administracyjnej.

Bibliografia

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004.

Dobosz P., *Zasady i tryb ustalania, wymierzania oraz egzekwowania opłat i kosztów w postępowaniu przed organami administracji publicznej (korelacje pomiędzy humanitaryzmem a legalizmem)*, „Casus" 1999, nr 14.

Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.

Jagielski J., Gołaszewski P., *Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu* [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, red. D. Kijowski, A,. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012.

Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000.

Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005.

Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego, opracowanie zespołu sędziów NSA, red. R. Hauser, Warszawa 1998.

Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, red. M. Manowska, Warszawa 2015.

Nałęcz A., *Zasady ogólne prawa administracyjnego – wybrane zagadnienia w kontekście europejskim* [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy administracyjnoprawne*, t. I, red. J. Sługocki, Wrocław 2014.

Akty prawne

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1144).

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1478).

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości oraz Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 265).

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r., poz. 1800).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 10 listopada 1995 r., III SA 199/95.

Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2000 r., II SA/Kr 816/00, ONSA 2002, nr 1, poz. 35.

Wyrok NSA z dnia 14 maja 2008 r., II OSK 613/07.

Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2012 r., II OSK 1269/11, LEX nr 1291882.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 czerwca 2010 r., II SA/Bk 300/10.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 maja 2012 r., II SA/Gd 97/12.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 lutego 2015 r., IV SA/Wa 1585/14.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 grudnia 2017 r., IV SA/Wa 1888/17, LEX nr 2432828.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2009 r., II SA/Wr 669/08.

IUS ET ADMINISTRATIO **ISSN 2300-4797**

NR 3/2023 (52) **DOI: 10.15584/iuseta.2023.3.14**

mgr Justyna Meszka
ORCID: 0000-0002-2890-3047
e-mail: justyna.meszka66@gmail.com
Uniwersytet Łódzki

Smart kontrakty jako nowe wyzwanie dla systemu prawnego

Smart contracts as a new challenge for the legal system

Abstract

With the development of new technologies and the ever-galloping digital revolution, there is a sudden progression of relationships in common parlance, including contracts. New technologies are becoming an inseparable part of everyday life, but at the same time quite a legal challenge for legislators. In recent years, cutting-edge blockchain technology has been gaining popularity, and with it, smart contracts, which are a kind of computer programme that allows automatic performance or documentation according to the content of the contract. Currently, smart contracts appear as one attempt to replace traditional contracts with modern solutions based on blockchain technology as an enabler. These 'smart contracts' are increasingly being used in socio-economic transactions, and this inevitably involves dilemmas in the legal field. The article discusses the essence, characteristics of smart contracts and briefly reflects on their place in the legal system.

Keywords: smart contract, blockchain technology, smart contracts, new technology, contract.

Streszczenie

Wobec rozwoju nowych technologii oraz wciąż galopującej rewolucji cyfrowej dochodzi do nagłego postępu w zakresie zawierania stosunków w powszechnym obrocie, w tym umów. Nowe technologie stają się nierozerwalnym elementem codzienności, ale jednocześnie nie lada wyzwaniem prawnym dla ustawodawców. W ostatnich latach na popularności zyskuje nowatorska technologia *blockchain*, a wraz z nią – smart kontrakty stanowiące swego rodzaju program komputerowy umożliwiający automatyczne wykonywanie bądź dokumentowanie zgodnie z treścią umowy. Obecnie smart kontrakty jawią się jako jedna z prób zastąpienia tradycyjnych umów nowoczesnymi rozwiązanymi opartymi na technologii łańcucha bloków jako narzędziu umożliwiającym ich wykonywanie. Wskazane „inteligentne umowy" coraz częściej bywają wykorzystywane w obrocie społeczno-gospodarczym, a to nieodłącznie wiąże się z dylematami w obszarze prawnym. W artykule omówiono istotę, cechy charakterystyczne smart kontraktów, a także pokrótce zastanowiono się na ich miejscem w systemie prawa.

Słowa kluczowe: smart kontrakt, technologia *blockchain*, inteligentne umowy, nowe technologie, umowa.

1. Wstęp

W związku z rozwojem w XXI wieku nowych technologii, opartych przede wszystkim na dostępie do sieci internet, a co za tym idzie – cyfryzacji wielu kluczowych aspektów obrotu prawno-gospodarczego, dynamicznym przemianom uległy (i wciąż ulegają) kwestie związane z bezpośrednim zawieraniem stosunków. W odpowiedzi na powyższe w powszechnym obrocie pojawiły się tzw. smart kontrakty (inaczej: inteligentne kontrakty/umowy, sprytne kontrakty).

Istotną kwestią z punktu widzenia uwag wprowadzających jest dokonanie niezbędnych ustaleń teoretycznoprawnych, które rzutują na jasność i precyzję wywodu. Teoretyczna, technologiczna i prawna analiza aspektów smart kontraktów może być traktowana jako jeden z istotnych elementów dla bliższego poznania samego nowego narzędzia oraz jego wagi dla współczesnego obrotu gospodarczego.

Smart kontrakt to program lub aplikacja oparta na sieci *blockchain*, która działa jak cyfrowa umowa w oparciu o określony zestaw reguł i nie wymaga ingerencji człowieka. Stanowi pewną transakcję cyfrową[1], narzędzie technologiczne umożliwiające zawarcie umowy w formie skomplikowanego kodu programu komputerowego[2]. Wykonuje te działania, do których został zaprojektowany, pod warunkiem że zostały spełnione wszystkie założenia zapisane w kontrakcie. Przy zastosowaniu technologii *blockchain* procesy są nieodwracalne, dzieją się w sposób automatyczny. Program operuje na rozproszonym, zdecentralizowanym, zabezpieczonym kryptograficznie, współdzielonym i powielanym rejestrze (zwanym łańcuchem bloków), który to rejestr ów program może odczytywać i wydawać instrukcje przeniesienia zapisanych w nim aktywów[3].

Obecnie nie jest możliwe zatrzymanie rozwoju smart kontraktów, wszak ta nowa technologia stanowi niemałe ułatwienie procesów dla wielu branż, co również ma przełożenie na zysk ekonomiczny. Jednak należy mieć na uwadze, że inteligentne kontrakty wciąż uznaje się za pewne narzędzie, ale nie prawo. Co prawda niewątpliwie będą się one rozwijać, jednak prawdopodobnie nie zastąpią w pełni obowiązującego prawa. Skomplikowany charakter działania smart kontraktów wciąż sprawia trudności w przełożeniu technicznej płaszczyzny tego rozwiązania na język prawny[4]. Inteligentne kontrakty, które wiążą się z technologią *blockchain* oraz szerokim wykorzystaniem algorytmów, mogą w konsekwencji doprowadzić do istotnych zmian w systemie prawa, przede wszystkim szeroko pojętego prawa cywilnego.

[1] M. Buchwald, *Smart Contract dispute resolution: the inescapable flaws of blockchain-based arbitration*, USA 2020, s. 1380.

[2] M. Pecyna, A. Behan, *Smart contracts – nowa technologia prawa umów?*, „Transformacje Prawa Prywatnego" 2020, nr 3, *passim*.

[3] J.J. Szczerbowski, *Lex Cryptographia. Znaczenie prawne umów i jednostek rozliczeniowych opartych na technologii blockchain*, Warszawa 2018, s. 14.

[4] M. Krzemińska, M. Rzeszutek, *Stosowanie smart kontraktów w obrocie konsumenckim – wybrane problemy*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2021, nr 6(10), s. 51.

2. Technologia *blockchain*

Technologia *blockchain* nie bez kozery uznawana jest za przełomowe rozwiązanie, które w istocie posiada ogromny potencjał i wiąże się z wieloma możliwościami. Jako polski odpowiednik tego pojęcia stosuje się zwrot „łańcuch bloków". *Blockchain* stanowi rodzaj technologii rozproszonego rejestru (DLT), na którą składają się listy transakcji, czyli bloki, będące ze sobą połączone w bezpieczny sposób za pomocą kryptografii. Wszystkie bloki posiadają kryptograficzny *hash* poprzedniego, a nadto oznaczenie czasu i dane transakcji. Oznaczenie czasu wskazuje, że określone dane transakcji istniały w czasie tworzenia bloku. Każdy z bloków ma w sobie zawartą także informację o poprzednim bloku, co powoduje, że efektywnie mogą one tworzyć łańcuch, a każdy następny blok ulega połączeniu z poprzednimi[5]. Idea wykorzystania kryptografii pojawiła się już na początkowych etapach komputeryzacji. Natomiast pomysł zabezpieczonego kryptograficznie łańcucha bloków transakcyjnych został rozwinięty najpierw przez S. Habera i W.S. Stornetta w 1991 roku[6], a następnie także przez R. Andersona[7].

Polską definicję sformułował K. Piech, wskazując, iż „blockchain to rozproszona baza danych, która zawiera stale rosnącą ilość informacji (rekordów) pogrupowanych w bloki i powiązanych ze sobą w taki sposób, że każdy następny blok zawiera oznaczenie czasu (*timestamp*), kiedy został stworzony link do poprzedniego bloku, będący zaszyfrowanym «streszczeniem» (*hash*) jego zawartości. Ponieważ każdy blok transakcji zawiera odwołanie do bloku poprzedniego, nie ma możliwości zmiany transakcji zawartej wcześniej w jakimś bloku bez modyfikacji wszystkich następujących po nim bloków. W ten sposób tworzony jest nierozerwalny łańcuch bloków danych (*blockchain*)"[8]. Istotne jest, że w konsekwencji nie jest możliwe dokonanie zmiany w historycznym zapisie bez zmiany pełnej historii transakcji[9]. Do zatwierdzenia bloku wymagane jest rozwiązanie opierające się na „dowodzie pracy" (*proof-of work*).

Jak już zauważono, w ramach łańcucha bloków wykorzystuje się tzw. bloki, gdzie każdy z nich zostaje podłączony do kolejnego przy wykorzystaniu podpisu kryptograficznego. Tym samym łańcuchy bloków, w których dochodzi do chronologicznego zapisu ciągłości prowadzonych transakcji, stanowią rozproszony rejestr, który może

[5] A. Narayanan, J. Bonneau, E. Felten, A. Miller, S. Goldfeder, *Bitcoin and cryptocurrency technologies: a comprehensive introduction*, Princeton 2016, s. 54.

[6] S. Habera, W.S. Stornetta, *How to time-stamp a digital document*, „Journal of Cryptology" 1991, no. 3, s. 99 i n.

[7] R. Anderson, *Security Engineering: A guide to Building Dependable Distributed System*, New York 2008, s. 5 i n.

[8] K. Piech, *Leksykon pojęć na temat technologii blockchain i kryptowalut. Przygotowany w ramach Strumienia Blockchain i Kryptowaluty programu „Od papierowej do cyfrowej Polski"*, https://www.gov.pl/documents/31305/0/leksykon pojec na temat technologii blockchain i kryptowalut.pdf/77392774-1180-79ab-4dd5-089ffab37602 [dostęp: 1.09.2023], s. 5.

[9] D. Szostek, *Blockchain a prawo*, Warszawa 2018, s. 37.

być udostępniany oraz potwierdzany przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia[10]. Za kluczowy aspekt działania *blockchain* uznaje się utrzymanie jednego wspólnego rejestru transakcji, który przybiera cyfrową postać[11]. Blok macierzysty został zapoczątkowany przez S. Nakomoto 3 stycznia 2009 roku i od tego czasu są przechowywane na nim informacje[12], a sam rejestr pozostaje dostępny dla każdego, co wiąże się tym, że każdy może go modyfikować. Tym samym *blockchain* jest nierozerwalnym łańcuchem powiązań, bowiem każdy blok zawiera nie tylko zarejestrowane do tej pory transakcje, ale i skrót kryptograficzny poprzedniego bloku, co w konsekwencji spaja wszystkie bloki[13]. Kluczowy aspekt omawianego sposobu grupowania informacji wraz z decentralizacją sieci i równouprawnieniem jej użytkowników stanowi swoiste zabezpieczenie niezmienności danych historycznych, co wpływa na znaczną wiarygodność danych obecnych w rejestrze opartym na *blockchain*[14].

Wskazane cechy uzasadniają trwałość i wiarygodność zapisu. Istnieje wiele sposobów wykorzystania technologii *blockchain*. Najistotniejszym wynalazkiem, który działa dzięki technologii łańcucha bloków, są kryptowaluty, a w ich obszarze – bitcoin. Współcześnie kryptowaluty nie stanowią przedmiotu zainteresowania jedynie fanatyków, ale co istotne – można uznać je za pełnoprawny przedmiot obrotu, którym posługują się zarówno profesjonaliści, jak i przeciętni obywatele. Nowatorskie narzędzie w postaci technologii *blockchain* swoje zastosowanie znalazło również przy smart kontraktach, o czym poniżej.

3. Istota, pojęcie i cechy charakterystyczne smart kontraktów

Wczesną koncepcję smart kontraktów zaproponował N. Szabo, definiując je jako algorytmiczne ujęcie transakcji w postaci kodu źródłowego programu komputerowego, który jest zabezpieczony w sposób kryptograficzny lub inny podobny, a jego cechą jest samowykonalność[15]. N. Szabo wskazywał wówczas, że „rewolucja cyfrowa stawia przed nami wyzwanie stworzenia nowych instytucji cyfrowych. Komputery umożliwiają stosowanie algorytmów, które do tej pory były zbyt kosztowne, a sieci umożliwiają szybszą transmisję większych i bardziej zaawansowanych danych. Co więcej, informatycy i kryptografowie odkryli ostatnio

[10] *Ibidem*.

[11] M. Wnęk, *Natura prawna kryptowaluty*, Warszawa 2023, s. 106.

[12] Blok o hashu: 000000000019d6689c085ae165831e934ff763ae46a2a6c172b3f1b60a8ce26f, https://www.blockchain.com/btc/block/000000000019d6689c085ae165831e934ff763ae46a2a6c172b3f1b60a8ce26f [dostęp: 23.08.2023].

[13] J. Mmereole, *Zawarcie umowy przez inteligentne oprogramowanie – smart kontrakty*, „Prawo Nowych Technologii" 2023, nr 1, s. 31.

[14] M. Wnęk, *Natura prawna…*, *op.cit.*, Warszawa 2023, s. 105.

[15] N. Szabo, *Smart Contract: Formalising and Securing Relationships on Public Networks*, „First Monday" 1997, no. 2(9), *passim*.

wiele nowych i dość interesujących algorytmów. Połączenie tych komunikatów i algorytmów umożliwia korzystanie z szerokiej gamy nowych protokołów. Protokoły te, działające w sieciach publicznych, takich jak Internet, zarówno stanowią wyzwanie dla nas, jak i umożliwiają nam sformalizowanie i zabezpieczenie nowych rodzajów relacji w tym nowym środowisku, podobnie jak prawo umów, formularze biznesowe i kontrole księgowości od dawna sformalizowane i bezpieczne relacje biznesowe w świecie opartym na dokumentach papierowych. Inteligentne kontrakty zmniejszają mentalne i obliczeniowe koszty transakcyjne narzucane przez zleceniodawców, strony trzecie lub ich narzędzia. Fazy umowne: poszukiwania, negocjacji, zobowiązania oraz wykonania stanowią sferę inteligentnych umów. Inteligentne umowy wykorzystują protokoły i interfejsy użytkownika, aby ułatwić wszystkie etapy procesu zawierania umów. Daje nam to nowe sposoby sformalizowania i zabezpieczenia cyfrowych relacji, które są o wiele bardziej funkcjonalne niż ich nieożywieni, papierowi przodkowie"[16]. Już w tamtym czasie zauważono potęgę nowych technologii i możliwość zawierania za ich pośrednictwem stosunków i umów. Tym samym smart kontrakty należy uznać za kolejny etap rozwoju narzędzi służących wykonaniu umów w płaszczyźnie internetu. Technologia *blockchain* oraz bitcoiny umożliwiły zasadniczo nieodwracalny zapis smart kontraktu w blokach poprzez zastosowanie silnego zabezpieczenia kryptograficznego, zautomatyzowanie procesów, a w konsekwencji zaistnienie przewidzianych w kodzie programistycznym przesłanek – również ze zautomatyzowanym wykonaniem[17].

