

ISSN 1897-5577
ONLINE ISSN 2545-0271

IUS NOVUM

VOL. 18
NUMER 4
2024

PAŹDZIERNIK-GRUDZIEŃ

KWARTALNIK WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI
UCZELNI ŁAZARSKIEGO



ISSN 1897-5577
ONLINE ISSN 2545-0271

IUS NOVUM

VOL. 18
NUMER 4
2024

PAŹDZIERNIK–GRUDZIEŃ

DOI: 10.26399/IUSNOVUM.V18.4.2024

KWARTALNIK WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI
UCZELNI ŁAZARSKIEGO

WARSZAWA 2024

RADA NAUKOWA / ADVISORY BOARD

President: Prof. Maria Kruk-Jarosz, PhD hab., Łazarski University in Warsaw (Poland)
Prof. Sylvie Bernigaud, PhD hab., Lumière University Lyon 2 (France)
Prof. Vincent Correia, PhD hab., University of Paris-Sud, University of Poitiers (France)
Prof. Bertil Cottier, PhD hab., Università della Svizzera italiana di Lugano (Switzerland)
Prof. Regina Garcimartín Montero, PhD hab., University of Zaragoza (Spain)
Prof. Juana María Gil Ruiz, PhD, University of Granada (Spain)
Prof. Stephan Hobe, PhD hab., University of Cologne (Germany)
Prof. Brunon Hołyst, PhD hab., honoris causa doctor, Łazarski University in Warsaw (Poland)
Prof. Michele Indelicato, PhD hab., University of Bari Aldo Moro (Italy)
Prof. Hugues Kenfack, PhD hab., Toulouse 1 Capitole University of Toulouse (France)
Anna Konert, PhD hab., Professor of Łazarski University in Warsaw (Poland)
Rev. Prof. Franciszek Longchamps de Bériér, PhD hab., Jagiellonian University in Kraków (Poland)
Prof. Sofia Lykhova, PhD hab., National Aviation University in Kyiv (Ukraine)
Prof. Pablo Mendes de Leon, PhD hab., Leiden University (Netherlands)
Prof. Marek Mozgawa, PhD hab., Maria Curie-Skłodowska University in Lublin (Poland)
Katarzyna Nazar, PhD hab., Maria Curie-Skłodowska University in Lublin (Poland)
Prof. Adam Olejniczak, PhD hab., Adam Mickiewicz University in Poznań (Poland)
Salvatore Parente, PhD, University of Bari Aldo Moro (Italy)
Prof. Grzegorz Rydlewski, PhD hab., University of Warsaw (Poland)
Prof. Vinai Kumar Singh, PhD hab., Indian Society of International Law in New Delhi (India)
Prof. Gintaras Švedas, PhD hab., Vilnius University (Lithuania)
Prof. Anita Ušacka, PhD hab., judge of the International Criminal Court in the Hague (Netherlands)
Ewa Weigend, PhD, Max-Planck Institute for Foreign and International Criminal Law in Freiburg (Germany)

REDAKCJA / EDITORIAL BOARD

Redaktor naczelny: prof. dr hab. Ryszard A. Stefański, Uczelnia Łazarskiego
Sekretarz: dr hab. Jacek Kosonoga, prof. Uczelni Łazarskiego

Komitet Redakcyjny / Editorial Committee:

prof. Carmen Armendáriz León, Universidad Complutense Madrid (Hiszpania)
prof. Volodymyr Burdin, Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Iwana Franki we Lwowie (Ukraina)
prof. Cosmin Cercele, Ghent University (Belgia)
dr Uroš Čemalović, University of Strasbourg (Francja), Senior Research Associate of the Institute of European Studies, Belgrad (Serbia)
prof. Alexis Couto de Brito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, Sao Paulo (Brazylia)
prof. Juan Carlos Ferré Olivé, Huelva University (Hiszpania)
dr hab. Vilém Knoll, prodziekan Wydziału Prawa Uniwersytetu Zachodnioczeskiego w Pilźnie (Czechy)
adwokat Daniel Mario Laborde, Universidad Nacional de La Plata (Argentyna)
doc. dr Michał Maslen, kierownik Katedry, Wydział Prawa, Uniwersytet w Trnawie (Słowacja)
prof. Fernando Navarro Cardoso, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (Hiszpania)
prof. Antonio Obregón García, Universidad Pontificia Comillas, Madryt (Hiszpania)
prof. Rodrigo Ochoa Figueroa, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, Michoacán (Meksyk)
prof. Karina Palkova, Riga Stradnis University (Łotwa)
dr José Carlos Porciúncula, Instituto Brasileiro de Direito Público, Brasília (Brazylia)
prof. dr hab. Olesya Radyshevska, Narodowy Uniwersytet im. Tarasa Szewczenki w Kijowie, sędzia Sądu Najwyższego Ukrainy (Ukraina)
prof. Paula Ramirez Barbosa, Universidad Católica de Colombia (Kolumbia)
dr Alembert Vera Rivera, Universidad de Guayaquil (Ekwador)
dr Mariana Shupiana, Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Iwana Franki we Lwowie (Ukraina)

Redaktor językowy / Linguistic Editor
Agnieszka Toczko-Rak

Redaktorzy tematyczni / Thematic Editors

prawo karne i postępowanie – dr hab. Barbara Nita-Światłowska, prof. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
prawo cywilne – dr Helena Ciepła
prawo administracyjne – prof. dr hab. Stanisław Hoc
prawo konstytucyjne – dr hab. Jacek Zaleśny
prawo międzynarodowe – dr Dominika Harasimiuk
statystyka – dr Krystyna Bąk

Redaktor prowadzący / Executive Editor
dr Jacek Dąbrowski

Od 1 stycznia 2021 r. czasopismo wydawane jest wyłącznie w formie elektronicznej.

Pełne teksty artykułów w języku polskim wraz ze spisem treści i streszczeniami w językach polskim i angielskim są zamieszczone na stronie internetowej: <https://iusnovum.lazarski.pl/ius-novum-online/archiwum/>

Copyright © by Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2024

ISSN 1897-5577, online ISSN 2545-0271



Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).

OFICyna WYDAWNICZA UCZELNI ŁAZARSKIEGO
02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43
tel. +48 22 54 35 450
www.lazarski.pl
e-mail: wydawnictwo@lazarski.edu.pl



Opracowanie komputerowe:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel. +48 22 635 03 01,
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

SPIS TREŚCI

<i>Jana Tlapák Navrátilová</i> Wpływ europeizacji ochrony środowiska na prawo karne Republiki Czeskiej	1
<i>Miroslawa Melezini</i> Kara ograniczenia wolności – oczekiwania i rzeczywistość	22
<i>Ryszard A. Stefański</i> Szczególne uprawnienia żołnierzy oraz funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej w zakresie korzystania z pomocy obrońcy	37
<i>Zbigniew Kuniewicz, Adriana Tomczyk</i> Odpowiedzialność komornika sądowego i Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu czynności przez komornika	55
<i>Katarzyna Małysa-Sulińska, Przemysław Kledzik</i> Świadczenie pielęgnacyjne a świadczenie wspierające – ocena prawa intertemporalnego	68
<i>Zbigniew Czarnik</i> Struktura postępowania w sprawie przyznania koncesji uprawniającej do nadawania programów telewizyjnych i radiowych	83
<i>Marta Roma Tużnik</i> Dyrektorzy urzędów morskich jako terenowe organy administracji morskiej	98
<i>Adrianna Wączek</i> Głosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2023 r., I KS 15/23	115
Noty o Autorach	126

CONTENTS

<i>Jana Tlapák Navrátilová</i> The impact of europeanisation of criminal environmental protection on criminal law in the Czech Republic	1
<i>Mirosława Melezini</i> The penalty of restriction of liberty – expectations and reality	22
<i>Ryszard A. Stefański</i> Special rights of soldiers, and officers of the Police and the Border Guard with regard to the use of the assistance of counsel for the defence	37
<i>Zbigniew Kuniewicz, Adriana Tomczyk</i> Liability of a court enforcement officer and the State Treasury for damages made while the court enforcement officer performs activities	55
<i>Katarzyna Małysa-Sulińska, Przemysław Kledzik</i> Care benefit and support benefit – assessment of intertemporal law	68
<i>Zbigniew Czarnik</i> Structure of the procedure for granting television and radio broadcasting concessions	83
<i>Marta Roma Tużnik</i> Directors of maritime offices as local maritime administration bodies	98
<i>Adrianna Wączek</i> Gloss on the judgment of the Supreme Court of June 20, 2023, I KS 15/23	115
Notes on the Authors	127