Wydaje się, że trafną definicję inteligentnych umów w doktrynie zaproponował J. Czarnecki, wskazując, że smart kontrakt w warstwie idei stanowi więź prawną, która może samodzielnie funkcjonować w przestrzeni cyfrowej, bez potrzeby odwoływania się do świata realnego. Co istotne, według niego smart kontrakty nie są jedynie umowami, a mogą posłużyć jako dowolna relacja prawna, np. rejestr publiczny, system do głosowania czy element organizacji[18].

Do tej pory polski ustawodawca nie wprowadził definicji legalnej smart kontraktu. Należy także zauważyć, że w globalnym ujęciu wciąż nie są one często stosowane, choć niekiedy się pojawiają. Co interesujące, definicja legalna inteligentnych umów znalazła się w dekrecie Prezydenta Republiki Białorusi nr 8 z 21 grudnia 2017 roku w sprawie rozwoju gospodarki cyfrowej, gdzie smart kontrakt określono jako kod programu przeznaczony do funkcjonowania w księdze blokowej transakcji lub innym rozproszonym systemie informatycznym do celów zautomatyzowanego wykonania transakcji lub innych czynności istotnych z prawnego punktu widzenia[19]. Z kolei w statucie Stanu Arizona można znaleźć informacje, iż smart kontrakt oznacza każdy

[16] http://ojphi.org/ojs/index.php/fm/article/view/548/469#* [dostęp: 9.09.2023].

[17] D. Szostek, *Blockchain*…, *op.cit.*, s. 114.

[18] J. Czarnecki, *Blockchain, inteligentne kontrakty i DAO*, Warszawa 2016, s. 7.

[19] Dekret Prezydenta Republiki Białorusi nr 8 z 21 grudnia 2017 r., http://law.by/document/?guid=3871&p0=Pd1700008e [dostęp: 20.08.2023].

program komputerowy wywołujący zdarzenie dotyczące danych w nim zawartych, działający w oparciu o rozproszoną, zdecentralizowaną, wspólną i replikowalną księgę, za pomocą którego klient może dokonać transferu aktywów w tej księdze[20]. Jak można łatwo zauważyć, pojęcia te pozostają w dużym stopniu nieostre, a nadto ich zakres jest szeroki. Warto również podkreślić, że w żadnej z definicji ustawodawcy nie używają pojęcia „umowa", a jedynie „kod" lub „program". Istnieje szansa, że wraz z rozwojem technologii pojawią się bardziej precyzyjne definicje smart kontraktów.

Tak w literaturze, jak w praktyce pojęcie inteligentnych umów nie jest jednolite, a jego zakres – szeroki. Jak już zauważono, ich cechami charakterystycznymi są: zapis w kodzie programistycznym oraz samowykonywalność oraz zautomatyzowany sposób realizacji. Treść smart kontraktu zostaje zapisana w formie kodu komputerowego zawierającego oświadczenia stron, ich dane identyfikacyjne oraz zapis dokonanych świadczeń[21]. Dzięki temu w szczegółowy sposób ujmowane są postanowienia zawierane pomiędzy stronami, a nadto mamy do czynienia z wysokim stopniem pewności co do skutków takiej umowy.

Samowykonalność smart kontraktów polega na tym, że z pewnymi wyjątkami są one wykonalne bez udziału stron, a także podlegają egzekucji – z wyłączeniem udziału organów egzekucyjnych. Jest to możliwe dzięki trwałym i zasadniczo nieusuwalnym zapisom w blokach. Zautomatyzowanie procesu wiąże się ze zmniejszeniem lub nawet usunięciem ryzyka naruszenia danego zobowiązania przez drugą stronę. Jednak mimo że realizacja smart kontraktów jest zgoła automatyczna, to pociąga za sobą konieczność wyrażenia woli stron, aby mógł on być uruchomiony, a to wyrażenie woli następuje w momencie podjęcia decyzji przez użytkownika o użyciu smart kontraktu jako narzędzia służącemu zawarciu określonej umowy i związaniu jego działaniami[22]. Określona osoba niejako powierza smart kontraktowi zawarcie umowy, a zarazem jej realizację. Pojawia się tutaj element zaufania w odniesieniu do komputerowego programu[23], a nie do żywej jednostki. Niewątpliwą zaletą smart kontraktów jest ich zasadnicza pewność realizacji oraz niezaprzeczalność.

4. Smart kontrakt jako umowa

Wątpliwości pojawiają się często przy kwalifikacji smart kontraktów, a to z uwagi na brak regulacji ustawowej. Stanowisko doktryny w tym względzie nie pozostaje jednolite. Nie jest w pełni zasadne posługiwanie się w stosunku do smart

[20] Ustawa Izby Reprezentantów nr 2417 z 29 marca 2017 r., Stan Arizona, USA, https://legiscan.com/AZ/text/HB2417/id/1588180 [dostęp: 20.08.2023].

[21] J.J. Szczerbowski, *Lex Cryptographia. Znaczenie prawne umów i jednostek rozliczeniowych opartych na technologii blockchain*, Warszawa 2018, s. 14.

[22] M. Pecyna, A. Behan*, Smart contracts*…, *op.cit.*, s. 205.

[23] A. Saveleyev, *Contract Law 2.0:„Smart" Contracts as the Beginning of the End of Classic Contract Law*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2885241 [dostęp: 2.09.2023], s. 11.

kontraktów terminem „umowa", bowiem uznanie ich za umowę zależy przede wszystkim od zgodności z prawem celu i postanowień. Bezpośrednie tłumaczenie tego pojęcia prowadzi do mylnych wniosków, że mamy do czynienia z umową w rozumieniu cywilnoprawnym[24]. Nadto smart kontrakt musiałby być porozumieniem pomiędzy stronami polegającym na wymianie zgodnych oświadczeń woli. To prowadzi do wniosku, że programy komputerowe dokonujące rozliczeń nie muszą w istocie stanowić umów[25]. *De facto* strony „zawierają umowę" przez kod programistyczny, co nie stoi na przeszkodzie swobodzie umów czy form składania oświadczeń woli.

S. Hadrowicz wskazuje na trzy relacje, jakie mogą wystąpić przy rozpatrywaniu smart kontraktów jako tradycyjnych kontraktów. Otóż według autorki smart kontrakty: 1) mogą być umową; 2) mogą stanowić jedynie część umowy; 3) mogą być wykorzystane do zautomatyzowania wykonania umowy[26]. Z kolei D. Szostak[27] dokonuje podziału inteligentnych umów na dwa rodzaje: 1) rzeczywistą umowę zawieraną wyłącznie w sieci, poprzez jej akceptację; 2) jako narzędzie zapisu (zasadniczo w technologii *blockchain*) rzeczywiście odzwierciedlające zawartą wcześniej tradycyjnie umowę (np. na papierze), zazwyczaj ramową lub warunkową, której realizacja następuje automatycznie przy użyciu programu. Potwierdza to zatem, że smart kontrakt nie zawsze jest umową, a najczęściej narzędziem ją odzwierciedlającym oraz rozpoczynającym jej realizowanie[28]. Przyjmuje się zatem, że inteligentne umowy faktycznie nie są umowami cywilnoprawnymi, a jedynie instrumentami stosowanymi do wykonania zobowiązania[29]. Jednocześnie K. Kowacz oraz K. Wielgus, dokonując porównania systemu polskiego z systemem *common law*, również wskazują jako niezasadne traktowanie smart kontraktów jako umów cywilnoprawnych[30]. Powyższe uzasadnione jest brzmieniem art. 56 k.c., zgodnie z którym poza skutkami wywoływanymi przez czynność prawną samą w sobie (tj. przez smart kontrakt) czynność ta uzupełniana jest przez skutki wyrażone przez ustawę, zasady współżycia społecznego i ustalone zwyczaje. Co istotne, w sytuacji zawarcia smart kontraktu następstwa te nie mogą wystąpić choćby z uwagi na to, że w kodzie programu nie znajdują się klauzule dotyczące zasad współżycia społecznego[31]. Również M. Pecyna i A. Behan[32] stoją na stanowisku, że smart kontrakt nie powinien być oceniany jako umowa w znaczeniu prawnym, a jako sposób zawarcia i zarazem jej wykonania, jeśli taka jest treść i cel kodu. Ponadto autorzy ci

[24] D. Szostek, *Blockchain*…, *op.cit.*, s. 15–16.
[25] *Ibidem*, s. 16–17.
[26] S. Hadrowicz, *Smart kontrakt jako umowa*, „Monitor Prawa Handlowego" 2020, nr 4, s. 32.
[27] D. Szostek, *Blockchain*…, *op.cit.*, s. 121.
[28] *Ibidem*.
[29] K. Kowacz, K. Wielgus, *Smart kontrakty w prawie umów*, Kraków 2021, s. 13.
[30] *Ibidem*, s. 51.
[31] *Ibidem*; J. Mmereole, *Zawarcie umowy*…, *op.cit.*, s. 32.
[32] M. Pecyna, A. Behan, *Smart contracts*…, *op.cit.*, s. 206.

w uzasadnieniu do powyższego traktują o specyficznych cechach i ewentualnych sytuacjach, które mogą wyniknąć z powodu nieprawidłowości w programie. Idąc dalej, przez wskazane błędy mimo istnienia „oświadczeń woli" wykonanie kontraktu nie byłoby wówczas możliwe[33].

W konsekwencji jako nieuzasadnione jawi się każdorazowe utożsamianie inteligentnej umowy z umową w sensie prawnym. Raczej należy traktować je jako sposób zawarcia oraz wykonania umowy, mając na uwadze cel i treść programu[34]. Wszakże finalnie wytycznymi pozwalającymi dokonać kwalifikacji danego smart kontraktu są właśnie jego zawartość oraz zawartość umowy będąca przyczyną jego realizacji. Ponadto sposób zawarcia umowy oddziałuje na określenie jej modelu oraz definicji. Dopiero powyższe aspekty wpływają na możliwość postrzegania smart kontraktu w świetle prywatnoprawnych regulacji umowy[35].

5. Smart kontrakty jako nowe wyzwanie prawne

Jak już zauważono, do tej pory rzadko można spotkać się z definicją legalną smart kontraktów, a co za tym idzie – ich uregulowaniem prawnym. Dlatego też wobec postępującego rozwoju nowych technologii i rewolucji cyfrowej zmiana następuje w szeroko rozumianym świecie umów, co nierozerwalnie wiąże się ze składaniem oświadczeń woli. Inteligentne kontrakty, ściśle związane z rozwojem technologii *blockchain*, oraz odpowiednie wykorzystanie algorytmów mogą wkrótce doprowadzić do przełomu w systemie prawnym, a przede wszystkim w obszarze prawa cywilnego.

Jednocześnie nie można powiedzieć, że inteligentne umowy funkcjonują poza prawem lub w próżni prawnej. Ich także dotyczą aspekty związane m.in. ze zdolnością prawną, zdolnością do czynności prawnych, sposobem ich zawarcia (np. oświadczenia woli, forma), treścią umowy, wykonaniem, wygaśnięciem itd.[36] Problematyczna pozostaje dodatkowo kwestia właściwej jurysdykcji w przypadku konieczności egzekwowania warunków inteligentnego kontraktu. Biorąc pod uwagę, że smart kontrakt funkcjonuje na rozproszonej i zdecentralizowanej sieci, jaką jest *blockchain*, komplikuje to określenie sądu właściwego do rozpoznania roszczeń powstałych w związku z danym kontraktem. Za utrudnioną obecnie uznaje się również weryfikację przepisów prawa odpowiednich do uregulowania kwestii z nim związanych. Do projektowania smart kontraktów używana jest zazwyczaj technologia rozproszonych rejestrów, która nie ma granic. Z tego właśnie powodu pojawiają się trudności z określeniem prawa właściwego dla danej umowy, a także

[33] *Ibidem*, s. 207.
[34] J. Mmereole, *Zawarcie umowy*…, *op.cit.*, s. 32.
[35] M. Pecyna, A. Behan, *Smart contract*…, *op.cit.*, s. 212.
[36] D. Szostek, *Blockchain*…, s 132.

z określeniem jurysdykcji sądu, który byłby właściwy do rozstrzygnięcia powstałego sporu[37].

Przydatne byłoby zatem, o ile jest to możliwe, przy wykorzystaniu zasady swobody umów zawartej w art. 3531 k.c., wskazanie bezpośrednio w umowie głównej lub w porozumieniu prawa właściwego dla takiego smart kontraktu. Jest to możliwe przy krajowym wymiarze kontraktu[38]. Wyzwaniem jednak stają się smart kontrakty o wymiarze globalnym, które funkcjonują w cyberprzestrzeni, a ich użytkownicy – w odmiennych systemach prawnych. W sytuacji kiedy mają one wymiar ponadkrajowy, zastosowanie mogą znaleźć postanowienia rozporządzenia Rzym I[39] lub Prawa prywatnego międzynarodowego[40]. Inną alternatywną metodą rozwiązywania sporów powstałych w wyniku transgranicznych umów opartych na smart kontraktach jest ponadnarodowy arbitraż zamiast sądów krajowych. Umożliwia to przezwyciężenie kłopotów dotyczących wyboru prawa. W związku z powyższym orzeczenia są wykonywalne na podstawie konwencji nowojorskiej[41], ale już w ramach krajowych jurysdykcji[42].

Stworzenie jednolitego, spójnego uregulowania prawnego w tym obszarze jawi się jako niezbędne. Pomimo stałego rozwoju technologii pozwalającego na coraz prostsze zawieranie stosunków w powszechnym obrocie i umów nie można wyjmować smart kontraktów spod porządku prawnego[43]. Użytkownikom inteligentnych umów powinna być zapewniona odpowiednia ochrona.

6. Podsumowanie

W ostatnim czasie wzrost znaczenia nowoczesnych narzędzi opartych na technologii *blockchain* jest niebywały. Znaczny rozkwit popularności nowoczesnych narzędzi stanowi konsekwencję zauważalnych potrzeb społeczeństwa w zakresie powszechnego obrotu gospodarczo-ekonomicznego. Omawiana technologia

[37] J. Rogers, H. Jones-Fenleigh, A. Sanitt, *Arbitrating Smart Contract Disputes*, International arbitration report, Northon Rose Fulbright 2017, http://www.nortonrosefulbright.com/files/20170925-international-arbitration-report-issue-9-157156.pdf [dostęp: 12.09.2023], s. 22.

[38] S. Kubsik, Z. Drzewiecki, *Rozwiązywanie sporów powstałych na gruncie smart kontraktów*, „Monitor Prawniczy" 2019, nr 21, s. 98.

[39] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I) (Dz.Urz. UE.L nr 177 z 4.07.2008 r., s. 6 ze zm.).

[40] Ustawa z 4.2.2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 503 ze zm.).

[41] Konwencja o uznawaniu i wykonywaniu zagranicznych orzeczeń arbitrażowych sporządzona w Nowym Jorku dnia 10 czerwca 1958 r. (Dz.U. z 1962 r., nr 9, poz. 41).

[42] D. Szostek, *Blockchain*…, *op.cit.*, s. 139.

[43] Szerzej: *ibidem*, *passim*; K. Kowacz, K. Wielgus, *Smart kontrakty*…, *op.cit.*, *passim*.

pozwala na zmianę perspektywy, popularyzując model samowykonalnych umów. Idea smart kontraktów pojawiła się jako skutek głosów za zastąpieniem umów klasycznych, sankcjonowanych przez państwo lub inne instytucje, przez nowe instytucje społeczne opierające się na wykorzystaniu kryptografii[44]. Tym sposobem uczestnicy obrotu chcą oprzeć się na zaufaniu wobec bezstronnych, niezmiennych, bezrefleksyjnych programów komputerowych, którym to powierzane są wartości ekonomiczne, aby następnie mogły stanowić przedmiot zarządzenia nimi[45]. Niewątpliwie świadczy to o chęci społeczeństwa do obdarzenia zaufaniem nowoczesnych narzędzi technologicznych, które wykraczają poza obecny system prawny. W celu zwiększenia zaufania do wymienionej technologii oraz jej upowszechnienia standard ochrony prawnej w tych stosunkach powinien być porównywalny do obowiązującego w przypadku umów tradycyjnych.

Zauważalne jest, że obecnie funkcjonujący system prawny w istocie nie nadąża za nowoczesnymi technologiami. Nowe możliwości, takie jak smart kontrakty, znajdują się o krok przed regulacjami prawnymi. Niewątpliwie z czasem stosowanie inteligentnych kontraktów wymusi na ustawodawcach, zarówno europejskim, jak i krajowym, ustanowienie odpowiednich ram prawnych, które umożliwią ich funkcjonowanie w cyberprzestrzeni, ponad podziałem krajowym[46]. Konstruując nowe prawo w tym zakresie, legislatorzy powinni mieć na uwadze przede wszystkim dynamikę rozwoju nowych możliwości technologicznych, a tym samym tworzyć elastyczne przepisy mogące znaleźć zastosowanie do nowoczesnych rozwiązań. Zdecydowanie gruntownego przemyślenia przez ustawodawców wymaga sam sposób wprowadzenia stosownych regulacji – czy to modyfikacji i dostosowaniu miałby ulec dotychczasowy system prawny, czy jednak odpowiedniejszym sposobem byłoby wprowadzenie zupełnie nowego, odrębnego porządku prawnego w tym zakresie.

Bibliografia

Anderson R., *Security Engineering: A guide to Building Dependable Distributed System*, New York 2008.

Buchwald M., *Smart Contract dispute resolution: the inescapable flaws of blockchain-based arbitration*, USA 2020.

Czarnecki J., *Blockchain, inteligentne kontrakty i DAO*, Warszawa 2016.

Habera S., Stornetta W.S., *How to time-stamp a digital document*, „Journal of Cryptology" 1991, no. 3.

[44] S. Nakamoto, *Bitcoin: A Peer-to-peer Electronic Cash System*, „Consulted" 2008, vol. 1, no. 2012, *passim*.

[45] P. Hacker, C. Thomale, *Crypto-Securities Regulation ICOs, Token Sales and Cryptocurriencies under EU Financial Law*, Social Science Research Network 2017, https://papers.ssrn.com/abstract=3075820 [dostęp: 3.09.2023], s. 9.

[46] D. Szostek, *Blockchain*…, *op.cit.*, s. 115.

Hacker P., Thomale C., *Crypto-Securities Regulation ICOs, Token Sales and Cryptocurriencies under EU Financial Law*, Social Science Research Network 2017, https://papers.ssrn.com/abstract=3075820 [dostęp: 3.09.2023].

Hadrowicz S., *Smart kontrakt jako umowa*, „Monitor Prawa Handlowego" 2020, nr 4.

Kowacz K., Wielgus K., *Smart kontrakty w prawie umów*, Kraków 2021.

Krzemińska M., Rzeszutek M., *Stosowanie smart kontraktów w obrocie konsumenckim – wybrane problemy*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2021, nr 6(10).

Kubsik S., Drzewiecki Z., *Rozwiązywanie sporów powstałych na gruncie smart kontraktów*, „Monitor Prawniczy" 2019, nr 21.

Mmereole J., *Zawarcie umowy przez inteligentne oprogramowanie – smart kontrakty*, „Prawo Nowych Technologii" 2023, nr 1.

Nakamoto S., *Bitcoin: A Peer-to-peer Electronic Cash System*, „Consulted" 2008, vol. 1, no. 2012.

Narayanan A., Bonneau J., Felten E., Miller A., Goldfeder S., *Bitcoin and cryptocurrency technologies: a comprehensive introduction*, Princeton 2016.

Piech K., *Leksykon pojęć na temat technologii blockchain i kryptowalut. Przygotowany w ramach Strumienia Blockchain i Kryptowaluty programu „Od papierowej do cyfrowej Polski"*, https://www.gov.pl/documents/31305/0/leksykon pojec na temat technologii blockchain i kryptowalut.pdf/77392774-1180-79ab-4dd5-089ffab37602 [dostęp: 1.09.2023].

Rogers J., Jones-Fenleigh H., Sanitt A., *Arbitrating Smart Contract Disputes*, International arbitration report, Northon Rose Fulbright 2017, http://www.nortonrosefulbright.com/files/20170925-international-arbitration-report-issue-9-157156.pdf [dostęp: 12.09.2023].

Saveleyev A., *Contract Law 2.0:„Smart" Contracts as the Beginning of the End of Classic Contract Law*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2885241 [dostęp: 2.09.2023].

Szabo N., *Smart Contract: Formalising and Securing Relationships on Public Networks*, „First Monday" 1997, no. 2(9).

Szczerbowski J.J., *Lex Cryptographia. Znaczenie prawne umów i jednostek rozliczeniowych opartych na technologii blockchain*, Warszawa 2018.

Wnęk M., *Natura prawna kryptowaluty*, Warszawa 2023.

Akty prawne

Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 503 ze zm.).

Konwencja o uznawaniu i wykonywaniu zagranicznych orzeczeń arbitrażowych sporządzona w Nowym Jorku dnia 10 czerwca 1958 r. (Dz.U. z 1962 r., nr 9, poz. 41).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z 17.06.2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I) (Dz.Urz. L nr 177 z 4.07.2008 r.).

Dekret Prezydenta Republiki Białorusi nr 8 z 21 grudnia 2017 r., http://law.by/document/?guid=3871&p0=Pd1700008e [dostęp: 20.08.2023].

Ustawa Izby Reprezentantów nr 2417 z 29 marca 2017 r., Stan Arizona, USA, https://legiscan.com/AZ/text/HB2417/id/1588180 [dostęp: 20.08.2023].

IUS ET ADMINISTRATIO **ISSN 2300-4797**

NR 3/2023 (52) **DOI: 10.15584/iuseta.2023.3.15**

mgr Aleksandra Pelczar
ORCID: 0009-0009-3816-7723
e-mail: alpelczar@ur.edu.pl
Instytut Nauk Prawnych
Uniwersytet Rzeszowski

Prawno-kryminalistyczne aspekty zjawiska pornografii dziecięcej

Characteristics of the phenomenon of child pornography

Abstract

The phenomenon of child pornography is becoming an increasingly significant issue. The advancement of information technology and the widespread accessibility of the Internet have significantly contributed to the escalation of production, distribution, and consequently, consumption of child pornography. Currently, factors such as anonymity, access to mass media, social communication platforms, ease of establishing contacts, and broad avenues for distributing pornographic materials have turned the Internet into an attractive environment for sexual offenders. International organizations collaborating with numerous countries make daily efforts to combat these crimes on a global scale through the exchange of information, pursuit of perpetrators, and protection of potential victims. Furthermore, through their initiatives, they catalyze the creation of various programs and campaigns aimed at raising awareness among children, parents, and educational professionals about the threats associated with pedophilia and child pornography. All actions, whether on legislative, operational, or educational levels, are geared towards safeguarding children. The objective of this article is to present the factors underlying the phenomenon of child pornography. The subject matter also addresses the issue related to the interpretation of the legal term 'possession' in relation to digital child pornography. Additionally, the author highlights differences within the typology of perpetrators and characterizes organizations aimed at combating the sexual exploitation of children

Keywords: child pornography, pedophilia, sexual exploitation, typology of perpetrators.

Streszczenie

Zjawisko pornografii dziecięcej stanowi coraz większy problem społeczny. Rozwój technologii informatycznych oraz powszechność dostępu do internetu w zdecydowany sposób przyczyniły się do eskalacji produkcji, dystrybucji, a co za tym idzie – konsumpcji pornografii dziecięcej. Obecnie takie czynniki, jak anonimowość, dostępność do mass mediów, środków społecznego komunikowania się, łatwości nawiązywania kontaktów oraz szerokich ścieżek dystrybucji materiałów pornograficznych, powodują, że internet stał się atrakcyjnym środowiskiem dla przestępców seksualnych. Organizacje międzynarodowe współpracujące z wieloma państwami podejmują codziennie próbę zwalczania tych

przestępstw na globalną skalę poprzez wymianę informacji, ściganie sprawców, a także ochronę potencjalnych ofiar. Ponadto poprzez swoją działalność inicjują powstawanie różnorodnych programów i kampanii mających na celu podniesienie świadomości dzieci, rodziców i nauczycieli dydaktycznych na temat zagrożeń związanych z pedofilią i pornografią dziecięcą. Wszystkie działania, zarówno na szczeblu legislacyjnym, operacyjnym, jak i edukacyjnym, mają na celu ochronę dzieci. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie uwarunkowań zjawiska pornografii dziecięcej. Przedmiotowe opracowanie porusza również kwestię związaną z wykładnią znamienia ustawowego *posiadanie* w odniesieniu do pornografii dziecięcej w formie cyfrowej. Ponadto autorka przedstawia różnice z zakresu typologii sprawców oraz charakteryzuje organizacje mające na celu zwalczenie seksualnego wykorzystywania dzieci.

Słowa kluczowe: pornografia dziecięca, pedofilia, wykorzystanie seksualne, typologia sprawców.

1. Wstęp

Jednym z najpoważniejszych zagrożeń skierowanych przeciwko ludzkości jest rażące naruszenie praw człowieka, w tym również praw dzieci. W wyniku przeprowadzonych analiz statystycznych dokonanych przez dyrektora Centrum Badań nad Zbrodniami przeciwko Dzieciom – D. Finkelhora – zauważalnym staje się fakt, że dzieci padają o 2,6 raza częściej ofiarą przestępstwa niż osoby dorosłe[1]. Zdecydowany wpływ na to zjawisko ma kilka czynników, które mogą przybrać m.in. charakter ekonomiczny (np. ofiara pochodzi z biednej rodziny bądź pragnie w szybki sposób zarobić pieniądze i jest nastawiona na dynamiczny zysk), społeczny (np. ofiara jest wykluczona ze swojego naturalnego środowiska poprzez rodzinę i rówieśników) oraz technologiczny (np. ofiara ma dostęp do technologii informatycznych, takich jak internet)[2]. Niewątpliwie dynamiczna ewolucja społecznych kierunków oraz wzorców zachowań wpływa na obecne pokolenie młodych ludzi. W tej kwestii nowe kreowanie obyczajowości opiera się m.in. na modelingu czy sponsoringu, który jest propagowany poprzez łatwo dostępne aplikacje, takie jak TikTok czy Instagram[3].

Wzrost zainteresowania pornografią dziecięcą ze strony zorganizowanych grup przestępczych, zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym, wynika z wielu determinant. Do podstawowych należą podaż oraz popyt, który jest napędzany przez dewiacyjne zachowania i skłonności sprawców, którzy szukają okazji do wykorzystywania najbardziej bezbronnych jednostek społecznych. Po wstępnie przeprowadzonej analizie należy wyróżnić trzy płaszczyzny, na których może wystąpić zjawisko pornografii dziecięcej. Pierwszą z nich jest wykorzystywanie dzieci

[1] D. Filkenhor, *Childhood Victimization. Violence, Crime, and Abuse in the Lives of Young People*, Oxford 2008, s. 3.

[2] A. Grabowska, *Uwodzenie, Cyberprzemoc oraz pornografia – wiktymizacja dziecka w wirtualnym świecie*, „Forum Oświatowe" 2010, nr 1(42), s. 103–104. Zob. szerzej: Ł. Wojtasik, *Sprawcy wykorzystania seksualnego dzieci przy użyciu Internetu*, https://dzieckokrzywdzone.fdds.pl /index.php/DK/article/viewFile/166/127 [dostęp: 22.07.2023].

[3] L. Koba, *Prostytucja i pornografia dziecięca* [w:] *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, red. A. Florczak, A. Lisowska, Wrocław 2014, s. 307–308.

przez najbliższe otoczenie, takie jak rodzina. Ponadto często do naruszeń dochodzi w różnego rodzaju instytucjach, np. w szkołach, które są postrzegane jako podstawowe źródło opieki, zaufania i bezpieczeństwa dla dziecka. Kolejną płaszczyzną jest wykorzystywanie pornografii dziecięcej przez zorganizowane grupy przestępcze. To bardziej zaawansowana forma przestępstwa, często wymagająca koordynacji i współpracy między różnymi osobami i grupami na poziomie międzynarodowym, co utrudnia ściganie sprawców i ochronę ofiar. Trzecią płaszczyzną jest tzw. dobrowolna pornografia dziecięca, w której to dziecko pozornie zgadza się na udział w materiałach pornograficznych. To niezwykle podstępna forma wykorzystywania dzieci, która prowadzi do poważnych szkód psychicznych i emocjonalnych u ofiar[4].

2. Pojęcie pornografii dziecięcej oraz typologia sprawców

Charakterystykę dotyczącą zjawiska pornografii dziecięcej należy zacząć od faktu, iż młodzież była wykorzystywana od czasu, kiedy człowiek odkrył, na czym polega aktywność seksualna. Potwierdzenie tej okoliczności można odnaleźć m.in. na kartach historii bądź w muzeach narodowych przedstawiających liczne stare obrazy, figury czy rzeźby wykonane przez niezliczoną liczbę artystów, których motywem przewodnim było dziecko, tj. przeważnie nagie, przedstawione w różnych pozach i niecodziennych sytuacjach[5].

Według Światowej Organizacji Zdrowia wykorzystanie seksualne dzieci oznacza „zaangażowanie dziecka w aktywność seksualną, której nie jest on lub ona w stanie w pełni zrozumieć i udzielić na nią świadomej zgody, naruszająca prawo i obyczaje danego społeczeństwa. Z wykorzystywaniem seksualnym mamy do czynienia wtedy, gdy występuje ono pomiędzy dzieckiem, a dorosłym lub dzieckiem i innym dzieckiem, w sytuacji zależności, jeśli te osoby ze względu na wiek bądź stopień rozwoju pozostają w relacji opieki, zależności, władzy. Celem takiej aktywności jest zaspokojenie potrzeb innej osoby. Aktywność taka może obejmować:

1. nakłanianie lub zmuszanie dziecka do udziału w jakichkolwiek prawnie zabronionych czynnościach seksualnych;
2. wykorzystywanie dziecka do prostytucji lub innych nielegalnych praktyk seksualnych;
3. wykorzystywanie dziecka do produkcji przedstawień i materiałów pornograficznych”[6].

---

[4] *Ibidem*.

[5] P. Żarnowska-Grabarz, *Pornografia w sztuce, a odpowiedzialność karna artystów – uwagi na tle art. 202 k.k.*, „Palestra’ 2017, nr 7–8. Zob. też: *Historia i socjologia pornografii*, http://informatorects.uw.edu.pl/pl/courses/view?prz_kod=3502-FAKL17 [dostęp: 14.02.2023].

[6] *Report of the Consultation on Child Abuse Prevention*, World Health Organisation, Geneva 29–31 March 1999.

Niniejsza problematyka będzie operowała na takich pojęciach, jak: *pornografia dziecięca*, *erotyka dziecięca*, *pedofilia* oraz *pedofil*. Pedofilia to termin używany do opisania skrajnie nieodpowiedniego i przestępczego zachowania, charakteryzującego się skłonnością do nawiązywania kontaktów seksualnych z dziećmi[7]. Pedofile to osoby, które odczuwają seksualne zainteresowanie lub popędy wobec dzieci[8]. Zachowania osób posiadających takie skłonności są oparte nie tylko na jednorazowym działaniu. Przeważnie taki sprawca kolekcjonuje rzeczy związane z erotyką dziecięcą, czego skutkiem jest stałe uzupełnianie swoich zbiorów. Taka czynność na ogół trwa przez długie lata, chyba że sprawca zostanie przyłapany we wcześniejszym stadium rozwoju jego seksualnych zainteresowań. Na podstawie zgromadzonych filmów, pamiętników, zdjęć, artykułów, nagrań wideo można wywnioskować, jakie dokładnie fantazje seksualne taka osoba posiada lub posiadała[9].