WPŁYW EUROPEIZACJI OCHRONY ŚRODOWISKA NA PRAWO KARNE REPUBLIKI CZESKIEJ

JANA TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ*

DOI: 10.26399/iusnovum.v18.4.2024.27/j.tlapak-navratilova

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono wpływ instrumentów prawnych UE na prawo karne Republiki Czeskiej w dziedzinie ochrony środowiska. Celem jest analiza tego wpływu oraz poszczególnych definicji prawnych przestępstw przeciwko środowisku w czeskim systemie prawnym. Zastosowano tu metody: opisową, porównawczo-analityczną i logiczną. W pierwszej kolejności Autorka dokonuje oceny stanu ochrony środowiska w Republice Czeskiej, nie tylko z pomocą prawa karnego. Następnie przedstawia listę definicji prawnych poszczególnych przestępstw oraz wyjaśnia ich podstawowe cechy i specyficzne różnice między nimi w odniesieniu do przepisów prawa UE lub międzynarodowego prawa publicznego, na podstawie których dane przestępstwo zostało wprowadzone do czeskiego systemu prawnego. W artykule przedstawiono również najnowsze orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego Republiki Czeskiej w tym zakresie. W podsumowaniu dokonana została ocena poziomu ochrony środowiska poprzez prawo karne; stwierdzono, że Republika Czeska jest aktywna w tym obszarze i wywiązuje się ze swoich obowiązków wynikających z europejskich przepisów regulujących ochronę środowiska.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, prawo karne, Unia Europejska, Republika Czeska, fakty

* doc. JUDr., dr, Wydział Prawa, Katedra Prawa Karnego, Uniwersytet Karola (Czechy), e-mail: novakojana@prf.cuni.cz, ORCID: 0009-0001-7245-4277



THE IMPACT OF EUROPEANISATION OF CRIMINAL ENVIRONMENTAL PROTECTION ON CRIMINAL LAW IN THE CZECH REPUBLIC

ABSTRACT

The article focuses on the influence of the EU legal instruments on the criminal law of the Czech Republic in the field of environmental protection. The aim of the article is to analyse this influence and individual legal definitions of environmental crimes in the Czech legal system. For this purpose, the descriptive, comparative, analytical and logical methods are used. The author first assesses the state of environmental protection in the Czech Republic, not only by way of criminal law. This is followed by a list of legal definitions of individual criminal offences, and basic features and specific differences are explained for each of them with reference to the specific EU or public international law regulations on the basis of which the offence was introduced into the Czech legal system. The article also presents recent case law of the Supreme Court and the Constitutional Court of the Czech Republic concerning the issue. In the conclusions, the author assesses the level of environmental protection through criminal law and states that the Czech Republic is active in this area and fulfils its obligations resulting from the European regulations governing environmental protection.

Keywords: environmental protection, criminal law, European Union, Czech Republic, facts

WSTĘP

Niniejszy artykuł stanowi kontynuację artykułu pt. *Europeanisation of the Protection of the Environment Through Criminal Law*, który został opublikowany w „Ius Novum” 2024, nr 3. Autorka ma na celu przeprowadzenie analizy ochrony środowiska poprzez prawo karne z perspektywy Republiki Czeskiej jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Istotny wpływ na prawnokarną ochronę środowiska w Republice Czeskiej ma międzynarodowa polityka ochrony przyrody oraz polityka Unii Europejskiej, które poprzez swoje instrumenty prawne zobowiązują państwa członkowskie do wprowadzenia określonych zmian legislacyjnych.

Kolejnym celem artykułu jest przedstawienie przeglądu poszczególnych przestępstw zdefiniowanych w czeskim prawodawstwie na rzecz ochrony środowiska oraz omówienie ich definicji prawnych i specyficznych cech.

Dla osiągnięcia wyznaczonych celów zastosowano metody: logiczną, abstrakcję i konkretyzację, a także analityczną, syntetyczną, porównawczą i opisową.

STATUS PRAWNY OCHRONY ŚRODOWISKA W REPUBLICIE CZESKIEJ

Republika Czeska w szerokim zakresie odzwierciedliła przepisy Dyrektywy w sprawie ochrony środowiska¹ (dalej jako: Dyrektywa z 2008 r.) w swoim porządku prawnym. W 2008 r. weszła w życie ustawa o szkodach w środowisku nr 167/2008 Zbioru Praw.

W ustawie uznaje się za szkodę ekologiczną tylko taką niekorzystną zmianę, którą można zmierzyć i która ma poważny niekorzystny wpływ na wybrane zasoby naturalne (chronione gatunki dzikich zwierząt i roślin, siedliska przyrodnicze, wody gruntowe i powierzchniowe, w tym naturalne źródła wód leczniczych i mineralnych, oraz glebę). Obowiązek zapobiegania lub naprawiania szkód w środowisku opiera się na zasadzie odpowiedzialności karnej (tj. odpowiedzialności za skutek), z możliwym usprawiedliwieniem winy poprzez powołanie się na zdarzenia lub działania, które są wyraźnie uregulowane w ustawie (art. 1 ust. 3 ustawy nr 167/2008 Zb. P.). Istotną zmianą wprowadzoną tą ustawą, w porównaniu do obowiązującego prawodawstwa, jest to, że warunkiem podjęcia środków prewencyjnych lub naprawczych przez prowadzącego pewne działania wymienione w załączniku nr 1 do tej ustawy nie jest wynik jego niezgodnego z prawem postępowania. Ustalenie związku przyczynowego między działalnością wymienioną w załączniku nr 1 do tej ustawy a wystąpieniem szkody w środowisku jest wystarczającą przesłanką odpowiedzialności lub obowiązku podjęcia środków zapobiegawczych lub naprawczych (art. 4 ustawy nr 167/2008 Zb. P.). W związku z tym bezprawność i wina nie są wymagane jako dowody umyślnego działania lub zaniechania.

Ustawa karna nr 140/1961 Zb. P. chroni środowisko głównie na podstawie rozdziału dotyczącego niebezpiecznych przestępstw, do których zaliczono przestępstwa przeciwko środowisku. Jej nowelizacja ustawą nr 134/2002 Zb. P., przyjęta w trakcie negocjacji akcesyjnych Republiki Czeskiej, już przewidywała pozytywne zmiany w nadchodzącej legislacji UE w tym obszarze, czyli przyszłej Dyrektywie z 2008 r.

W nowelizacji wyjaśniono i doprecyzowano pewne ustawowe znamiona przestępstw przeciwko środowisku, zarówno w zakresie ogólnych okoliczności wyrządzenia szkody i zagrożenia dla środowiska (art. 181a), jak i wyrządzenia szkody i zagrożenia dla środowiska poprzez zaniechanie (art. 181 b), a także wprowadzono możliwość kary za wyrządzenie szkody i zagrożenie dla środowiska nie tylko jako całości, ale także niektórych jego elementów (art. 181f), oraz umożliwiono karanie szczególnie szkodliwych określonych ingerencji w środowisko, zwłaszcza w postaci wycinki lasów (art. 181c).

Nowy kodeks karny z 2009 r. (nr 40/2009 Zb. P.) przejął większość okoliczności dotyczących przestępstw przeciwko środowisku z poprzedniego kodeksu oraz podkreślił znaczenie ochrony środowiska poprzez prawo karne, wprowadzając odrębny dział (ósmy), zatytułowany „Przestępstwa przeciwko środowisku”.

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez praw karne (Dz. Urz. UE L 328, z 6.12.2008 r., s. 28–37), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008L0099> (dostęp: 18.01.2024).

Tym samym, Republika Czeska wypełniła nie tylko wymogi prawa UE, ale także niektóre zobowiązania międzynarodowe, wynikające w szczególności z Konwencji bazylejskiej o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych (zob. Komunikat nr 100/1994 Zb. P.) oraz Konwencji o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (zob. Komunikat nr 572/1992 Zb. P.).