W literaturze definiuje się pornografię dziecięcą jako „materiały, czyli fotografie, filmy, taśmy video, gazety ilustrowane i książki, w których przedstawia się dzieci obu płci w pozach jednoznacznie seksualnych"[10]. Ze względu na różnorodność działań podejmowanych przez sprawców można wyróżnić cztery grupy kolekcjonerów: całkowicie zamknięty, izolujący się, samodzielny i komercyjny[11].

Pierwszy typ kolekcjonera, czyli całkowicie zamknięty, charakteryzuje się tym, że nie przejawia on żadnego aktywnego zaangażowania seksualnego związanego z molestowaniem dzieci. Jego działanie polega na samym kolekcjonowaniu materiałów przedstawiających pornografię dziecięcą. Kolekcjoner izolujący się to taki, który przejawia aktywność seksualną. Czynnikiem powstrzymującym go jednak przed takim działaniem jest strach przed ujawnieniem jego tożsamości. Podejmuje on takie inicjatywy, jak np. robienie zdjęć ofiar albo wykorzystanie zrobionych już fotografii czy filmów pornograficznych z udziałem dzieci, udostępnionych na stronach internetowych, na których umieszczane są tego typu treści[12]. Sprawca samodzielny podąża za podobnymi kolekcjonerami, dzieląc się przy tym informacjami i zdobytym doświadczeniem w zakresie pornografii dziecięcej. Lubi przebywać w towarzystwie o podobnych zainteresowaniach i wymienia się posiadanymi

[7] *Pedofilia. Prewencja kryminalna* https://leszno.policja.gov.pl/w13/prewencja/prewencja-kryminalna/69797 ,Pedofilia.html [dostęp: 13.03.2023].

[8] A. Świerczewska-Gąsiorowska, *Wykorzystanie seksualne małoletnich, a medyczne pojęcie pedofilii*, „Przegląd Policyjny" 2017, nr 1(125), s. 56–57.

[9] A. Choromańska, D. Mocarska, *Dewiacje i przestępstwa seksualne – klasyfikacja, aspekty prawne*, Szczytno 2009, s. 44. Zob. też: L. Wiśniewska-Nogaj, *Udostępnianie online zdjęć dzieci a problem pornografii dziecięcej w opinii matek*, https://dzieckokrzywdzone.fdds.pl/index.php/DK/article/viewFile/744/595 [dostęp: 13.03.2023].

[10] A.W. Burgess, C.R. Hartman, *Child Abuse Aspects of Child Pornography*, „Psychiatric Annals" 1987, vol. 17, s. 248.

[11] A. Krawulska-Ptaszyńska, A. Smelkowska-Zdziabek, *Pornografia dziecięca – charakterystyka zjawiska*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1997, nr 3, s. 166. Zob. też: J. Dworas-Kulik, *Prawnokarne aspekty pedofilii*, „Kwartalnik Prawo – Społeczeństwo – Ekonomia" 2015, nr 1.

[12] K.V. Lanning, *Child Molesters: A behavioral Analysis. For Law Enforcement Officers Investigating Cases of Child Sexual Exploitation*, Wirginia 1992, s. 23–24.

„zdobyczami" z resztą pedofili. Ostatnią grupą sprawców są tzw. komercyjni, czyli osoby, których głównym celem jest osiągnięcie korzyści w postaci przeważnie zasobów finansowych. Przeważnie tacy pedofile są zaangażowani w stopniu zaawansowanym w aktywne seksualne molestowanie dzieci[13].

Mając na uwadze powyższe, należy zaznaczyć, iż pornografia dziecięca może występować w dwóch kategoriach: komercyjnej oraz domowej (tzw. chałupniczej). Dziecięca pornografia komercyjna obejmuje produkcję oraz sprzedaż, której głównym celem jest osiągnięcie zysku, zwykle poprzez wykorzystanie nielegalnego rynku. Ten rodzaj pornografii jest szczególnie szkodliwy, ponieważ motywuje sprawców do wykorzystywania dzieci w celu osiągnięcia korzyści materialnych. Pornografia domowa, w przeciwieństwie do komercyjnej, pierwotnie nie była nastawiona na zysk. W tym przypadku sprawcy mogą korzystać z różnych środków komunikacji, aby wymieniać się, udostępniać lub konsumować tego rodzaju treści[14].

3. Pornografia dziecięca w polskim prawie karnym

Niezależnie od charakteru, czasu, miejsca czy ogólnie istniejących okoliczności pornografia dziecięca jest poważnym naruszeniem praw człowieka. Polskie prawo traktuje ją jako przestępstwo i nakłada surowe sankcje na osoby zaangażowane w produkcję, posiadanie, dystrybucję lub udostępnianie materiałów pornograficznych z udziałem nieletnich. Na kanwie obowiązujących przepisów prawnych funkcjonuje wiele aktów regulujących ten czyn zabroniony. W Polsce przestępstwo produkcji, posiadania, dystrybucji, importu, eksportu, a także udostępniania treści pornograficznych z udziałem osób nieletnich jest uregulowane w Kodeksie karnym. Treść tej regulacji została zawarta w art. 202 w brzmieniu: „§ 4. Kto utrwala treści pornograficzne z udziałem małoletniego, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. § 4a. Kto przechowuje, posiada lub uzyskuje dostęp do treści pornograficznych z udziałem małoletniego, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. § 4b. Kto produkuje, rozpowszechnia, prezentuje, przechowuje lub posiada treści pornograficzne przedstawiające wytworzony albo przetworzony wizerunek małoletniego uczestniczącego w czynności seksualnej, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. § 4c. Karze określonej w § 4b podlega, kto w celu zaspokojenia seksualnego uczestniczy w prezentacji treści pornograficznych z udziałem małoletniego"[15].

Ustawodawca w określonym powyżej przepisie prawnym nie uregulował pojęcia *produkcja*. W tym przypadku należy więc odróżnić sytuację, w której osoba A utrwala

[13] A. Krawulska-Ptaszyńska, A. Smelkowska-Zdziabek, *Pornografia dziecięca*…, *op.cit.*, s. 166–167. Zob. też: K.V. Lanning, *Child Molesters*…, *op.cit.*, s. 23–24.

[14] A. Krawulska-Ptaszyńska, A. Smelkowska-Zdziabek, *Pornografia dziecięca*…, *op.cit.*, s. 167–168. Zob. szerzej: K.V. Lanning, A.W. Burgess, *Child pornography and sex rings* [w:] *Pornography: Research advances and policy considerations*, red. D. Zillman, J. Bryant, New York 1989.

[15] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553).

dany materiał pornograficzny z udziałem dziecka, a osoba B jest producentem takiej treści. „Jedynym wyjściem, aby sprawca (realizujący tylko znamiona «produkowania») został pociągnięty do odpowiedzialności, jest odwołanie się do konstrukcji tzw. niesprawczych form zjawiskowych popełnienia czynu zabronionego”[16]. Kolejną kwestią wymagającą uwagi w tym zakresie jest to, iż polski ustawodawca nie zabrania dokonywania czynności seksualnych z osobą, która ukończyła 15. rok życia. Jest o tyle istotne, że innym dogmatem jest fakt, iż utrwalanie, przechowywanie czy rozpowszechnianie treści pornograficznych z udziałem osoby mieszczącej się w przedziale wiekowym pomiędzy 15. a 18. rokiem życia jest już czynem zabronionym wedle obowiązujących przepisów prawnych.

Według przeprowadzonych analiz w 2016 r. ogólna liczba przestępstw wynikających z art. 202 k.k. oscylowała na poziomie 1525 przypadków, w tym 1435 przypadków związanych z pornografią dziecięcą. Można zatem wywnioskować, że organy ścigania zmagają się miesięcznie ze 120 przestępstwami z art. 202 k.k., czyli z około 6 dziennie. Takie badania uświadamiają społeczności, iż skala tego zjawiska jest ogromna. Niezmiernie ważne jest to, aby stale prowadzić obserwacje w tym zakresie i wprowadzać coraz to skuteczniejszą strategię zwalczania pornografii dziecięcej[17].

4. Charakterystyka wybranych instytucji zwalczających zjawisko pornografii dziecięcej

Obecnie wiele organizacji pozarządowych pochyla się nad rozwiązaniem współczesnych problemów dotyczących łamania praw człowieka, m.in. handlu dziećmi, pracy niewolniczej, wyzysku, przemocy, demoralizacji, wykorzystania seksualnego, prostytucji i pornografii dziecięcej. W rozumieniu dyrektywy z 13 grudnia 2011 r. Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępującej decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW, pornografia dziecięca oznacza „obrazy przedstawiające niegodziwe traktowanie dzieci w celach seksualnych oraz inne szczególnie groźne formy niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci, jest przedmiotem coraz intensywniejszego obiegu i upowszechnia się poprzez wykorzystanie nowych technologii i internetu”. Niezmiernie ważne jest, aby wszyscy obywatele i rezydenci przestrzegali prawa w zakresie przeciwdziałania pornografii dziecięcej. W przypadku podejrzenia lub natrafienia na jakiekolwiek treści pornograficzne z udziałem nieletnich należy niezwłocznie zgłosić to odpowiednim

[16] M. Wrześniewski, *Krytycznie o przestępstwach pornograficznych*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 11, s. 103–104.

[17] *Coraz więcej dziecięcej pornografii w intrenecie*, https://www.rp.pl/kraj/art3748261-raport-dyzurnet-pl-coraz-wiecej-dzieciecej-pornografii-w-internecie [dostęp: 15.04.2023].

władzom, takim jak lokalna policja lub jednostki odpowiedzialne za zwalczanie przestępstw internetowych. Organami zajmującymi się ściganiem przedmiotowego przestępstwa są m.in. prokuratura, Centralne Biuro Śledcze czy Policja[18]. W tym miejscu warto pochylić się nad charakterystyką międzynarodowych instytucji, które na co dzień toczą walkę z wykorzystywaniem seksualnym dzieci.

INTERPOL, znany również jako Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnej, to organizacja policyjna, której celem jest zwalczanie przestępczości na skalę międzynarodową. Został założony w 1923 roku i obecnie jest największą organizacją policyjną na świecie, zrzeszającą 194 państwa członkowskie[19]. Odgrywa ważną rolę w zwalczaniu przestępstw związanych z pornografią dziecięcą na arenie międzynarodowej[20]. Współpracuje z państwami członkowskimi w celu identyfikacji, ścigania i zatrzymywania sprawców tego odrażającego przestępstwa oraz ochrony ofiar, wykorzystując do tego różne obszary działań, m.in.[21]:

- wymianę informacji: ułatwia wymianę danych kryminalnych między krajami członkowskimi dotyczącą pornografii dziecięcej; posiada obszerną bazę danych zawierającą informacje o ofiarach, sprawcach i filmach pornograficznych oraz inne istotne dane;
- operacje policyjne: prowadzi operacje policyjne na skalę międzynarodową, współpracuje z organami ścigania innych państw, aby zwalczać działania przestępcze w sieci, i jednocześnie usuwa treści pornograficzne związane z dziećmi;
- badania i analizy: prowadzi badania dotyczące przestępczości związanej z pornografią dziecięcą, aby lepiej zrozumieć mechanizmy działania i trendy w tym obszarze. Informacje te pomagają w doskonaleniu strategii zwalczania i zapobiegania temu przestępstwu;
- współpracę międzynarodową: współpracuje z innymi organizacjami międzynarodowymi, takimi jak Europol i Międzynarodowe Centrum ds. Zaginięć i Wykorzystywania Dzieci.

Jedną z licznych organizacji stojących również na straży praw dziecka jest ECPAT, czyli End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes – Koniec Prostytucji Dziecięcej, Pornografii i Handlu Dziećmi w Celach Seksualnych. Jest to międzynarodowa organizacja pozarządowa, która obecnie zrzesza 124 organizacje społeczeństwa obywatelskiego w 103 krajach[22]. Za

[18] W. Mądrzejowski, *Prawne podstawy współdziałania służb i instytucji zwalczających przestępczość zorganizowaną w Polsce*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje" 2018, nr 29, s. 109–110.

[19] https://pl.wikipedia.org/wiki/Interpol [dostęp: 14.04.2023].

[20] https://www.interpol.int/ [dostęp: 14.04.2023].

[21] T. Safjański, *Działania Interpolu – charakter prawny, systematyka oraz próba oceny skuteczności*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" 2020, t. XII, nr 23. Zob. też: A. Mileniczuk, *Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnej Interpol – metody i instrumenty funkcjonowania*, „Facta Simonidis" 2017, nr 10.

[22] https://ecpat.org/about-us/ [dostęp: 14.04.2023].

swój główny cel obrała położenie kresu seksualnemu wykorzystywaniu dzieci, przede wszystkim poprzez działania mające na celu zwalczanie handlu dziećmi w celach prostytucji oraz produkcji pornografii dziecięcej. Została założona w 1990 roku. Koncentruje swoje działania na trzech głównych filarach: zapobieganiu, ochronie i ściganiu[23]. W zakresie zapobiegania angażuje się w edukację społeczną poprzez specjalnie wyselekcjonowane informacje stworzone specjalnie dla dzieci, aby zrozumiały swoje prawa. Prowadzi kampanie informacyjne oraz szkolenia dla profesjonalistów, aby zwiększać świadomość i umiejętności w zakresie ochrony dzieci przed wykorzystywaniem seksualnym. W obszarze ochrony współpracuje z różnymi instytucjami, takimi jak policja, sądy i organizacje rządowe, w celu wzmocnienia systemu ochrony dzieci. Działa także na rzecz poprawy opieki i wsparcia dla ofiar, zapewniając im bezpieczne schronienie, pomoc psychologiczną i rehabilitację[24].

5. Podsumowanie

Współczesny dostęp do technologii ułatwia nielegalną dystrybucję materiałów pornograficznych z udziałem dzieci oraz umożliwia nawiązywanie kontaktów między sprawcami a ich potencjalnymi ofiarami. W rezultacie państwa są zmuszone wzmacniać swoje siły ścigania, tworząc specjalistyczne jednostki i oddziały śledcze, które zajmują się zwalczaniem pornografii dziecięcej. W odpowiedzi na to zjawisko ustawodawcy na szczeblu legislacyjnym wprowadzają coraz to surowsze regulacje prawne, które mają na celu zwiększenie sankcji dla sprawców, a co za tym idzie – zapobieganie tym przestępstwom poprzez wykorzystanie funkcji prewencyjnej. Brutalna rzeczywistość sprawia, że państwa muszą przeznaczać coraz to większe środki finansowe w celu zwalczania pornografii dziecięcej. Współpracujące ze sobą kraje wymieniają informacje, prowadzą wspólne operacje śledcze i udzielają sobie wzajemnego wsparcia, co zwiększa skuteczność zwalczania przestępstwa, jakim jest pornografia dziecięca. W toczącej się walce z tym procederem istotne jest też edukowanie społeczeństwa i podnoszenie jego świadomości.

Bibliografia

Burgess A.W., Hartman C.R., *Child Abuse Aspects of Child Pornography*, „Psychiatric Annals" 1987, vol. 17, no. 4.

Filkenhor D., *Childhood Victimization. Violence, Crime, and Abuse in the Lives of Young People*, Oxford 2008.

[23] *Przeciwdziałanie wykorzystaniu seksualnemu dzieci w turystyce*, https://dzieckokrzywdzone.fdds.pl/index.php/DK/article/viewFile/744/595 [dostęp: 14.04.2023], s. 6

[24] D. Żurkowska, *Komercyjne wykorzystywanie seksualne dzieci i młodzieży – postawy Polaków wobec zjawiska w latach 2011–2014*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, Badania, Praktyka" 2015, nr 14(2), s. 3.