Ze względu na konieczność implementacji aktualnej wersji Dyrektywy z 2008 r. do czeskiego porządku prawnego, po 18 miesiącach została przyjęta „Zielona nowelizacja” kodeksu karnego, wdrożona ustawą nr 330/2011 Zb. P.² Ustawa ta weszła w życie 1 grudnia 2011 r. i wprowadziła do czeskiego kodeksu karnego Dział VIII (Przestępstwa przeciwko środowisku) zgodnie z aktualną wersją Dyrektywy z 2008 r., choć z prawie rocznym opóźnieniem w stosunku do wymaganego terminu transpozycji³.

Jak wynika z § 12 preambuły Dyrektywy z 2008 r., określa ona minimalne przepisy, które państwa członkowskie mogą przyjąć lub utrzymać bardziej rygorystyczne środki skutecznej ochrony środowiska niż te proponowane w Dyrektywie 2008 r. w dziedzinie prawa karnego. Obecne prawodawstwo czeskie jako całość wykracza poza wymogi Dyrektywy z 2008 r. Oprócz Działu VIII, który zawiera regulacje szczególne zgodne z Dyrektywą z 2008 r., okoliczności przestępstw dotyczące ochrony środowiska ujęte są w innych rozdziałach kodeksu karnego. Należą do nich: sprzeniewierzenie mienia (art. 229), nielegalna produkcja i posiadanie materiałów radioaktywnych i substancji wysoce niebezpiecznych (art. 281) oraz nielegalna produkcja i posiadanie materiałów jądrowych i specjalnych materiałów rozszczepialnych (art. 282). W wypadku przestępstw w dziedzinie ochrony zwierząt, odpowiedzialność karna poszerzyła dopiero ustawa nr 114/2020 Zb. P., która wprowadziła nowy rodzaj sankcji karnej: karę zakazu trzymania i hodowli zwierząt w następującej formie:

Artykuł 74a Zakaz trzymania i hodowli zwierząt

- 1) Sąd może nałożyć karę zakazu trzymania i hodowli zwierząt na okres do 10 lat, jeśli sprawca przestępstwa popełnił je w związku z trzymaniem, hodowlą lub opieką nad zwierzętami.
- 2) Sąd może nałożyć karę zakazu trzymania i hodowli zwierząt jako oddzielną karę tylko w przypadku, gdy charakter i ciężar popełnionego przestępstwa oraz sprawca i okoliczności przestępstwa nie wymagają nałożenia innej kary.
- 3) Kara zakazu trzymania i hodowli zwierząt polega na zakazaniu osobie skazanej trzymania, hodowli i opieki nad zwierzętami przez okres wskazany w wyroku.

Jak wskazano w uzasadnieniu nowelizacji, wprowadzenie tej kary wypełnia luki prawne w zakresie wymiaru kary zakazu działalności na podstawie art. 73 i przypadku mienia z art. 70, które nie były treściwe ze względu na specyfikę okoliczności i budziły wątpliwości związane z konstytucyjną zasadą *nulla poena sine lege*.

W następnej części artykułu przedstawiono przegląd konkretnych przestępstw przeciwko ochronie środowiska, a także przejawy europeizacji prawa karnego.

² Nowelizacja nr 28–34 ustawy nr 330/2011 Zb. P. dotyczy przestępstw kryminalnych przeciwko środowisku.

³ Na podstawie art. 8 Dyrektywy 2008/99/WE stało się konieczne transponowanie treści i celów Dyrektywy do 26 grudnia 2010 r. Jednakże Komisja nie pozwała Republice Czeskiej do Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie tego opóźnienia.

PRZESTĘPSTWA PRZECIWKO ŚRODOWISKU

Aktualnie obowiązujący kodeks karny Republiki Czeskiej nr 40/2009 Zb. P. zawiera następujące przestępstwa wymierzone w ochronę środowiska w szerokim znaczeniu.

Artykuł 293 Szkodą na środowisku oraz zagrożenie dla środowiska

- 1) Kto wbrew jakimkolwiek przepisom prawa umyślnie niszczy lub zagraża ziemi, wodzie, powietrzu lub innym składnikom środowiska na dużą skalę lub na znacznym obszarze, lub w taki sposób, który może spowodować poważny uszczerbek na zdrowiu lub śmierć, lub gdy koszty usunięcia skutków takiego zachowania są znaczne, albo kto umyślnie zwiększa taką szkodę lub zagrożenie dla elementu środowiska, lub utrudnia jej zapobieżenie lub złagodzenie, podlega karze pozbawienia wolności lub zakazowi wykonywania działalności do lat trzech.
- 2) Sprawca przestępstwa podlega karze pozbawienia wolności od jednego roku do pięciu lat:
 - a) jeżeli wielokrotnie popełnia czyn, o którym mowa w ust. 1);
 - b) jeżeli popełnia taki czyn z powodu naruszenia ważnego obowiązku wynikającego z zatrudnienia, zawodu, stanowiska lub urzędu, lub nałożonego przez prawo;
 - c) jeżeli taki czyn powoduje permanentną lub długotrwałą szkodę na elemencie środowiska;
 - d) jeżeli koszt usunięcia skutków takiego czynu jest znaczny; lub
 - e) jeżeli popełnia taki czyn w zamiarze osiągnięcia korzyści osobistej lub innej.
- 3) Sprawca podlega karze pozbawienia wolności na okres od dwóch do ośmiu lat, jeżeli popełni taki czyn w zamiarze uzyskania znacznej korzyści osobistej lub dla osoby trzeciej.

Przedmiotem omawianego przestępstwa jest interes dotyczący ochrony środowiska jako podstawowego siedliska ludzi, zwierząt i innych organizmów, natomiast celem ochrony jest środowisko jako całość, w związku z czym nie ma decydującego znaczenia, przeciwko któremu ze składników skierowane jest działanie sprawcy. Sprawcą tego przestępstwa jest osoba fizyczna lub prawna odpowiedzialna karnie⁴, której zachowanie musi być umyślne, przy czym wystarczy, że zamiar jest pośredni. Za przestępstwo takie sprawcy grozi kara pozbawienia wolności lub zakaz prowadzenia działalności.

Artykuł 294 Szkodą na środowisku z powodu zaniedbania oraz zagrożenie dla środowiska

- 1) Kto wbrew innemu przepisowi prawa umyślnie wyrządza szkodę lub stwarza zagrożenie dla ziemi, wody, powietrza, lasu lub innego składnika środowiska o dużych rozmiarach lub na znacznym obszarze, lub w sposób, który może spowodować poważny uszczerbek na zdrowiu lub śmierć, lub jeśli usunięcie skutków takiego postępowania wymaga poniesienia znacznych kosztów, albo kto umyślnie zwiększa taką szkodę lub zagrożenie dla elementów środowiska, albo utrudnia zapobieganie mu lub jego łagodzenie, podlega karze pozbawienia wolności do lat trzech lub zakazowi prowadzenia określonej działalności.
- 2) Sprawca będzie podlegał karze pozbawienia wolności do lat dwóch lub zakazowi prowadzenia określonej działalności, jeżeli:

⁴ Czeski system prawny dopuszcza rzeczywistą odpowiedzialność karną osób prawnych zgodnie z ustawą nr 418/2011 Zb. P. w sprawie odpowiedzialności karnej osób prawnych oraz prowadzeniu postępowań przeciwko nim.

- a) popełnia czyn, o którym mowa w ust. 1), z powodu naruszenia ważnego obowiązku wynikającego z zatrudnienia, zawodu, stanowiska lub funkcji, lub obowiązku nałożonego przez prawo;
- b) spowoduje trwałą lub długotrwałą szkodę na elemencie środowiska; lub
- c) usunięcie skutków takiego czynu wymaga poniesienia znacznych wydatków.

Przestępstwo to różni się od poprzedniego tym, że można je popełnić jedynie w wyniku rażącego zaniedbania⁵. Inne różnice polegają na wymiarze kary oraz niektórych okolicznościach warunkujących jej zastosowanie. W odróżnieniu od wariantu umyślnego, zaledwie połowa kwalifikowanych przestępstw znalazła się na pełnej liście, która zawiera popełnienie przestępstwa z powodu naruszenia istotnego obowiązku wynikającego z zatrudnienia, zawodu, pozycji lub funkcji sprawcy bądź obowiązku nałożonego przez prawo. Ponadto dzieje się tak wtedy, jeżeli czyn powoduje permanentną lub długotrwałą szkodę na elemencie środowiska lub jeżeli usunięcie skutków takiego czynu wymaga poniesienia wysokich kosztów.

W związku z przystąpieniem Republiki Czeskiej do Unii Europejskiej, konieczne było odzwierciedlenie w przepisach art. 293 oraz art. 294 wysokiego poziomu ochrony nie tylko obszarów szczególnie chronionych, ale także w równym stopniu europejskich obszarów o znaczeniu europejskim oraz siedlisk ptasich, które wspólnie tworzą paneuropejski system obszarów chronionych, oznaczony jako „Natura 2000”. Konieczne warunki nie są określone w kodeksie karnym, ale są zdefiniowane blankietowo⁶ w art. 3 (1) (q), (r) oraz art. 45e ustawy nr 114/1992 Zb. P. w sprawie ochrony przyrody i krajobrazu, z późniejszymi zmianami, a obowiązkiem ich zgłaszania i ochrony wynika z Dyrektywy Rady 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory⁷ oraz Dyrektywy Rady 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa⁸.

Republice Czeskiej grożą sankcje ze strony Unii Europejskiej za niszczenie obszarów Natura 2000. Warunki zawarte w art. 293 i art. 294 kodeksu karnego

⁵ Artykuł 16 czeskiego kodeksu karnego:

- „1) Przestępstwo kryminalne jest popełnione w związku z zaniedbaniami, jeżeli sprawca:
- a) był świadom, że może naruszyć lub zagrozić interesowi chronionemu przez kodeks karny w sposób określony w tym kodeksie, ale bez wystarczającego powodu, jest przekonany, że nie spowoduje takiego naruszenia lub zagrożenia, lub
 - b) nie był świadom, że jego zachowanie może spowodować takie naruszenie lub zagrożenie, chociaż mógł i powinien mieć tego świadomość wzięwszy pod uwagę okoliczności i jego osobiste powiązania.
- 2) Przestępstwo kryminalne jest popełnione w związku z rażącym zaniedbaniami, jeżeli stosunek sprawcy do wymogów należytej staranności pokazuje, że nie poczuwa się on do oczywistej odpowiedzialności za interes chroniony przez kodeks karny”.

⁶ W sprawie przestępstw przeciwko środowisku stosuje się wiele przepisów blankietowych lub krajowych przepisów administracyjnych, lub treści odpowiednich dyrektyw unijnych. Przepisy art. 296 kodeksu karnego dostarczają zatem tylko kilka znamion ilościowych, mianowicie tych odnoszących się do obszarów terytorium lub długości drogi wodnej, dotkniętych konkretnych obszarów i długości dodanych dróg wodnych.

⁷ Dz. Urz. UE L 206, z 22.07.1992 r., Rozdział 15, Tom 002, s. 102–145, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31992L0043> (dostęp: 18.01.2024).

⁸ Dz. Urz. UE L 20, z 26.01.2010 r., s. 7–25, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32009L0147> (dostęp: 18.01.2024).

zostały przeformułowane w Nowelizacji nr 330/2011 Zb. P. w taki sposób, aby przepis ten mógł mieć zastosowanie nie tylko do środowiska jako całości, ale także do wszystkich jego elementów, a nie tylko flory i fauny, jak to miało miejsce wcześniej, i w ten sposób był zgodny z wymogami UE. Nowa regulacja została również konsekwentnie zastosowana w kolejnych przepisach kodeksu karnego.

Artykuł 294a Zniszczenie źródła wody

Kto, nawet w skutek rażącego zaniedbania, powoduje szkodę na źródle wody, dla którego ustanowiono strefę ochronną, w taki sposób, że przyczyna szczególnej ochrony źródła wody przestaje istnieć lub ulega znacznemu osłabieniu, podlega karze pozbawienia wolności do dwóch lat.

Przedmiotem omawianego naruszenie prawa jest przestępstwo szczególne w zestawieniu z przestępstwem ogólnym polegającym na wyrządzeniu szkody lub stworzeniu zagrożenia dla środowiska, i stanowi interes w zakresie ochrony zasobów wodnych jako określonej części środowiska przed szkodliwym działaniem, które oznaczałoby utratę ich znaczenia oraz powód szczególnej ochrony. Cel ten zostaje spełniony w wypadku popełnienia przez sprawcę czynu wyrządzającego szkodę na źródle wody, dla którego została wyznaczona strefa ochronna. W takim przypadku nie ma znaczenia, w jaki sposób zostanie uszkodzone źródło wody (np. przez zanieczyszczenie, ograniczenie jej uzysku itp.). Sprawcą może być każda osoba fizyczna lub prawna, a przestępstwo może być popełnione albo umyślnie, albo z powodu rażącego zaniedbania. Za popełnienie tego przestępstwa grozi sankcja karna w formie pozbawienia wolności.

Artykuł 295 Zniszczenie lasu

- 1) Kto, nawet na skutek zaniedbania, poprzez pozyskiwanie plonów leśnych lub inną działalność sprzeczną z innym przepisem prawa, powoduje tworzenie zrębu, chociażby poprzez połączenie z już istniejącą wycinką, lub powoduje poważne szkody na dużym obszarze leśnym, lub przerzedza pożytek leśny poniżej ograniczenia gęstości upraw określonej w innych przepisach prawa dotyczących dużych obszarów leśnych, podlega karze pozbawienia wolności do dwóch lat lub zakazowi prowadzenia działalności.
- 2) Sprawca podlega karze pozbawienia wolności na okres od sześciu miesięcy do czterech lat lub zakazowi prowadzenia działalności, jeżeli:
 - a) wielokrotnie popełnia czyn, o którym mowa w ust. 1); lub
 - b) poprzez pozyskiwanie drewna lub inną działalność, o której mowa w ust. 1), powoduje zrąb lub przerzedzenie pożytku leśnego na dużym obszarze leśnym.

Omawiane naruszenie prawa stanowi przestępstwo szczególne w stosunku do ogólnego przestępstwa wyrządzenia szkody i zagrożenia dla środowiska, czego przedmiotem jest interes ochrony lasów jako specyficznej części środowiska, przed samowolnym szkodliwym wyrębem na dużą skalę lub przed inną negatywną ingerencją w drzewostan. Sprawcą może być osoba fizyczna lub prawna, a wina może wynikać zarówno z czynu umyślnego, jak i z zaniedbania. W odniesieniu do omawianego przestępstwa przewidziano dwie okoliczności, które powodują konieczność zastosowania wyższego wymiaru kary, mianowicie kiedy sprawca popełnia przestępstwo wielokrotnie lub kiedy w rezultacie swego postępowania powoduje

„wyręb lub przerzedzenie”⁹ dużego obszaru leśnego, określonego jako obszar o powierzchni większej niż trzy hektary.

Przepisy poprzedniego kodeksu karnego nie obejmowały wszystkich przypadków poważnych szkód na lasach i w praktyce miały miejsce częste przypadki obchodzenia prawa. Z tego powodu, zgodnie z zasadą *nullum crimen sine lege*, uzupełniono okoliczności przestępstwa w nieco kazuistyczny sposób, w tym sensie, że poważne szkody na lesie są spowodowane przez nieuprawnioną wycinkę tuż poniżej ustanowionego limitu 1,5 hektara, przy czym kilka takich obszarów może być zlokalizowanych blisko siebie (np. w lesie tego samego właściciela, w tym samym nadleśnictwie itp.).