Grabowska A., *Uwodzenie, Cyberprzemoc oraz pornografia – wiktymizacja dziecka w wirtualnym świecie*, „Forum Oświatowe" 2010, nr 1(42).
Koba L., *Prostytucja i pornografia dziecięca* [w:] *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, red. A. Florczak, A. Lisowska, Wrocław 2014.
Krawulska-Ptaszyńska A., Smelkowska-Zdziabek A., *Pornografia dziecięca – charakterystyka zjawiska*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1997, z. 3.
Mądrzejowski W., *Prawne podstawy współdziałania służb i instytucji zwalczających przestępczość zorganizowaną w Polsce*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje" 2018, nr 29.
Mileniczuk A., *Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnej Interpol – metody i instrumenty funkcjonowania*, „Facta Simonidis" 2017, nr 10.
Report of the Consultation on Child Abuse Prevention, World Health Organisation (WHO), Geneva 29–31 March 1999.
Safjański T., *Działania Interpolu – charakter prawny, systematyka oraz próba oceny skuteczności*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" 2020, t. XII, nr 23.
Świerczewska-Gąsiorowska A., *Wykorzystanie seksualne małoletnich, a medyczne pojęcie pedofilii*, „Przegląd Policyjny" 2017, nr 1(125).
Wojtasik Ł., *Sprawcy wykorzystania seksualnego dzieci przy użyciu Internetu*, https://dzieckokrzywdzone.fdds.pl /index.php/DK/article/viewFile/166/127 [dostęp: 22.07.2023].
Wrześniewski M., *Krytycznie o przestępstwach pornograficznych*, „Prokuratura i Prawo" 2011, nr 11.
Żarnowska-Grabarz P., *Pornografia w sztuce, a odpowiedzialność karna artystów – uwagi na tle art. 202 k.k.*, „Palestra" 2017, nr 7–8.

Akty prawne

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553).
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Europy 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępująca decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW.

Źródła internetowe

Coraz więcej dziecięcej pornografii w internecie, https://www.rp.pl/kraj/art3748261-raport-dyzurnet-pl-coraz-wiecej-dzieciecej-pornografii-w-internecie [dostęp: 15.04.2023].
Historia i socjologia pornografii, http://informatorects.uw.edu.pl/pl/courses/view?prz_kod=-3502-FAKL17 [dostęp: 14.02.2023].
https://ecpat.org/about-us/ [dostęp: 14.04.2023].
https://pl.wikipedia.org/wiki/Interpol [dostęp: 14.04.2023].
https://www.interpol.int/ [dostęp: 14.04.2023].
Prewencja kryminalna – pedofilia, https://leszno.policja.gov.pl/w13/prewencja /prewencja-kryminalna/69797,Pedofilia.html [dostęp: 13.03.2023].

IUS ET ADMINISTRATIO **ISSN 2300-4797**

NR 3/2023 (52) **DOI: 10.15584/iuseta.2023.3.16**

dr Marta Sagan-Martko
ORCID: 0000-0003-1385-2141
e-mail: msagan@ur.edu.pl
Instytut Nauk Prawnych
Uniwersytet Rzeszowski

Tax authorities' access to information covered by banking secrecy with regard to the right to privacy

Dostęp organów podatkowych do informacji objętych tajemnicą bankową a prawo do prywatności

Abstract

The institution of banking secrecy is regulated in legislation that is at the interface between the regulations of public and private law. This type of solution may lead to a conflict of interests – private and public ones. The issue of tax authorities' access to information covered by banking secrecy requires consideration in relation with the provisions of several legal acts. The procedure for obtaining information covered by bank secrecy provided for in Articles 182–185 of Tax Ordinance as well as the duty to take into account the principle of special trust between a client and a financial institution, are directives referring to the principle of conducting proceedings in a way that inspires trust in tax authorities, while the practice of making information available to tax authorities under Article 49(2) of the Act on the National Revenue Administration in fact deprives the parties of procedural safeguards. In the case of competitiveness of protected goods, it is necessary for the legislator to regulate the disputed issues in compliance with the constitutional requirements of standardisation and a clear and legible balance between the interests in conflict. It should therefore be concluded that when introducing new legislation on the matter of interference in the right to privacy, the legislator is obliged to balance the competing values with particular care. The balance between the taxpayer's privacy and the public interest does not seem to have been preserved in the scope of the subject matter in question.

Keywords: banking secrecy, taxpayer, tax authorities, access, privacy.

Streszczenie

Instytucja tajemnicy bankowej uregulowana została w przepisach znajdujących się na styku regulacji publiczno- i prywatnoprawnych. Tego rodzaju rozwiązanie może prowadzić do konfliktu interesów – prywatnego oraz publicznego. Problematyka dostępu organów podatkowych do informacji objętych tajemnicą bankową wymaga rozważenia w powiązaniu z przepisami kilku aktów prawnych. Procedura uzyskania informacji objętych tajemnicą bankową przewidziana w art. 182–185 Ordynacji

podatkowej, a także obowiązek wzięcia pod uwagę zasady szczególnego zaufania między klientem a instytucją finansową to dyrektywy nawiązujące do zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych, natomiast praktyka udostępniania organom podatkowym informacji na podstawie art. 49 pkt 2 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej w istocie pozbawia strony gwarancji procesowych. W przypadku konkurencyjności chronionych dóbr konieczne jest uregulowanie przez ustawodawcę spornych kwestii z zachowaniem konstytucyjnych wymogów normowania oraz jasnej i czytelnej równowagi między interesami pozostającymi w kolizji. Należy zatem stwierdzić, że przy stanowieniu przepisów odnoszących się do materii, jaką jest ingerencja w prawo do prywatności, ustawodawca jest zobligowany do szczególnie starannego wyważenia konkurujących ze sobą wartości. Wydaje się, że w zakresie omawianej problematyki równowaga pomiędzy prywatnością podatnika a interesem publicznoprawnym nie została zachowana.

Słowa kluczowe: tajemnica bankowa, podatnik, organy podatkowe, dostęp, prywatność.

1. Introduction

Regulations concerning the institution of banking secrecy in the current legal order have been placed at the junction of public and private law regulations, which may be a source of a peculiar conflict of interests – private, i.e. preserving a specific area of an individual person's life or activities for their exclusive disposal, free from any external interference, and public, i.e. preventing terrorism, money laundering or depletion of public law receivables. The observance of banking secrecy is justified primarily by the interests of the parties involved in banking relations, by the broadly understood public interest or by the security of business transactions. Security and the need to balance the interests of the parties to legal relationships between a bank and its clients are indicated as the overriding values of banking law. It should be emphasised that these values cannot be clearly demarcated[1]. At the same time, the public interest may constitute a factor in favour of restricting bank secrecy[2]. As an example, one can point to situations where observing bank secrecy would be conducive to avoiding public burdens or could be used in criminal activities[3].

In the Polish legal system, the provisions concerning bank secrecy are subject to relatively frequent changes, which may indicate the lack of a stable concept

[1] J. Gliniecka, *Podstawowe założenia prawa bankowego chroniące interesy banków i ich klientów*, "Gdańskie Studia Prawnicze" 2017, Vol. XXXVII, pp. 259–277.

[2] A. Pomorska, *Dostosowywanie polskiego systemu bankowego do standardów Unii Europejskiej*, Lublin 1999, p. 30.

[3] This issue has been the subject of rulings by the European Court of Human Rights, which has stated that the protection of the confidentiality of specific personal data may sometimes give way to the need to investigate criminal acts, to prosecute the perpetrators and to ensure the openness of judicial proceedings to the public, if it is found that the indicated interests are of greater importance (Judgment of the European Court of Human Rights of 1 December 2015, Brito Ferrinho Bexiga Villa-Nova v. Portugal, Application No. 69436/10, Judgment of the European Court of Human Rights of 22 December 2015 in G.S.B. v. Switzerland, Application No. 28601/11).

of the legislator concerning this institution, which is a disadvantageous situation due to the importance of bank secrecy for banking transactions[4]. The issue of tax authorities' access to information covered by bank secrecy needs to be considered in conjunction with the provisions of several legal acts[5]. The Act on the National Revenue Administration provides an independent basis for tax authorities to obtain confidential data, while the Tax Ordinance Act regulates the issue of access to data protected by bank secrecy in the course of tax inspection and tax proceedings.

2. Nature of banking secrecy and exceptions thereto

The bank's obligation to maintain bank secrecy in the modern sense did not take shape until the 20th century[6], however, the very concept of bank secrecy is part of a legal culture that has been developed over centuries[7]. The history of bank secrecy dates back to ancient times, as evidenced by the numerous loan-making provisions contained in the Code of Hammurabi[8]. In the Polish legal order, regulations on bank secrecy have been and continue to be subject to relatively frequent changes, which are gradually limiting its scope, which is a sign of the legislator's lack of a stable conception of this institution and a disadvantageous situation in view of its importance for banking transactions[9].

When attempting to define the meaning of the institution of bank secrecy, first of all, it should be highlighted that it is a special type of relationship binding the customer to the bank[10]. It is a characteristic and inherent element of banking activity[11], and information concerning an individual person's property is inseparably

[4] M. Bączyk, *Szczególne uprawnienia i obowiązki banków* [in:] *Prawo bankowe. Komentarz*, eds. M. Bączyk, E. Fojcik Mastalska, L. Góral, J. Pisuliński, W. Pyzioł, Warszawa 2007, p. 534.

[5] Act of 29 August 1997, Tax Ordinance (consolidated text of the Journal of Laws of 2022, item 2651 as amended), Act of 29 August 1997 Banking Law (consolidated text of the Journal of Laws of 2022, item 2324, as amended), Act of 16 November 2016 on the National Revenue Administration (consolidated text of the Journal of Laws of 2022, item 813 as amended).

[6] On Polish soil, the period from the 20th century onwards is mainly worthy of attention. Despite the fact that the term 'banking secrecy' was not used in the law of the inter-war period, the interpretation of the legislation in force at that time indicates that in practice this institution was used. Monographs: J. Gliniecka, J. Harasimowicz, R. Krasnodębski, *Polskie prawo bankowe (1918–1996)*, Warszawa 1996 and J. Gliniecka, *Tajemnica bankowa w ujęciu prawnym*, Sopot 1997 provide a chronological overview of the changes in legal acts regulating the issue of banking secrecy.

[7] R. Marek, *Niektóre problemy tajemnicy bankowej w świetle praktyki*, "Palestra" 1977, No. 1, pp. 12–30.

[8] W. Morawski, *Zarys powszechnej historii pieniądza i bankowości*, Warszawa 2002, p. 17.

[9] M. Bączyk, *Szczególne uprawnienia*…, *op.cit.*, p. 534.

[10] R. Sura, *Szczególne obowiązki banków w Polsce*, "Prawo Bankowe" 2008, No. 9, pp. 54–68.

[11] P. Bodył Szymala, *Klient w banku czyli prawo bankowe w perspektywy odbiorcy usług banków*, Poznań 2005, p. 196.

linked with their right to privacy. Adopting the thesis that bank secrecy is part of the right to privacy leads to the conclusion that, when interpreting the provisions governing bank secrecy, an expansive interpretation of exceptions to the rule of secrecy is out of the question. The essence of banking secrecy is the exclusion of all information concerning a banking activity, the data obtained during negotiations, as well as in the course of concluding and implementing the agreement under which the bank performs the activity. It is vital to indicate the principle of maximalism, arising from the Banking Law, stating that the material scope of bank secrecy covers all information, apart from the material exceptions set out in Article 104(2) of the Banking Law and exceptions concerning the provision of specific information to strictly defined entities authorised to do so by law.

The provision of Article 105 of the Banking Law regulates the scope of the bank's obligation to disclose data constituting banking secrecy. It is divided into two categories taking into account the role of the entities authorised to obtain the data in question. The first category includes banks, credit institutions, other institutions statutorily authorised to grant credit, financial institutions and institutions referred to in Article 105(4) of the Banking Law, i.e. institutions created by banks, jointly with banking chambers of commerce, which are authorised to collect, process and disclose data constituting banking secrecy according to the principles set out in Article 105(4) of the Banking Law. Entities from the first group may obtain information constituting banking secrecy in cases strictly defined in Article 105 paragraph 1 item 1–1 of the Banking Law, in particular in connection with the performance of banking activities and the purchase and sale of receivables or in connection with the granting of credits, cash loans, bank guarantees and sureties. The second group of entities entitled to request information constituting banking secrecy, pursuant to Article 105(1)(2) of the Banking Law, are entities implementing first and foremost the powers resulting from the exercise of public authority.

3. Tax authorities' access to information covered by banking secrecy under the Act on National Revenue Administration

The act commonly referred to as the Polish Deal or the New Deal[12] contains a number of amendments concerning more than twenty acts. The amendment also covered the provisions of the Act on National Revenue Administration regarding access to information covered by banking secrecy by bodies of the National Revenue Administration. The seemingly minor modification of the content of Article 48 of the Act on National Revenue Administration concerning the provision of information by banks and other financial and credit institutions resulted in a significant

[12] Act of 29 October 2021 amending the Personal Income Tax Act, the Corporate Income Tax Act and certain other acts (Journal of Laws 2021, item 2105 as amended).

expansion of the powers of the National Revenue Administration authorities with regard to obtaining confidential information. The introduction to defining the scope of provided information in Article 48 of the Act on National Revenue Administration has been modified as follows:

– the entities entitled to request the preparation and transmission of information covered by banking secrecy (in addition to the Head of the National Revenue Administration and the head of the customs and tax office) were supplemented with the head of the tax office;
– the request for information has to be invariably connected with preparatory proceedings or explanatory proceedings pertaining accordingly to cases of crimes or offences and fiscal crimes or offences;
– the term "a natural person" (*osoba fizyczna*) was used in place of the word "a suspect" (*podejrzany*)[13].

This is undoubtedly the most unfavourable change from the point of view of the protection of bank secrecy. Until now, the head of the National Revenue Administration and the heads of customs and tax offices could only obtain information about a taxpayer after they had been charged[14]. In addition, bank account proxies have also been added to the circle of entities about whom information can be sought.

The aforementioned authorities of the National Revenue Administration, pursuant to the provisions currently in force, have the possibility to obtain information about owned and co-owned bank accounts, the proxies of bank accounts, turnover and account balances, recipients and senders of transfers, concluded credit agreements (including the purpose of a given credit), and methods of securing repayment, safe deposit box agreements and their history, as well as information on State Treasury shares or bonds issued by the State Treasury purchased through the bank. The legislator did not choose to introduce a judicial review of the legitimacy of requests submitted to banks. On the other hand, pursuant to Article 49(2) of the Act on National Revenue Administration, in the course of tax inspections and

[13] The legal definition of 'a suspect' (*podejrzany*) is contained in Code of Criminal Procedure (Code of Criminal Procedure 1997). Its article 71 states in §1 that a person shall be considered a suspect if the order has been made about presenting the charges to the person, or the charges have been presented to the person directly (without the order) in relation to interrogating him as a suspect.

§ 2. A person against whom an indictment has been filed, and also a person with respect to whom the state prosecutor has filed a motion indicated in Article 335 § 1 or a motion for conditional discontinuance of proceedings, shall be deemed an accused person.

[14] The legal justification for the Polish Deal laconically motivated the change in question as follows: 'at the stage of initiation of criminal fiscal proceedings 'in the case' there is not yet a suspect. The current wording of the provision concerning only the suspect makes it impossible to obtain information from the bank at the stage of proceedings 'in the case' without considering to any extent the issue of the right to privacy and procedural safeguards" (Form No. 1532 – Government Bill to amend the Personal Income Tax Act, the Corporate Income Tax Act and certain other Acts, with legal justification, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1532 [access: 31.03.2023]).

proceedings, heads of tax offices submit to the banks requests for information about audited persons and parties to the proceedings. The provisions of the Act on National Revenue Administration constitute an independent and autonomous legal basis for obtaining the relevant information from banks, independent of the provisions of Articles 182–185 of the Tax Ordinance. It should thus be stated that when the tax authority submits a relevant request on the basis of the indicated provisions of the Act on National Revenue Administration, it does not need to request beforehand the party to the proceedings under Article 183 of the Tax Ordinance to provide the relevant information, neither does it have to obtain any authorisation to submit request to financial institutions to provide this information[15]. The indicated legal basis, as well as the practice of the tax authorities, led to the fact that the regulations of Articles 182–185 of the Tax Ordinance[16] seem to be redundant – the parties to the proceedings are deprived of the proceedings-related procedural safeguards.

4. Tax authorities' access to information covered by bank secrecy under the Tax Ordinance

The issue of access of tax authorities, in the course of tax proceedings, to information covered by bank secrecy is regulated by Articles 182–185 of the tax Ordinance. If, from the evidence gathered in the course of tax proceedings, there is a need to supplement this evidence or to compare it with information from the bank, the bank is obliged, at the written request of the head of the tax office and, in the course of appeal proceedings, at the request of the director of the tax administration chamber, to prepare and provide information concerning a party to the proceedings.

The above mentioned premise is not the only one that allows the tax authorities to obtain information covered by bank secrecy. In order to gain access to confidential information, the tax authority should first request the taxpayer to provide the relevant information or apply for authorisation to submit a request to the financial institution to provide such information[17]. The tax authority may submit a request to the financial

[15] Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gorzów Wielkopolski of 16 September 2020, I SA/Go 212/20, LEX No. 3062721.

[16] The tax authority cannot use the means of evidence specified in Article 182 § 1 of the Tax Ordinance in the course of a tax audit. Article 292 of the Tax Ordinance excludes the appropriate application of provisions of Articles 182–185 of the Tax Ordinance; Section VI of the Tax Ordinance devoted to tax inspection does not provide for an analogous regulation.

[17] The text uses the term „a financial institution" (*instytucja finansowa*) *sensu largo* and not *sensu stricto* (in the narrow sense, this term by reference to Article 4(1)(26) of the European Parliament Regulation and of the Council (EU) No. 575/2013 of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms, amending Regulation (EU) No. 648/2012 (Official Journal of the EU. L. of 2013 No. 176, p. 1 as amended) is set out in Article 4(1)(7) of the Banking Law). The legal language lacks a single, universal definition of a financial institution that would apply

institution only if the taxpayer has not provided the information within the prescribed time limit, has not authorised the authority, or has provided information that needs to be supplemented or compared with the information from the financial institution. It is worth noting that the taxpayer is not obliged to provide the information indicated in Article 182 § 1 of the Tax Ordinance. Under the applicable legislation, i.e. Article 183 of the Tax Ordinance the refusal to provide the information referred to in Article 182 of the same Act, the failure to respond to a summons from the tax authority as well as the provision of incomplete data gives the entitled tax authority the right to request such information directly from the bank, the reason being that the taxpayer is not obliged to provide the information indicated in Article 182 § 1 of the Tax Ordinance and, at the same time, the legislator has created an instrument that the tax authorities may use in such a situation and obtain information which is, in principle, protected as bank secrecy[18] (judgment of the Voivodship Administrative Court in Gliwice 2020).

Furthermore, the request from the authority should contain an indication of the reasons for the necessity to gain possession of the requested information as well as evidence of the party's refusal to provide the information, the refusal to grant the consent to authorise the tax authority, or failure to meet the deadline set for the aforementioned activities.

The Constitutional Tribunal indicated that asking the bank to disclose data covered by banking secrecy in connection with pending tax proceedings is permissible only when the following premises occur: if there are reasonable doubts as to the existence or extent of the tax liability have not been clarified; if all other available means of evidence have been utilised; and if the failure to use this extraordinary means of evidence would expose the State Treasury to serious losses. Only in such circumstances can it be assumed that it is justified to commit a breach of bank secrecy by making the indicated data available to the head of the tax office. A possible request of the head of the tax office to disclose data covered by banking secrecy, in other cases of pending tax proceedings, would constitute an abuse of competence. It would have to be assessed as an unlawful action, violating the principle of protection of private life[19].

Bearing in mind the content of Article 182 § 1 of the Tax Ordinance and the content of the cited judgment of the Constitutional Tribunal, it should be stated that the right of the tax authority to seek information covered by bank secrecy is a right of a special nature and should be exercised only if other means of evidence prove insufficient to clarify doubts concerning the correctness and reliability of a tax declaration.

---

across all normative acts. See: P. Zapadka, *Definicja legalna instytucji finansowej w polskim systemie prawnym – wybrane zagadnienia*, "Prawo Bankowe" 2005, No. 9, pp. 9 et seq.; *idem*, *Polskie instytucje finansowe w Unii Europejskiej*, "Prawo i Podatki Unii Europejskiej" 2005, No. 5, pp. 12 et seq.

[18] Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gliwice of 10 September 2020, I SA/Gl 411/20, LEX No. 3063901.

[19] Judgment of the Constitutional Tribunal of 11 April 2000, K 15/98, OTK 2000, No. 3, item 86.

5. Taxpayer's right to privacy and procedural safeguards in tax proceedings

The right to privacy, as well as the concept of privacy itself, is not uniformly defined in Polish legal science. Due to the fact that the scope of the right to privacy includes many elements of different nature, it is a subject of disputes in terms of definition[20]. On the other hand, within the legal doctrine there is a consensus that privacy is a broad and complex concept. The notion of the right to privacy is a component of the protection of an individual person against any attempts to limit their independence[21]. Two main approaches to the category of privacy can be distinguished. The first one considers it necessary to increase the forms and scope of the level of privacy protection, which is a consequence of adopting the liberal view of the existence of a variously defined sphere of life, not subject to control by the state and other people. Privacy protection, assuming the right of exclusive control of an individual over a certain sphere of life, refers to two planes, i.e. to the relations of the individual with other individuals (horizontal arrangement) and in the relations of an individual with the public authority (vertical arrangement)[22]. The second one, on the other hand, seeks to limit the sphere of privacy, justifying it by the activity of specialised state institutions, combating threats aimed at security in the broad sense[23]. An analysis of relationship of the provisions the subject of which is bank secrecy with the right to privacy leads to the conclusion that information covered by bank secrecy concerning natural persons constitutes an element of the right to privacy[24], since part of the sphere of private life is the material (financial) situation. It should be emphasised here that although the right to privacy is not mentioned in the content of Article 23 of the Civil Code[25], the indicated right has been elevated to a value protected by the Constitution[26], which is expressed in the content of Article 47 and Article 51(1) of the Constitution[27]. The right to privacy thus includes not only the rights to protection of family and personal life, but also the protection of

[20] K. Motyka, *Prawo do prywatności i dylematy współczesnej ochrony praw człowieka na przykładzie Stanów Zjednoczonych*, Lublin 2006, p. 136.

[21] A. Franczak *Prawo podatnika do prywatności – kilka uwag na tle standardu unijnego* [in:] *Verba volant scripta manet. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Bogusławie Gneli*, eds. A. Kaźmierczyk, K. Michałowska, M. Szaraniec, Warszawa 2023, p. 263.

[22] M. Safjan, M. *Prawo do ochrony życia prywatnego* [in:] *Szkoła Praw Człowieka*, Warszawa 2006, p. 213.

[23] J. Braciak, *Prawo do prywatności* [in:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, eds. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, p. 217.

[24] J. Gliniecka, *Tajemnica bankowa*…, *op.cit.*, p. 30.

[25] Act of 23 April 1964 Civil Code (consolidated text of the Journal of Laws of 2022, item 1360, as amended).

[26] Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 (Journal of Laws No. 78, item 483 as amended).

[27] Judgment of the Supreme Court of 15 February 2008, I CSK 358/07, OSNC 2009, No. 4, item. 63.

information concerning a specific individual, including information concerning their financial situation[28]. On the other hand, it should be emphasised that the means at the disposal of public authorities allow a far-reaching interference with the right to privacy. If the proportionality that determines the measure of the scope and procedure of this interference is not respected, it is capable of perverting even the very essence of the right to privacy, which, in turn, because of the immanent link between privacy and dignity, could jeopardise the dignity of an individual, even depriving them of the informational autonomy, consisting in the protection of every personal item of information, and attaching fundamental importance to the premise of an individual person's consent for the release of information[29]. In the case of competitiveness of protected goods, it is necessary for the legislator to regulate the disputed issues with the observance of the constitutional requirements of standardisation and a clear and legible balance between the interests in conflict. As a consequence, it should be stated that when introducing new legislation on the matter of interference with the right to privacy, the legislator is obliged to balance competing values with particular care[30].

The balance between the taxpayer's privacy and the public interest does not seem to have been preserved in respect of the issue in question. At this point, reference should be made to procedural safeguards derived from the general principles of tax proceedings. They should ensure the fairness of the proceedings and fulfil a protective function towards the taxpayer. At the evidentiary stage, these include all procedural institutions serving to establish the facts of the case in accordance with the principle of substantive truth. Particularly noteworthy are those that affect the making of factual findings consistent with reality, without which it is not possible to apply a specific substantive norm, as well as those that ensure the participation of a party in procedural activities[31]. Evidentiary proceedings are the most essential part of tax proceedings, as their course and outcome directly affect the shape of the ruling.

6. Conclusion

The procedure for obtaining information covered by banking secrecy provided for in Articles 182–185 of the Tax Ordinance as well as the duty to take into account the principle of special trust between a client and a financial institution – the

[28] A. Drywa, *In search for useful understanding of the term "privacy" for tax matters*, "Financial Law Review" 2022, Vol. 27, No. 3, pp. 1–15.

[29] Judgment of the Constitutional Tribunal of 26 April 1995, K 11/94, OTK 1995, No. 1, item 12; Judgment of the Constitutional Tribunal of 31 January 1996, K 9/95, OTK 1996, No. 1, item 2; Judgment of the Constitutional Tribunal of 20 June 2005, K 4/04, OTK-A 2005, No. 6, item 64.

[30] W. Hermeliński, B. Nita *Prywatność obywateli a „prywatność" władz*, "Palestra" 2015, No. 3–4, p. 25.

[31] D. Strzelec, *Gwarancje procesowe w postępowaniu podatkowym*, "Przegląd Prawa Publicznego" 2011, No. 2, p. 53.

obligation to maintain discretion regarding the entrusted data – stems from the nature of the relationship between a bank and its client. These relations require loyalty, special trust and confidentiality[32], which are directives referring to the principle of conducting proceedings in a way that inspires trust in tax authorities. However, the practice of making information available to the tax authorities on the basis of Article 49(2) of the Act on the National Revenue Administration in fact deprives the parties of procedural safeguards[33]. What is more, the grounds for obtaining information covered by bank secrecy on the basis of the Act on the National Revenue Administration are the possibility of submitting request to a financial institution already at the stage of a tax audit. It should be emphasised that there are no premises justifying such a request to a financial institution. This form of the regulation, contrary to the reasoning of the cited judgment of the Constitutional Tribunal concerning the procedure provided for in the Tax Ordinance, allows submitting requests at the initial stage of the evidentiary proceedings, when the collected material is not very extensive and there is a possibility to inspecting other types of evidence that could dispel the doubts of the tax authority. Also noteworthy is the scope of information covered by a submitted request provided for in the Act on the National Revenue Administration – much broader than that of the Tax Ordinance. The lack of regulation of the premises for the tax authority to request confidential information undoubtedly limits the taxpayer's rights in the course of tax procedures. In practice, banks do not have the possibility to refuse to provide the requested information, which leads to bank secrecy losing its significance as a guarantee.

Bibliography

Bączyk M., *Szczególne uprawnienia i obowiązki banków* [in:] *Prawo bankowe. Komentarz*, eds. M. Bączyk, E. Fojcik Mastalska, L. Góral, J. Pisuliński, W. Pyzioł, Warszawa 2007.

Bodył Szymala P., *Klient w banku czyli prawo bankowe w perspektywy odbiorcy usług banków*, Poznań 2005.

Braciak J., *Prawo do prywatności* [in:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, eds. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.

Drywa A., *In search for useful understanding of the term "privacy" for tax matters*, „Financial Law Review" 2022, No. 3(27).

Franczak A., *Prawo podatnika do prywatności- kilka uwag na tle standardu unijnego* [in:] *Verba volant scripta manet. Księga jublieuszowa dedykowana Profesor Bogusławie Gneli*, eds. A. Kaźmierczyk, K. Michałowska, M. Szaraniec, Warszawa 2023.

[32] P. Zapadka, *Tajemnica bankowa* [in:] *Polskie prawo bankowe*, eds. A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, Warszawa 2006, p. 206.

[33] Contrary to one of the most important principles applicable at the tax law-making stage – the principle of proportionality. For more on this topic see: A. Mudrecki, *The Contemporary Significance of the Principle of Proportionality in Tax Law*, "Białostockie Studia Prawnicze" 2021, No. 4, pp. 37–51.

Gliniecka J. *Podstawowe założenia prawa bankowego chroniące interesy banków i ich klientów*, "Gdańskie Studia Prawnicze" 2017, vol. XXXVII.
Gliniecka J., *Tajemnica bankowa w ujęciu prawnym*, Sopot 1997.
Gliniecka J., Harasimowicz J., Krasnodębski R., *Polskie prawo bankowe (1918–1996)*, Warszawa 1996.
Hermeliński W., Nita B., *Prywatność obywateli a „prywatność" władz*, "Palestra" 2015, No. 3–4.
Marek R., *Niektóre problemy tajemnicy bankowej w świetle praktyki*, "Palestra" 1997, No. 1.
Morawski W., *Zarys powszechnej historii pieniądza i bankowości*, Warszawa 2002.
Motyka K., *Prawo do prywatności i dylematy współczesnej ochrony praw człowieka na przykładzie Stanów Zjednoczonych*, Lublin 2006.
Mudrecki A., *The Contemporary Significance of the Principle of Proportionality in Tax Law*, "Białostockie Studia Prawnicze" 2021, No. 4(26).
Pomorska A., *Dostosowywanie polskiego systemu bankowego do standardów Unii Europejskiej*, Lublin 1999.
Safjan M., *Prawo do ochrony życia prywatnego* [in:] *Szkoła Praw Człowieka*, Warszawa 2006.
Strzelec D., *Gwarancje procesowe w postępowaniu podatkowym*, "Przegląd Prawa Publicznego" 2011, No. 2.
Sura R., *Szczególne obowiązki banków w Polsce*, "Prawo Bankowe" 2008, No. 9.
Zapadka P., *Definicja legalna instytucji finansowej w polskim systemie prawnym – wybrane zagadnienia*, "Prawo Bankowe" 2008, No. 9.
Zapadka P., *Polskie instytucje finansowe w Unii Europejskiej*, "Prawo i Podatki Unii Europejskiej" 2005, No. 5.
Zapadka, P., *Tajemnica bankowa* [in:] *Polskie prawo bankowe*, eds. A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, Warszawa 2009.

Legal Acts

Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 (Journal of Laws No. 78, item 483 as amended).
Act of 23 April 1964 Civil Code (consolidated text of the Journal of Laws of 2022, item 1360 as amended).
Act of 6 June 1997, Code of Criminal Procedure (consolidated text of the Journal of Laws of 2022, item 1375).
Act of 29 August 1997, Tax Ordinance (consolidated text of the Journal of Laws of 2022, item 2651 as amended).
Act of 29 August 1997 Banking Law (consolidated text of the Journal of Laws of 2022, item 2324 as amended).
Act of 16 November 2016 on the National Revenue Administration (consolidated text of the Journal of Laws of 2022, item 813 as amended).
Act of 29 October 2021 amending the Personal Income Tax Act, the Corporate Income Tax Act and certain other acts (Journal of Laws 2021, item 2105 as amended).
Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms, amending Regulation (EU) No. 648/2012 (Official Journal of the EU L 2013 No. 176, p. 1 as amended).
Form No. 1532 – Government Bill to amend the Personal Income Tax Act, the Corporate Income Tax Act and certain other Acts, with legal justification, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1532 [access: 1.05.2023].