Artykuł 297 Nieuprawnione zrzuty substancji zanieczyszczających

- 1) Kto, choćby w wyniku rażącego zaniedbania, zrzuca lub nie zapobiega zrzutom ropy, trujących cieczy lub podobnych substancji zanieczyszczających z łodzi lub innego statku marynarki wojennej wbrew umowie międzynarodowej, podlega karze pozbawienia wolności na okres od sześciu miesięcy do trzech lat lub zakazowi prowadzenia działalności, lub przepadkowi rzeczy lub innej wartości majątkowej.
- 2) Sprawca podlega karze pozbawienia wolności na okres od jednego roku do pięciu lat, jeżeli popełnia przestępstwo, o którym mowa w ust. 1):
 - a) jako członek zorganizowanej grupy;
 - b) wielokrotnie.
- 3) Sprawca podlega karze pozbawienia wolności na okres od dwóch do ośmiu lat jeżeli czynem, o którym mowa w ust. 1), powoduje:
 - a) poważne uszkodzenie ciała;
 - b) poważną lub rozległą szkodę dla jakości wody, gatunków zwierząt lub roślin, lub ich części; lub
 - c) szkody w środowisku, których usunięcie wymaga poniesienia wysokich kosztów.
- 4) Sprawca podlega karze pozbawienia wolności na okres od trzech do dziesięciu lat, jeżeli czynem, o którym mowa w ust. 1), powoduje śmierć.

Celem jest interes ochrony morza jako dużego zbiornika wodnego oraz określonych części powierzchni Ziemi nie tylko przed pogorszeniem jakości wody morskiej, ale także przed szkodami ekologicznymi dla fauny i flory morskiej w postaci uwolnienia niektórych substancji zanieczyszczających do morza. Sprawcą może być każda osoba fizyczna lub prawna, a przestępstwo może być popełnione umyślnie lub w wyniku zaniedbania. Za popełnienie takiego przestępstwa grozi kara pozbawienia wolności lub zakaz prowadzenia działalności.

Przestępstwo to zostało wprowadzone do kodeksu karnego na podstawie Dyrektywy 2005/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa¹⁰, oraz Decyzji Ramowej Rady 2005/667/WSiSW z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie wzmocnienia uregulowań prawnych w celu egzekwowania przepisów dotyczących zapobiegania zanieczyszczeniom pochodzącym ze statków¹¹.

⁹ Por. przypis 6.

¹⁰ Dz. Urz. UE L 255, z 30.09.2005 r., s. 11–21, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32005L0035> (dostęp: 18.01.2024).

¹¹ Dz. Urz. UE L 255, z 30.09.2005 r., s. 164–167, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32005F0667> (dostęp: 18.01.2024). Decyzja Ramowa była nadal w mocy w czasie przyjęcia nowelizacji (następnie unieważnionej przez Trybunał Sprawiedliwości).

Oba dokumenty powstały w wyniku wejścia w życie Międzynarodowej konwencji o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki, 1973 r.¹², oraz Protokołu do tej konwencji z 1978 r. z późniejszymi zmianami (dalej jako: MARPOL 73/78)¹³, która wymagała harmonizacji na poziomie wspólnotowym. Celem modyfikacji było zapewnienie, że osoby odpowiedzialne za zrzuty będą podlegały odpowiednim sankcjom karnym określonym w wymienionej Dyrektywie i Decyzji Ramowej, poprawiając w ten sposób bezpieczeństwo na morzu i wzmacniając ochronę środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami ze statków.

„Substancje szkodliwe” oznacza substancje wymienione w Załączniku I (oleje) oraz II (toksyczne substancje ciekłe) do MARPOL 73/78.

„Zrzut” oznacza każde usunięcie substancji ze statku lub innej jednostki morskiej, niezależnie od bandery, zgodnie z art. 2 MARPOL 73/78.

„Statek morski” oznacza jednostkę pływającą używaną w środowisku morskim i obejmuje wodoloty, poduszkowce, statki podwodne i urządzenia pływające.

Wraz ze wspomnianą wyżej „Zieloną nowelizacją” kodeksu karnego, przestępstwo zwykłego zaniedbania zostało podniesione do rażącego zaniedbania, niezależnie od tego, czy ma ono formę świadomego, czy nieświadomego zaniedbania.

Artykuł 298 Nieuprawniona utylizacja odpadów

- 1) Kto, chociażby w wyniku zaniedbania, narusza przepisy prawa dotyczące utylizacji odpadów, przewożąc je przez granicę państwa bez zgłoszenia lub wystąpienia o zgodę, lub podaje nieprawdziwe lub rażąco przeinaczone informacje, lub zataja istotne informacje, podlega karze pozbawienia wolności do jednego roku lub zakazowi prowadzenia działalności.
- 2) Każdy kto, chociażby w wyniku zaniedbania, wbrew innym przepisom prawa składa odpady lub osady, przewozi je lub utylizuje w inny sposób powodujący szkodę lub zagrożenie dla środowiska, których usunięcie wymaga poniesienia znacznych kosztów, podlega karze pozbawienia wolności do dwóch lat lub zakazowi prowadzenia działalności.
- 3) Sprawca podlega karze pozbawienia wolności na okres od sześciu miesięcy do trzech lat lub zakazowi prowadzenia działalności, jeżeli:
 - a) popełnia czyn, o którym mowa w ust. 1) oraz 2) jako członek zorganizowanej grupy;
 - b) uzyskuje znaczne korzyści osobiste lub dla osoby trzeciej dokonując tego czynu; lub
 - c) popełnia taki czyn wielokrotnie.
- 4) Sprawca przestępstwa podlega karze pozbawieni wolności na okres od jednego roku do lat trzech, jeżeli:
 - a) uzyskuje korzyści osobiste lub dla osoby trzeciej, popełniając czyn, o którym mowa w ust. 1) lub 2); lub
 - b) przestępstwo takie dotyczy niebezpiecznych odpadów.

Celem jest interes ochrony środowiska przed niezgodną z prawem gospodarką odpadami, która mogłaby prowadzić do szkody lub zagrożenia dla środowiska. Sprawcą może być osoba fizyczna lub prawna, a przestępstwo może być popełnione zarówno z winy umyślnej, jak i przez zaniedbanie. Sprawca tego przestępstwa podlega karze pozbawienia wolności lub zakazowi prowadzenia działalności.

¹² Nr 52/2015 Zb. P.

¹³ Komunikat Ministra Spraw Zagranicznych nr 71/1995 Zb. P. w sprawie negocjacji Protokołu z 1978 r. do Międzynarodowej konwencji o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki (MARPOL).

Kodeks karny przewiduje karę za niewłaściwe postępowanie z wszelkimi odpadami, a nie, jak w przypadku poprzedniego ustawodawstwa, wyłącznie odpadami „niebezpiecznymi”. Szczególnie niebezpieczny charakter odpadów, które niewątpliwie stanowią większe zagrożenie dla środowiska, został wyrażony jako okoliczność warunkująca zastosowanie wyższego wymiaru kary, o którym mowa w ust. 4). Mając na uwadze, że w praktyce przestępstwa te popełniane są przez grupy zorganizowane, okoliczność dotycząca popełnienia przestępstwa przez członka zorganizowanej grupy została dodana po ust. 3) jako warunek wymiaru surowszej kary.

Artykuł 298a Nieuprawniona produkcja oraz inne formy utylizacji substancji zubożających warstwę ozonową

- 1) Kto, naruszając inne przepisy, chociażby w wyniku zaniedbania, produkuje, importuje, eksportuje, wprowadza na rynek lub w inny sposób zajmuje się substancjami zubożającymi warstwę ozonową, podlega karze pozbawienia wolności do jednego roku, zakazowi prowadzenia działalności lub przypadkowi mienia.
- 2) Sprawca przestępstwa podlega karze pozbawienia wolności na okres od sześciu miesięcy do trzech lat:
 - a) jeżeli popełnia czyn, o którym mowa w ust. 1) wielokrotnie;
 - b) jeżeli popełnia taki czyn z zamiarem uzyskania korzyści osobistej lub dla osoby trzeciej o dużych rozmiarach; lub
 - c) popełnia taki czyn na dużą skalę.

W związku z transpozycją Dyrektywy z 2008 r. „Zielona nowelizacja” wprowadziła całkowicie nowe przestępstwo do czeskiego kodeksu karnego, kryminalizujące produkcję, import, eksport, marketing lub stosowanie substancji zubożających warstwę ozonową.