Case Law

Judgment of the Constitutional Tribunal of 26 April 1995, K 11/94, OTK 1995, No. 1, item 12.
Judgment of the Constitutional Tribunal of 31 January 1996, K 9/95, OTK 1996, No. 1, item 2.
Judgment of the Constitutional Tribunal of 11 April 2000, K 15/98, OTK 2000, No. 3, item 86.
Judgment of the Constitutional Tribunal of 20 June 2005, K 4/04, OTK-A 2005, No. 6, item 64.
Judgment of the Supreme Court of 15 February 2008, I CSK 358/07, OSNC 2009, No. 4, item 63.
Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gliwice of 10 September 2020, I SA/Gl 411/20, LEX No. 3063901.
Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gorzów Wielkopolski of 16 September 2020, I SA/Go 212/20, LEX No. 3062721.
Judgment of the European Court of Human Rights of 1 December 2015, *Brito Ferrinho Bexiga Villa-Nova v. Portugal*, Application No. 69436/10.
Judgment of the European Court of Human Rights of 22 December 2015 in *G.S.B. v. Switzerland*, Application No. 28601/11.

IUS ET ADMINISTRATIO ISSN 2300-4797

NR 3/2023 (52) DOI: 10.15584/iuseta.2023.3.17

dr inż. Krystian Tuczyński
ORCID: 0000-0001-8220-2199
Instytut Pedagogiki
Uniwersytet Rzeszowski

dr inż. Tomasz Warchoł
ORCID: 0000-0002-7978-8149
Instytut Pedagogiki
Uniwersytet Rzeszowski

Zarządzanie i administrowanie edukacją pozaformalną realizowaną w formie e-learningowej

Management and administration of non-formal education provided in the form of e-learning

Abstract

The article examines issues related to the management and administration of non-formal education implemented in the form of e-learning. The study focuses on organizational aspects of non-formal education, emphasizing key elements such as personalized learning, pedagogical innovations, online education, and effective administration. In the context of discussing organizational issues in the field of non-formal education, the article analyzes the role of e-learning platforms in facilitating the administration of educational activities. Additionally, it presents strategies for managing the education process using e-learning platforms. The results contribute to a better understanding of the complex aspects of effective management and administration of non-formal education in the form of e-learning.

Keywords: personalization of learning, pedagogical innovations, online education, administration, non-formal education.

Streszczenie

Artykuł analizuje kwestie związane z zarządzaniem i administrowaniem edukacją pozaformalną realizowaną w formie e-learningowej. Opracowanie koncentruje się na zagadnieniach organizacyjnych związanych z edukacją pozaformalną, kładąc nacisk na kluczowe elementy, takie jak personalizacja nauki, innowacje pedagogiczne, edukacja online oraz skuteczne administrowanie. W kontekście omawiania zagadnień organizacyjnych w obszarze edukacji pozaformalnej opracowanie analizuje rolę platform e-learningowych w ułatwianiu administrowania realizacją zajęć edukacyjnych. Ponadto przedstawia strategie zarządzania procesem kształcenia przy wykorzystaniu platform e-learningowych.

Wyniki przyczyniają się do pełniejszego zrozumienia skomplikowanych aspektów skutecznego zarządzania i administrowania edukacją pozaformalną w formie e-learningowej.

Słowa kluczowe: personalizacja nauki, innowacje pedagogiczne, edukacja online, administrowanie, edukacja pozaformalna.

1. Wstęp

W dzisiejszym dynamicznym środowisku edukacyjnym platformy e-learningowe stanowią kluczową oś dla efektywnego zarządzania procesem kształcenia pozaformalnego. Współczesne technologie edukacyjne nie tylko ułatwiają dostęp do materiałów dydaktycznych, ale także pełnią istotną rolę w interakcjach między nauczycielem a uczestnikami procesu edukacyjnego zgodnie z zasadami teorii konstruktywistycznej. Niniejszy artykuł skupia się na analizie różnych aspektów zarządzania procesem kształcenia przy wykorzystaniu platform e-learningowych w kontekście edukacji pozaformalnej.

Współczesne platformy e-learningowe oferują nie tylko funkcję repozytorium materiałów dydaktycznych, ale także kompleksowe narzędzia umożliwiające tworzenie treści edukacyjnych, monitorowanie postępów uczestników oraz integrację z innymi systemami informacyjnymi. Każda z tych kategorii wnosi unikalne korzyści, dostosowując się do zróżnicowanych potrzeb instytucji edukacyjnych.

Podkreślając rolę platform e-learningowych w kształtowaniu współczesnej edukacji pozaformalnej, artykuł skupia się także na aspektach zarządzania procesem kształcenia. Analizuje, w jaki sposób platformy te wspierają teorię konstruktywistyczną, umożliwiając studentom kreatywne wyrażanie siebie, interaktywne zadania oraz pracę indywidualną i grupową. Dodatkowo zwraca uwagę na innowacyjne rozwiązania, takie jak laboratoria wirtualne, które wzbogacają doświadczenie edukacyjne.

W kontekście rosnącej roli edukacji online warto zwrócić uwagę na zmieniającą się rolę nauczyciela akademickiego, który staje się przewodnikiem i mediatorem wspomagającym proces samodzielnego zdobywania wiedzy przez studentów. Analizie poddano także rolę emocji, motywacji i komunikacji między uczestnikami procesu kształcenia.

Platformy e-learningowe umożliwiają efektywne zarządzanie procesem kształcenia pozaformalnego, przyczyniając się do elastycznego, zindywidualizowanego i interaktywnego środowiska edukacyjnego.

2. Omówienie zagadnień organizacyjnych w zakresie edukacji pozaformalnej

Pandemia COVID-19 spowodowała zmiany w wielu aspektach życia codziennego. Z perspektywy edukacyjnej wywołała bardzo dużo pozytywnych zmian, dzięki którym obecna edukacja formalna nie tylko szybciej rozwija się w zakresie

wykorzystania nowoczesnych technologii, ale przede wszystkim została zauważona jej druga forma, którą jest edukacja pozaformalna.

Taki efekt został spowodowany poprzez przystąpienie dużej liczby osób do uczenia się w sieci z wykorzystaniem różnorodnych szkoleń opracowanych w formie kursów e-learningowych na różnorodnych platformach. W ten sposób doszło do intensywnej popularności e-kursów, które można realizować właśnie z wykorzystaniem edukacji pozaformalnej.

Edukacja pozaformalna to „forma uczenia się poprzez świadome przystępowanie do doświadczeń, ćwiczeń, kursów, które powodują aktywizowanie intelektualne, emocjonalne i powstawanie nowych zachowań, działań, które organizowane są poza formalnymi programami kształcenia i które umożliwiają uzyskanie kwalifikacji zarejestrowanej”[1].

Edukacja pozaformalna stanowi uczenie się zorganizowane instytucjonalnie, jednak poza programami kształcenia i szkoleniami prowadzącymi do uzyskania kwalifikacji zarejestrowanej[2]. Analiza dokumentów Instytutu Badań Edukacyjnych wskazuje, że ten rodzaj kształcenia prowadzić do uzyskania kwalifikacji, które nie są zawarte w Zintegrowanym Rejestrze Kwalifikacji. Pod pojęciem „edukacja pozaformalna” rozumie się również wszystkie programy kształcenia i szkolenia oprócz tych, które są organizowane na podstawie ustawy regulującej systemy oświaty i szkolnictwa wyższego[3].

To właśnie ten rodzaj edukacji w połączeniu z możliwością tworzenia kursów e-learningowych był w pandemii jedną z najpopularniejszych form kształcenia. Obecnie edukacja pozaformalna dokonuje szerokiej ekspansji edukacyjnej. W przypadku tego rodzaju kształcenia możemy wskazać następujące cechy organizacyjne.

Pierwszą, podstawową cechą edukacji pozaformalnej jest dobrowolność uczestnictwa. Oznacza to, że może w niej wziąć udział każda zainteresowana osoba, która chciałaby zwiększyć swój poziom wiedzy i umiejętności w tematyce, z zakresu której organizowany jest ten rodzaj kształcenia[4]. Jest to bardzo ważna cecha w kontekście platform e-learningowych, ponieważ każdy jej użytkownik może wybrać kurs e-learningowy, który go interesuje.

Analiza różnorodnych źródeł wykazuje także, że ten rodzaj edukacji może się odbywać zarówno w miejscach publicznych, uczelniach, muzeach, jak i w sieci[5].

---

[1] T. Warchoł, *Wybrane rodzaje aktywności uczniów szkoły podstawowej w edukacji pozaformalnej*, Rzeszów 2021, s. 35.

[2] S. Sławiński, H. Dębowski, H. Michałowicz, J. Urbanik, *Słownik podstawowych terminów dotyczących krajowego systemu kwalifikacji*, Warszawa 2014, s. 13.

[3] S. Sławiński, *Mała encyklopedia zintegrowanego sytemu kwalifikacji*, Warszawa 2017, s. 14.

[4] W. Walat, *Poszukiwanie nowego modelu edukacji w oparciu o idee kognitywizmu i konstruktywizmu*, „Edukacja – Technika – Informatyka” 2010, nr 1, s. 28.

[5] A. Szlęk, *Uczyć się inaczej – nowe kompendium wiedzy na temat edukacji pozaformalnej*, Warszawa 2013, s. 12; S. Sławiński, *Mała encyklopedia…*, *op.cit.*, s. 14.

Cechą charakterystyczną dla edukacji pozaformalnej jest stymulowanie różnorodnych aktywności kursanta, zatem organizowanie tego rodzaju kształcenia za pomocą kursów e-learningowych musi być elastyczne w takim stopniu, by treść kursu dopasowywała się do posiadanej wiedzy i umiejętności kursanta i uzupełniała jego braki. Dzięki wykorzystaniu platform e-learningowych możliwe jest elastyczne wykorzystanie różnorodnych metod, środków kształcenia, tak by uczący był ciągle w stanie aktywności poznawczej. W związku z tym każdy z kursów e-learningowych o charakterze edukacji pozaformalnej powinien mieć charakter kognitywny[6].

Zgodnie z założeniami psychologii humanistycznej edukacja pozaformalna musi pozwolić na wcielenie się kursanta, słuchacza, ucznia w rolę odkrywcy naukowego poprzez realizację zadań praktycznych, mających charakter doświadczalny[7]. Obecne platformy e-learningowe dysponują różnorodnymi narzędziami, które pozwalają też za pomocą komputera doskonalić umiejętności praktyczne.

To podejście idealnie wpisuje się w definicję edukacji pozaformalnej, która ma stanowić alternatywne źródło, uzupełnienie edukacji formalnej, i tworzyć kompleksowe narzędzie kreujące społeczeństwo przyszłości[8].

W realizacji edukacji pozaformalnej nie ma wymogów dotyczących charakterystyki grupy. Osoby w niej uczestniczące mogą cechować się różnorodnymi potrzebami edukacyjnymi, a także właściwościami osobowymi, taki jak np. wiek, zainteresowania, praca[9]. Wskazana cecha jest jedną z tych, które wpisują się w założenia filaru wskazanego w *Raporcie Delorsa*, wspomagającego edukację: „uczyć się, aby działać wspólnie”[10].

Kolejną ważną cechą edukacji pozaformalnej jest relacja między uczniem a prowadzącym, która ma charakter partnerski. W przypadku kursów e-learningowych cecha ta jest trudna do realizacji, ale coraz częściej współczesne kursy oparte są na sztucznej inteligencji, która równie dobrze radzi sobie z motywowaniem uczącego się. Warto pamiętać, że sztuczna inteligencja coraz częściej jest w stanie odgrywać rolę elektronicznego przewodnika edukacyjnego. W przypadku edukacji odbywającej się w formie edukacji pozaformalnej realizowanej jako kurs e-learningowy należy pamiętać, że taki nauczyciel powinien pełnić rolę koordynatora, „ma dawać narzędzia, wskazówki, które pozwolą osiągnąć cel”[11].

---

[6] T. Warchoł, *Kurs e-learningowy: obróbka materiału wideo w programie Pinnacle Studio oparty na teorii kognitywnej procesu uczenia się*, „Edukacja – Technika – Informatyka” 2015, nr 4(14), s. 169–175.

[7] I. Stalończyk, *Edukacja formalna i pozaformalna w procesie kształtowania społeczeństwa wiedzy*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 37, s. 332.

[8] *Ibidem*.

[9] A. Marciniak, *Pozaformalne i nieformalne aspekty edukacji akademickiej*, „Ogrody Nauk i Sztuk” 2013, nr 3, s. 46–53.

[10] *Raport Delorsa*, http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/4_Filary_Raport_Delorsa.pdf [dostęp: 1.12.2023].

[11] W. Walat, *Architektoniczna przestrzeń edukacyjna w wymiarze nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych*, „Szkoła – Zawód – Praca” 2017, nr 14, s. 13.

Interaktywność to kolejna cecha edukacji pozaformalnej, która idealnie wpisuje się w realizację z wykorzystaniem e-learningu. Interakcja między nauczycielem a uczniem zachodzi w każdej sytuacji dydaktycznej, jednak nie można powiedzieć, że wkład tych osób w porozumiewanie się jest jednakowy. O tym, jak będzie wyglądać współdziałanie nauczyciela z uczniem, decyduje głównie ten pierwszy[12]. W związku z tym należy postulować we współczesnych platformach e-learningowych o jak najszybsze implementowanie wirtualnych nauczycieli.

Ważną cechą jest również wewnętrzna motywacja. Oznacza to, że uczący się jest odpowiedzialny za efekty swojej pracy. Oceny tych efektów może dokonywać za pomocą różnorodnych testów, a także na podstawie własnej weryfikacji efektów pracy z możliwością otrzymania informacji zwrotnej od systemu e-learningowego[13].

Ostatnią cechą charakterystyczną jest potwierdzenie lub otrzymanie certyfikatu uczestnictwa, jednak z punktu widzenia efektów znacznie ważniejsze jest zdobycie kompetencji[14].

Podsumowując, edukacja pozaformalna to środowisko, które w obecnie w połączeniu z różnorodnymi platformami e-learningowymi daje szerokie spektrum w zakresie kształcenia.

3. Platformy e-learningowe umożliwiające administrowanie realizacją edukacji pozaformalnej

Platformy e-learningowe odgrywają kluczową rolę jako wiodące technologie, które w różnym stopniu są wykorzystywane przez różne placówki edukacyjne w Polsce. W kontekście edukacji pozaformalnej nie tylko pełnią one funkcję repozytorium materiałów dydaktycznych, ale także stanowią istotne narzędzie komunikacyjne między prowadzącym a uczestnikami procesu edukacyjnego. Każda z nich oferuje różnorodne funkcje, obejmując m.in. tworzenie treści edukacyjnych, kompleksowe zarządzanie procesem kształcenia, analizowanie postępów uczestników czy integrację z innymi systemami informacyjnymi[15].

W dzisiejszych czasach na rynku dostępnych jest wiele platform e-learningowych, które znajdują zastosowanie w środowisku szkolnictwa wyższego. Można je podzielić na trzy główne kategorie:

– płatne (komercyjne): oferowane przez firmy specjalizujące się w tworzeniu i sprzedaży systemów e-learningowych;

[12] H. Noga, *Modele komunikacji w procesie edukacyjnym. Na przykładzie kształcenia ogólnotechnicznego*, Kraków 2010, s. 52.

[13] A. Szlęk, *Uczyć się inaczej*…, *op.cit.*, s. 12.

[14] A. Pogorzelska, *Zagadnienie kompetencji zawodowych w kontekście zachowań transgresyjnych – informacja z badań*, „Szkoła – Zawód – Praca" 2016, nr 12, s. 183–185.

[15] P. Kopciał, *Analiza metod e-learningowych stosowanych w kształceniu osób dorosłych*, „Zeszyty Naukowe Warszawskiej Wyższej Szkoły Informatyki" 2013, nr 9, s. 79–99.