Artykuł 299 Nieuprawnione rozporządzanie chronionymi dzikimi zwierzętami lub roślinami

- 1) Kto, naruszając inne przepisy prawa, zabija, niszczy, przetwarza, importuje, eksportuje, przewozi, posługuje się, oferuje, pośredniczy, pozyskuje dla siebie lub innych osób przedmiot pochodzący od szczególnie chronionych gatunków zwierząt lub roślin lub okazów chronionego gatunku i popełnia taki czyn w stosunku do więcej niż dwudziestu pięciu egzemplarzy zwierząt, roślin lub okazów, podlega karze pozbawienia wolności do trzech lat, zakazowi prowadzenia działalności lub konfiskacie rzeczy lub innych wartości majątkowej.
- 2) Takiej samej karze podlega ten, kto, zgodnie z innymi przepisami prawa, zabija, niszczy, przetwarza, importuje, eksportuje, przewozi, zajmuje się, oferuje, pośredniczy, pozyskuje dla siebie lub innych osób przedmiot pochodzący od krytycznie zagrożonych gatunków zwierząt lub roślin lub okazów gatunków bezpośrednio zagrożonych wyginieciem lub zagładą.
- 3) Sprawca podlega karze pozbawienia wolności na okres od sześciu miesięcy do pięciu lat lub karę pieniężną jeżeli popełnia przestępstwo, o którym mowa w ust. 1) lub 2):
 - a) jako członek zorganizowanej grupy; lub
 - b) z zamiarem uzyskania korzyści osobistej lub dla osoby trzeciej o znacznej wartości; lub
 - c) jeżeli taki czyn powoduje długotrwałą lub nieodwracalną szkodę dla populacji dzikich zwierząt lub roślin, lub lokalnej populacji lub siedliska szczególnie chronionych gatunków zwierząt lub roślin.
- 4) Sprawca przestępstwa podlega karze pozbawienia wolności na okres od dwóch do ośmiu lat, jeżeli popełnia przestępstwo, o którym mowa w ust. 1) lub 2):

- a) w związku z działalnością grupy zorganizowanej na terenie kilku państw; lub
- b) z zamiarem uzyskania korzyści osobistej lub dla osoby trzeciej o znacznej wartości; lub
- c) jeżeli ten czyn powoduje długoterminową lub nieodwracalną szkodę dla lokalnej populacji lub siedliska krytycznie zagrożonych gatunków zwierząt lub roślin.

Przestępstwo może być popełnione nie tylko przez sprawcę, który pozyskał żywe okazy, ale i przez sprawcę, który pozyskał martwe (spreparowane) okazy zwierzęcia należącego do gatunku wysoce zagrożonego, które następnie przetrzymywał i oferował innym osobom, nie mając na to zezwolenia¹⁴. Prawo wyraźnie nakłada na posiadacza lub właściciela okazów obowiązek udowodnienia ich pochodzenia¹⁵.

Przepisy art. 299 pierwotnie zapewniały ochronę dwóch rodzajów obiektów: po pierwsze, czeskich gatunków specjalnie chronionych na mocy ustawy nr 114/1992 Zb. P. w sprawie ochrony przyrody i krajobrazu, z późniejszymi zmianami, i po drugie, okazów CITES¹⁶ wykorzystywanych w handlu międzynarodowym, które w większości są chronionymi gatunkami roślin i zwierząt z innych krajów (papugi, duże koty, storczyki itp.).

Zgodnie z art. 299 kodeksu karnego ochrona jest stosowana w przypadku nielegalnego zbycia więcej niż dwudziestu pięciu zwierząt, roślin lub okazów; liczba ta została ustalona ze względu na potrzebę zwiększonej ochrony tych wyjątkowych gatunków zwierząt, roślin i okazów.

Ponadto w art. 299 (2) kodeksu karnego zapewnia się ochronę najściślej chronionym kategoriom, określając ingerencję w pojedynczy egzemplarz lub okaz jako przestępstwo.

Ustalony przedmiot ochrony musiał być określony dla art. 299 (2) jako, przede wszystkim, gatunek roślin lub zwierząt należący do specjalnie chronionych gatunków, a ponadto zaliczany do kategorii krytycznie zagrożonych. Wynika to z art. 48 ustawy nr 114/1992 Zb. P. w sprawie ochrony przyrody i krajobrazu, z późniejszymi zmianami, oraz z listy załącznika III do dekretu nr 395/1992 Zb. P.

W drugim przypadku okazem jest gatunek bezpośrednio zagrożony zagładą lub wyginieciem w rozumieniu art. 2 (t) i art. 3 (1) Rozporządzenia Rady (EC) nr 338/97 w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi¹⁷ (określony w załączniku A do tego rozporządzenia). Ochrona populacji dzikich zwierząt i roślin, w tym ich siedlisk, została dodana do art. 299, zatem atak na pojedynczy egzemplarz należący do krytycznie zagrożonych gatunków zwierząt lub roślin również podlega karze (podczas gdy przed 1 grudnia 2011 r. karalność dotyczyła tylko egzemplarzy krytycznie zagrożonych gatunków).

¹⁴ Uchwała Sądu Najwyższego z 18 marca 2020 r., sprawa nr 7 Tdo 196/2020.

¹⁵ Uchwała Sądu Konstytucyjnego z lipca 2019 r., sprawa nr II ÚS 4149/18; podobnie Uchwała Sądu Konstytucyjnego z 9 maja 2023 r., sprawa nr IV ÚS 2352/22-2.

¹⁶ Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginieciem (CITES) została wynegocjowana w 1973 r. w Waszyngtonie, Komunikat nr 572/1992 Zb. P.

¹⁷ Dz. Urz. UE L 61, z 3.03.1997 r., Rozdział 15, tom 003, s. 136–150, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:31997R0338> (dostęp: 18.01.2024).

Artykuł 300 Bezprawne rozporządzenie chronionymi dzikimi zwierzętami i roślinami z winy zaniedbania

Kto w wyniku zaniedbania narusza inne przepisy, zabijając, niszcząc, wielokrotnie importując, eksportując, przewożąc lub pozyskując dla siebie egzemplarz gatunku zwierzęcia lub rośliny objętych specjalną ochroną lub okaz chronionego gatunku, i popełnia taki czyn na więcej niż dwudziestu pięciu egzemplarzach zwierząt lub roślin lub okazach, podlega karze pozbawienia wolności do jednego roku, zakazowi prowadzenia działalności lub przepadkowi rzeczy lub innej wartości majątkowej.

Artykuł 300 dotyczy popełnionej przez zaniedbanie formy przestępstwa z części art. 299 kodeksu karnego, gdzie, jak w przypadku innych wcześniejszych przepisów, prawo wymaga, by była to forma rażącego zaniedbania. Interpretacja i przesłanki tego przepisu również pokrywają się z art. 299 kodeksu karnego.

Artykuł 301 Szkoła na częściach przyrody podlegających ochronie

Kto, choćby z powodu rażącego zaniedbania, narusza inne przepisy prawa, niszcząc lub uszkadzając pomnikowe drzewo, istotny element krajobrazu, jaskinię, obszar szczególnie chroniony, europejski teren lub ostoję ptaków w taki sposób, że powód ochrony takiej części przyrody przestaje istnieć lub ulega znacznemu osłabieniu, podlega karze pozbawienia wolności do trzech lat, zakazowi prowadzenia działalności lub przepadkowi mienia.

Przestępstwo to zostało wprowadzone do kodeksu karnego w drodze nowelizacji nr 330/2011 Zb. P.

Przedmiotowy aspekt tego przestępstwa polega na naruszeniu innego przepisu prawa, którym w tym przypadku jest ustawa nr 114/1992 Zb. P. w sprawie ochrony przyrody i krajobrazu w taki sposób, że sprawca, który może być osobą zarówno fizyczną, jak i prawną, niszczy lub uszkadza chronione drzewo, istotny element krajobrazu, jaskinię, obszar pod specjalną ochroną, obszar o znaczeniu europejskim lub ostoję ptaków. Jednocześnie wymaganą w tym przypadku konsekwencją jest zniknięcie lub znaczące osłabienie powodu ochrony tej części przyrody. Celem jest interes społeczny w zakresie podwyższonej ochrony części przyrody wyszczególnionych w prawie. Jeśli chodzi o aspekt podmiotowy, to przestępstwo występuje zarówno w formie umyślnej, jak i sprawstwa z powodu rażącego zaniedbania. Za zniszczenie lub uszkodzenie części przyrody sprawcy grozi odpowiedzialność karna w formie pozbawienia wolności, zakazu prowadzenia działalności lub konfiskaty mienia.

Głównym powodem przyjęcia tego przepisu były wymogi Konwencji o różnorodności biologicznej z 1992 r. (nr 134/1999 Zb. P.). Oprócz obowiązującego prawodawstwa i zgodnie z potrzebami krajowej legislacji Republiki Czeskiej, ustawa ta obejmuje nie tylko „usuwanie”, ale i „niszczenie” oraz dopasowała odpowiedni wymiar kary w odniesieniu do innych czynów przeciwko środowisku.

Artykuł 302 Znęcanie się nad zwierzętami

- 1) Kto znęca się nad zwierzętami ze szczególnym okrucieństwem lub w sposób szczególnie bolesny, podlega karze pozbawienia wolności na okres od sześciu miesięcy do trzech lat, zakazowi prowadzenia działalności lub przepadkowi mienia.
- 2) Sprawca podlega karze pozbawienia wolności na okres od jednego roku do pięciu lat lub zakazowi prowadzenia działalności:
 - a) jeżeli popełnia taki czyn publicznie lub w miejscu ogólnie dostępnym;
 - b) jeżeli popełnia taki czyn jako członek zorganizowanej grupy; lub
 - c) jeżeli ponownie popełnia taki czyn przez dłuższy okres czasu.

- 3) Sprawca podlega karze pozbawienia wolności na okres od dwóch do sześciu lat:
 - a) jeżeli popełnia czyn, o którym mowa w ust. 1) na dużej liczbie zwierząt;
 - b) jeżeli ten czyn powoduje trwałą szkodę dla zdrowia maltretowanego zwierzęcia lub jego śmierć;
 - c) jeżeli popełnia czyn, o którym mowa w ust. 1), w sposób szczególnie brutalny lub z zastosowaniem tortur; lub
 - d) jeżeli popełnia taki czyn wielokrotnie.

Przestępstwo znęcania się nad zwierzętami zostało przeniesione do tego działu z innej części kodeksu karnego ze względu na przedmiot ochrony. Jest to interes ochrony zwierząt, które są żywymi istotami zdolnymi do odczuwania bólu i cierpienia, przed nieuzasadnionym zabijaniem i uszczerbkiem na zdrowiu. Osoby zarówno fizyczne, jak i prawne mogą popełnić takie przestępstwo, jeżeli umyślnie znęcają się nad zwierzęciem w sposób okrutny i z zastosowaniem tortur. Sprawca może podlegać karze pozbawienia wolności, zakazowi prowadzenia działalności lub konfiskacie mienia.

Ze względu na szeroką krytykę, konstrukcja tego przestępstwa została zmieniona tak, by odróżnić je od wykroczenia, określić najniebezpieczniejsze formy postępowania oraz umożliwić wielokrotne adekwatne karanie sprawców tego przestępstwa. W związku z powtarzającą się krytyką niskiego wymiaru kar, podniesiono kary za popełnienie podstawowej formy przestępstwa i za szczególnie poważne okoliczności, a także dodano okoliczność warunkującą zastosowanie surowszych kar w ust. 3), aby zapewnić odpowiednie karanie w przypadku takiego postępowania wobec większej liczby zwierząt. Zgodnie z orzecnictwem większa ich liczba oznacza co najmniej siedem zwierząt¹⁸.

Pojęcie trwałych konsekwencji dla zdrowia w rozumieniu tego przepisu nie jest szerzej uszczegółowione w kodeksie karnym. Dla zaistnienia tego znamienia nie wystarczy nieznaczny, chociaż trwały, uszczerbek na zdrowiu zwierzęcia, taki jak niewielkie odkształcenie płata ucha poprzez tzw. stawianie baniek, utrata niewielkiej części sierści, utrata zęba itp. Konsekwencje zdrowotne muszą być poważne i stanowić poważną ingerencję w zdrowie zwierzęcia. Ustawodawca uważa tę szczególnie obciążającą okoliczność za poważniejszą niż np. brutalne znęcanie się nad zwierzętami przez dłuższy okres czasu przez członka zorganizowanej grupy. Jednocześnie taki trwały uszczerbek na zdrowiu jest traktowany na równi ze śmiercią zwierzęcia¹⁹.

Przestępstwo było przedmiotem nowelizacji w drodze ustawy nr 114/2020 Zb. P., która podniosła wymiar kary na pozbawienie wolności zarówno w przypadku podstawowej formy przestępstwa, jak i obu typów kwalifikowanych.

Artykuł 302a Trzymanie zwierząt w niewłaściwych warunkach

- 1) Kto trzyma dużą liczbę zwierząt w nieodpowiednich warunkach i w ten sposób stwarza zagrożenie dla ich życia lub powoduje znaczne cierpienia, podlega karze pozbawienia wolności do jednego roku lub zakazowi prowadzenia działalności.

¹⁸ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 2011 r., sprawa nr 8 Tdo 657/2011.

¹⁹ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 2023 r., sprawa nr 7 Tdo 55/2023.

- 2) Kto hoduje zwierzęta w warunkach nieodpowiednich do celów handlowych albo kto żeruje na takiej hodowli, i w ten sposób naraża ich życie lub powoduje ich znaczne cierpienia, podlega karze pozbawienia wolności na okres od sześciu miesięcy do czterech lat lub zakazowi prowadzenia działalności.
- 3) Sprawca podlega karze pozbawienia wolności na okres od dwóch do ośmiu lat:
 - a) jeżeli popełnia czyn, o którym mowa w ust. 2) z zamiarem uzyskania znacznej korzyści osobistej lub dla osoby trzeciej;
 - b) jeżeli czyn, o którym mowa w ust. 1) lub 2) powoduje trwałe uszczerbek lub śmierć zwierzęcia; lub
 - c) jeżeli popełnia taki czyn jako członek zorganizowanej grupy.
- 4) Sprawca podlega karze pozbawienia wolności na okres od pięciu do dziesięciu lat:
 - a) jeżeli popełnia czyn, o którym mowa w ust. 2) z zamiarem uzyskania korzyści osobistej lub osoby trzeciej, lub znacznej korzyści;
 - b) jeżeli czyn, o którym mowa w ust. 1) lub 2), powoduje trwałe uszczerbek lub śmierć dużej liczby zwierząt; lub
 - c) jeżeli popełnia taki czyn w związku z działaniem zorganizowanej grupy na terenie więcej niż jednego państwa.

Nowelizacja kodeksu karnego ustawą nr 114/2020 Zb. P. wprowadziła całkowicie nowe przestępstwo, którego przedmiotem jest, jak w przypadku znęcania się nad zwierzętami, interes ochrony zwierząt – są one żywymi istotami, mogącymi odczuwać ból i cierpienie. Impulsem do wprowadzenia tej regulacji był problem tzw. gospodarstw hodowlanych, w których zwierzęta są hodowane wyłącznie w celu odsprzedaży, i gdzie hodowla taka odbywa się w całkowicie niezadawalających warunkach²⁰. Jednakże w tym przypadku zwierzęta są chronione przed trzymaniem w nieodpowiednich warunkach, które zagrażają ich życiu i zdrowiu lub powodują znaczne cierpienie.

Przestępstwo może być popełnione przez każdą osobę fizyczną lub prawną, która trzyma zwierzęta w niewłaściwych warunkach. Jeśli chodzi o aspekt podmiotowy, wymagana jest wina umyślna. Sprawca może podlegać karze pozbawienia wolności lub zakazowi prowadzenia działalności.

Intencją wprowadzenia tego nowego przestępstwa było wzmocnienie ochrony zwierząt ze względu na jednostkę chronioną – zwierze, które nie jest już postrzegane jako zwykły przedmiot ale, zgodnie z prawem prywatnym, jako żywa istota (art. 496 kodeksu cywilnego), zasługuje na nawet większy poziom ochrony niż w przypadku dotychczasowego przestępstwa znęcania się nad zwierzętami lub zaniedbanie opieki.