– darmowe (typu *open source*): wykorzystują licencję GNU i stanowią pakiet oprogramowania do tworzenia własnych kursów, z możliwością kopiowania, udostępniania oraz modyfikacji źródeł; dzięki nim użytkownicy mają swobodę dostosowywania platformy do własnych potrzeb[16];
– tworzone indywidualnie: to zazwyczaj dedykowane rozwiązania zawierające gotowe szkolenia e-learningowe, które są dostosowane do określonych zadań; platformy te mogą być stworzone na zamówienie, aby spełniać konkretne wymagania klienta[17].

Pierwszą grupę stanowią platformy komercyjne, które są płatne i oferują takie rozwiązania, jak Fronter, WBTServer, BlackBoard i Microsoft Teams. Charakteryzują się one profesjonalnym wsparciem technicznym, co jest istotne dla uczelni, oraz umożliwiają dostosowywanie funkcjonalności do indywidualnych potrzeb. Przykładowo platforma Fronter daje użytkownikom możliwość wyboru modułów zgodnie z potrzebami jednostki edukacyjnej, a WBTServer jest powiązany z oprogramowaniem WBTExpress do tworzenia kursów e-learningowych[18]. Microsoft Teams[19] natomiast łączy funkcje tradycyjnych platform edukacyjnych z narzędziami biurowymi, co umożliwia kompleksowe wsparcie w procesie nauczania.

Druga grupa to platformy *open source*, które są darmowe i udostępniają swój kod źródłowy, umożliwiając dostosowanie do własnych potrzeb. Do tej kategorii należą Dokeos, eFront i Moodle, z których Moodle jest szczególnie popularne w Polsce ze względu na swoją rozbudowaną funkcjonalność[20], dostępność na licencji GNU i przyjazny interfejs użytkownika. Platformy *open source* są szeroko stosowane w kontekście edukacji pozaformalnej, umożliwiając elastyczne tworzenie i dostosowywanie kursów online[21].

Trzecią grupę tworzą platformy dedykowane konkretnym uczelniom, jak np. Centrum Nauczania Matematyki na Politechnice Gdańskiej. Są one dostosowane do specyficznych potrzeb edukacyjnych danej instytucji i stanowią integralną część procesu nauczania. Działają w ramach sieci WWW, umożliwiając integrację z innymi systemami wykorzystywanymi na uczelni.

W kontekście edukacji pozaformalnej te platformy odgrywają kluczową rolę, pozwalając na łatwy dostęp do różnorodnych kursów online. Ponadto umożliwiają efektywne zarządzanie procesem nauczania, monitorowanie postępów uczestników

[16] W. Prządka, *Analiza porównawcza narzędzi e-learningu*, „Journal of Computer Sciences Institute" 2017, no. 3, s. 64–69.

[17] Z. Zieliński, *E-learning w edukacji*, Gliwice 2002, s. 20.

[18] G. Hoppe, H. Breitner, *Business Models for E-learning* [w:] *Multikonferenz Wirtschaftsinformatik*, Essen 2004, s. 12.

[19] L. Martin, D. Tapp, *Teaching with Teams: An Introduction to Teaching an Undergraduate Law Module Using Microsoft Teams*, „Innovative Practice in Higher Education" 2019, no. 3, s. 58.

[20] W. Rice, *Moodle. E-learning Course Development. A Complete Guide to Successful Learning Using Moodle*, Birmingham 2006, s. 4.

[21] S. Gurdała, *Internetowe studium menadżerskie Global Mini MBA*, „e-Mentor" 2008, nr 4(26).

oraz analizę wyników. Elastyczność i dostosowalność tych platform sprawia, że są one niezastąpione we wspieraniu procesu edukacji pozaformalnej na różnych poziomach nauczania[22].

4. Zarządzanie procesem kształcenia z wykorzystaniem platform e-learningowych

Analiza nowoczesnych platform e-learningowych ukazuje, że są one niezwykle istotnym narzędziem, mającym pozytywny wpływ na doświadczenie edukacyjne, zwłaszcza w kontekście zarządzania procesem kształcenia. Kluczowym aspektem tych platform jest umożliwiane studentom kreatywnego wyrażania siebie poprzez interaktywne zadania, jednocześnie sprzyjając pracy zarówno indywidualnej, jak i grupowej. Bogactwo różnorodnych ćwiczeń, projektów i wbudowany system monitorowania postępów edukacyjnych sprawia, że stanowią one istotne narzędzia, umożliwiając nauczycielom akademickim i studentom stałą kontrolę nad wynikami dydaktycznymi.

Dodatkowym udogodnieniem, mającym zdecydowany wpływ na efektywność procesu kształcenia, jest terminarz online. To narzędzie wspomaga planowanie i organizację czasu pracy studentów w przypadku projektów indywidualnych i grupowych. W obszarze komunikacji między nauczycielem akademickim a studentami platformy e-learningowe oferują zarówno asynchroniczne środki komunikacji, takie jak wiadomości e-mail i forum, jak i synchroniczne formy, np. chat. Znacząca redukcja kosztów związanych z dojazdem, wynajmem sal i zakwaterowaniem stanowi istotne ułatwienie dla uczestników zdalnych kursów, co przekłada się na swobodny dostęp do edukacji.

Należy podkreślić, że łatwość modyfikacji zdezaktualizowanych treści szkoleniowych w kursach e-learningowych przyczynia się do bieżącego „odświeżania" materiałów dydaktycznych, co ma kluczowe znaczenie dla utrzymania wysokiej jakości kształcenia. Kolejnym innowacyjnym rozwiązaniem są tzw. laboratoria wirtualne, które umożliwiają studentom symulację eksperymentów niedostępnych w realnych warunkach. To z kolei współgra z kognitywistyczną teorią wielu kanałów, umożliwiając zilustrowanie zjawisk omawianych na zajęciach w przystępny i przyjazny sposób, znacznie różniący się od tradycyjnych form kształcenia[23].

Platformy e-learningowe nie tylko eliminują ograniczenia klasowo-lekcyjne, czasowe oraz przestrzenne, ale pełnią też nieocenioną rolę w zakresie zdobywania wiedzy i umiejętności w środowisku akademickim. Współczesne platformy e-learningowe stają się nieodłącznym elementem zarządzania procesem kształcenia,

[22] M. Grabania-Mukerji, *E-learning w edukacji*, „Zeszyty Glottodydaktyczne" 2011, nr 3, s. 3–4.

[23] K. Tuczyński, *Criteria for Evaluating the Quality of e-Learning Courses in Higher Education*, „Edukacja – Technika – Informatyka" 2017, nr 4(22), s. 341–346.

umożliwiając efektywne, elastyczne i dostosowane do indywidualnych potrzeb nauczanie w nowoczesnym środowisku edukacyjnym. Dzięki nim edukacja staje się nie tylko dostępna, ale również interaktywna i bardziej zindywidualizowana, co znacząco przyczynia się do pełniejszego rozwinięcia potencjału każdego studenta[24].

W kontekście zarządzania procesem kształcenia online warto zwrócić uwagę na miejsce, w którym znajduje się w tym procesie nauczyciel akademicki.

Rola nauczyciela akademickiego w kontekście zarządzania procesem kształcenia e-learningowego jest dynamiczna i podlega płynnym zmianom, wynikającym z codziennych doświadczeń edukacyjnych[25]. W przeciwieństwie do tradycyjnego pojmowania nauczyciela jako jedynego źródła informacji, rola ta w e-learningu ulega ewolucji. Nauczyciel akademicki staje się przewodnikiem zgodnie z modelem nauczania poszukującego, a jego głównym zadaniem jest nie tylko przekazywanie gotowej wiedzy, lecz przede wszystkim nauczanie, jak tworzyć z informacji użyteczną całość oraz jak selektywnie pozyskiwać informacje zgodnie z własnym układem pojęciowym[26].

Współczesny nauczyciel w środowisku e-learningowym pełni rolę przewodnika, który nie przekazuje gotowej wiedzy, ale wspomaga proces samodzielnego jej zdobywania przez studentów. W tej roli zgodnie z teorią konstruktywistyczną planuje swoją pracę dydaktyczną tak, aby skłonić uczącą się osobę do efektywnego poszukiwania rozwiązań, nabywania umiejętności, przy jednoczesnym przyswajaniu niezbędnej wiedzy.

W kontekście e-learningu nauczyciel akademicki staje się mediatorem, pośrednikiem pomagającym uczniom w wyborze strategii uczenia się, sposobów rozwiązywania problemów i samodzielnego odkrywania wiedzy. Organizując aktywizujące metody, umożliwia proces „konstruowania" wiedzy przez studentów zgodnie z zasadami konstruktywizmu.

Nauczyciel akademicki w środowisku online powinien wnosić doświadczenie dydaktyczne, dostosowując je do nowej rzeczywistości. Jego rola obejmuje także umiejętność odczytywania emocji przekazywanych za pośrednictwem mediów elektronicznych, budowania motywacji, organizowania pracy własnej i grupy, dzielenia się doświadczeniami oraz budowania płaszczyzn wymiany doświadczeń między uczestnikami procesu kształcenia.

W przyszłości, zgodnie z prognozami, nauczanie za pośrednictwem sieci internetowej będzie obejmować znaczną część uczących się, dlatego nauczyciel akademicki powinien dostosować swoje umiejętności do wymagań społeczeństwa informacyjnego. Ponadto jego wiedza nie powinna ograniczać się tylko do

[24] S. Juszczyk, *Edukacja na odległość – kodyfikacja pojęć, reguł i procesów*, Toruń 2002, s. 202.

[25] E. Musiał, *Osobowość nauczyciela w dobie kształcenia przez Internet* [w:] *16. Ogólnopolskie Sympozjum Naukowe „Komputer w Edukacji"*, Kraków 2006, s. 165.

[26] W. Strykowski, *Szkoła współczesna i zachodzące w niej procesy* [w:] *Kompetencje nauczyciela szkoły współczesnej*, red. J. Strykowska, J. Pielachowski, Poznań 2004, s. 30.

przedmiotu nauczania, a umiejętność prowadzenia efektywnych dyskusji na platformie e-learningowej staje się równie istotna zgodnie z konstruktywistyczną teorią uczenia się[27].

5. Podsumowanie

Skuteczne zarządzanie edukacją pozaformalną w formie e-learningowej stanowi kluczowy element współczesnego środowiska edukacyjnego. Proces ten nie tylko odpowiada na rosnące wyzwania związane z dostępem do wiedzy, ale również otwiera nowe możliwości doskonalenia umiejętności uczestników.

Obserwowane postępy w dziedzinie platform e-learningowych, z ich innowacyjnymi funkcjami, takimi jak sztuczna inteligencja czy gamifikacja, pozwalają na spersonalizowaną ścieżkę edukacyjną. Administracja edukacją pozaformalną w formie e-learningowej staje się zatem nie tylko kwestią technologii, ale także skutecznego łączenia nowoczesnych narzędzi z pedagogicznymi i organizacyjnymi strategiami.

Warto zauważyć, że sukcesywny rozwój tego obszaru wymaga elastyczności, ciągłego dostosowywania do zmian w otoczeniu edukacyjnym oraz aktywnego uczestnictwa w procesie rozwoju nowych narzędzi i praktyk edukacyjnych. Znaczenie tego procesu nie ogranicza się jedynie do dostarczania wiedzy, ale również obejmuje kształtowanie umiejętności adaptacji uczestników do dynamicznie zmieniającego się rynku pracy.

Podsumowując, zarządzanie edukacją pozaformalną w formie e-learningowej to nie tylko wyzwanie dla administratorów, ale też szansa na kreowanie nowoczesnych, angażujących i spersonalizowanych środowisk edukacyjnych. Otwarcie się na innowacje, skuteczne administrowanie zasobami edukacyjnymi oraz ciągłe dążenie do doskonałości pedagogicznej są kluczowymi elementami skutecznego zarządzania tym dynamicznym obszarem edukacji.

Bibliografia

Chudak T., *Nauczyciel online – materiał do refleksji. Cz. 1*, Łódź 2003.

Grabania-Mukerji M., *E-learning w edukacji*, „Zeszyty Glottodydaktyczne" 2011, nr 3.

Gurdała S., *Internetowe studium menadżerskie Global Mini MBA*, „e-Mentor" 2008, nr 4(26).

Hoppe G., Breitner H., *Business Models for E-learning* [w:] *Multikonferenz Wirtschaftsinformatik*, Essen 2004.

Juszczyk S., *Edukacja na odległość – kodyfikacja pojęć, reguł i procesów*, Toruń 2002.

Kopciał P., *Analiza metod e-learningowych stosowanych w kształceniu osób dorosłych*, „Zeszyty Naukowe Warszawskiej Wyższej Szkoły Informatyki" 2013, nr 9.

[27] T. Chudak, *Nauczyciel online – materiał do refleksji. Cz. 1*, Łódź 2003.

Marciniak, A., *Pozaformalne i nieformalne aspekty edukacji akademickiej*, „Ogrody Nauk i Sztuk" 2013, nr 3.
Martin L., Tapp D., *Teaching with Teams: An Introduction to Teaching an Undergraduate Law Module Using Microsoft Teams*, „Innovative Practice in Higher Education" 2019, no. 3.
Musiał E., *Osobowość nauczyciela w dobie kształcenia przez Internet* [w:] *16. Ogólnopolskie Sympozjum Naukowe „Komputer w Edukacji"*, Kraków 2006.
Noga H., *Modele komunikacji w procesie edukacyjnym. Na przykładzie kształcenia ogólnotechnicznego*, Kraków 2010.
Pogorzelska A., *Zagadnienie kompetencji zawodowych w kontekście zachowań transgresyjnych – informacja z badań*, „Szkoła – Zawód – Praca" 2016, nr 12.
Prządka W., *Analiza porównawcza narzędzi e-learningu*, „Journal of Computer Sciences Institute" 2017, no. 3.
Raport Delorsa, http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/4_Filary_Raport_Delorsa.pdf [dostęp: 1.12.2023].
Rice W., *Moodle. E-learning Course Development. A Complete Guide to Successful Learning Using Moodle*, Birmingham 2006.
Sławiński S., *Mała encyklopedia zintegrowanego systemu kwalifikacji*, Warszawa 2017.
Sławiński S., Dębowski H., Michałowicz H., Urbanik J., *Słownik podstawowych terminów dotyczących krajowego systemu kwalifikacji*, Warszawa 2014.
Stalończyk I., *Edukacja formalna i pozaformalna w procesie kształtowania społeczeństwa wiedzy*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2014, nr 37.
Strykowski W., *Szkoła współczesna i zachodzące w niej procesy* [w:] *Kompetencje nauczyciela szkoły współczesnej*, red. J. Strykowska, J. Pielachowski, Poznań 2004.
Szlęk A., *Uczyć się inaczej – nowe kompendium wiedzy na temat edukacji pozaformalnej*, Warszawa 2013.
Tuczyński K., *Criteria for Evaluating the Quality of e-Learning Courses in Higher Education*, „Edukacja – Technika – Informatyka" 2017, nr 4(22).
Walat W., *Architektoniczna przestrzeń edukacyjna w wymiarze nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych*, „Szkoła – Zawód – Praca" 2017, nr 14.
Walat W., *Poszukiwanie nowego modelu edukacji w oparciu o idee kognitywizmu i konstruktywizmu*, „Edukacja – Technika – Informatyka" 2010, nr 1(28).
Warchoł T., *Kurs e-learningowy: obróbka materiału wideo w programie Pinnacle Studio oparty na teorii kognitywnej procesu uczenia się*, „Edukacja – Technika – Informatyka" 2015, nr 4(14).
Warchoł T., *Wybrane rodzaje aktywności uczniów szkoły podstawowej w edukacji pozaformalnej*, Rzeszów 2021.
Zieliński Z., *E-learning w edukacji*, Gliwice 2002.