Artykuł 303 Zaniechanie opieki nad zwierzętami z powodu zaniedbania

- 1) Kto, w wyniku rażącego zaniedbania, nie sprawuje opieki nad zwierzęciem, które ma w swoim posiadaniu lub którym ma obowiązek się opiekować z innego powodu, i w ten sposób powoduje trwałe konsekwencje dla zdrowia lub śmierć, podlega karze pozbawienia wolności do sześciu miesięcy, zakazowi prowadzenia działalności lub konfiskacie rzeczy lub innej wartości majątkowej.

²⁰ Š. Kořínek, *Strengthening Animal Protection in Reflection of the Crime of "Breeding Animals in Unsuitable Conditions"*, „Criminal Law Review” 2022, nr 2, s. 85.

- 2) Sprawca podlega karze pozbawienia wolności do dwóch lat, jeżeli spowoduje śmierć lub trwałe i znacznych rozmiarów konsekwencje dla zdrowia zwierząt w wyniku czynu, o którym mowa w ust. 1).

Tak jak w przypadku poprzedniego przestępstwa, celem wprowadzenia przestępstwa nieumyślnego zaniedbania opieki nad zwierzętami jest interes ochrony zwierząt jako istot żywych mogących odczuwać ból z powodu trzymania ich w nieodpowiednich warunkach zagrażających ich zdrowiu i powodujących im znaczne cierpienie.

Kodeks karny przewiduje karę pozbawienia wolności, zakaz prowadzenia działalności lub przepadek mienia za popełnienie przestępstwa nieumyślnego zaniedbania opieki nad zwierzętami. Jeśli przestępstwo powoduje śmierć lub trwałą szkodę na zdrowiu dużej liczby zwierząt, okoliczność ta uzasadnia zastosowanie surowszej kary.

Wymienione wyżej przestępstwo zostało włączone do aktualnego kodeksu karnego w reakcji na przypadki niedbałego lub szkodliwego traktowania zwierząt, które było wcześniej traktowane jako wykroczenie zgodnie z ustawą nr 246/1996 Zb. P. z sprawie ochrony zwierząt przed okrucieństwem.

Istota postępowania sprawcy polega na zaniedbaniu koniecznej opieki nad zwierzęciem, zwykle poprzez zaniechanie (art. 112 kodeksu karnego). W praktyce są to zwykle przypadki niepodawania żywności lub wody, pozostawienie zwierzęcia w miejscach przynoszących negatywne skutki z powodu wysokiej temperatury, lub na odwrót, silnego mrozu itp.²¹

Artykuł 304 Kłusownictwo

- 1) Kto poluje na zwierzynę łowną lub ryby o nie niewielkiej wartości lub ukrywa ją, przekazuje sobie lub komuś innemu lub zajmuje się upolowaną zwierzyną lub rybami o nie niewielkiej wartości, podlega karze pozbawienia wolności do dwóch lat, zakazowi prowadzenia działalności lub konfiskacie rzeczy lub innej wartości majątkowej.
- 2) Sprawca podlega karze pozbawienia wolności na okres od sześciu miesięcy do pięciu lat karze pieniężnej lub konfiskacie rzeczy lub wartości majątkowej, jeżeli:
 - a) popełnia czyn, o którym mowa w ust. 1) jako członek grupy zorganizowanej;
 - b) popełniając taki czyn, uzyskuje dużą korzyść dla siebie lub innej osoby;
 - c) popełnia taki czyn jako osoba, na której ciąży szczególny obowiązek ochrony środowiska;
 - d) popełnia taki czyn w sposób zasługujący na szczególne potępienie; lub
 - e) był już skazany lub napiętnowany za taki czyn w okresie minionych trzech lat.

Celem kryminalizacji kłusownictwa jest ochrona przyrody, w szczególności dzikich zwierząt i ryb, oraz ochrona praw łowieckich, egzekwowanie praw wędkarskich i ochrona własności. Przestępstwo może być popełnione przez osobę zarówno fizyczną, jak i prawną. Wina umyślna jest przesłanką realizacji aspektu podmiotowego. Za przestępstwo kłusownictwa sprawca podlega karze pozbawienia wolności, zakazowi prowadzenia działalności lub, jeśli to konieczne, karze grzywny w przypadku znamion przestępstwa kwalifikowanego.

²¹ F. Púry, § 303 [Negligent Care of an Animal], w: P. Šámal *et al.*, *Criminal Code*, wyd. 3, Praga 2023, s. 3889.

Przestępstwo kłusownictwa zostało wprowadzone do aktualnie obowiązującego kodeksu karnego poprzez dodanie do wcześniejszego prawodawstwa warunku spowodowania szkody o nie nieznacznej wartości w celu odróżnienia go od kłusownictwa jako wykroczenia.

Podstawową istotą tego przestępstwa jest nieuprawnione²² pozyskanie zwierzyny łownej lub ryb, czyli wszelka działalność mająca na celu zabicie lub pozyskanie w inny sposób lub schwytanie zwierząt łownych bądź ryb.

„Zielona nowelizacja” kodeksu karnego przywróciła również częściowo bardziej rygorystyczny zapis regulacji zawartej w poprzednim kodeksie karnym ustawy nr 140/1961 Zb. P. poprzez zastosowanie niedokonanej formy czasownikowej „poluje” zamiast poprzednio zastosowanej formy dokonanej mającej znaczenie „poluje (i zabija)”.

Artykuł 305 Bezprawne wytwarzanie, posiadanie, i inne formy dysponowania środkami farmaceutycznymi i innymi substancjami mającymi wpływ na produktywność inwentarza

- 1) Kto bez zezwolenia produkuje, importuje, eksportuje, przewozi, oferuje, pośredniczy, sprzedaje lub w jakikolwiek inny sposób pozyskuje lub zajmuje się substancjami o działaniu tyreostatycznym, gaestagennym, androgennym, estrogenym lub innymi hormonalnym lub beta-agonistami lub inną substancją przeznaczoną do stymulacji wydajności inwentarza lub środkiem przygotowawczym zawierającym taką substancję, podlega karze pozbawienia wolności do jednego roku, zakazowi prowadzenia działalności lub przypadkowi rzeczy lub innej wartości materialnej.
- 2) Taka sama kara może być nałożona na każdego, kto wbrew innym przepisom prawa stosuje środki farmaceutyczne w celu podniesienia produktywności inwentarza lub produkuje, importuje, eksportuje, przewozi, oferuje, pośredniczy, sprzedaje lub w inny sposób pozyskuje lub posługuje się takimi substancjami w tym celu.
- 3) Sprawca podlega karze pozbawienia wolności na okres od sześciu miesięcy do trzech lat, jeżeli popełnia czyn, o którym mowa w ust. 1) lub 2):
 - a) jako członek zorganizowanej grupy;
 - b) wielokrotnie;
 - c) w zamiarze uzyskania znacznych korzyści osobistych lub dla innej osoby; lub
 - d) na dużą skalę.
- 4) Sprawca podlega karze pozbawienia wolności na okres od jednego roku do pięciu lat, jeżeli popełnia czyn, o którym mowa w ust. 1) lub 2):
 - a) jako członek zorganizowanej grupy działającej na terytorium więcej niż jednego państwa;
 - b) z zamiarem uzyskania dużych korzyści dla siebie lub innej osoby w wyniku tego czynu;
 - c) na dużą skalę.

Przestępstwo to, które może być popełnione przez osobę fizyczną lub prawną, dzieli się na dwa różne rodzaje okoliczności dotyczących interesu ochrony inwentarza przed podnoszeniem jego produktywności poprzez zastosowanie różnych leków i sztucznych substancji oraz ochrony zdrowia i ludzi przed niepożądanymi skutkami tych substancji.

²² Działania niespełniające warunków legalnego polowania zgodnie z ustawą nr 449/2001 Zb. P. w sprawie polowań, z późniejszymi zmianami, są uznawane za nieuprawnione.

Pierwsza grupa okoliczności dotyczy postępowania sprawcy, który bezprawnie wytwarza, importuje, eksportuje, przewozi, oferuje, pośredniczy, sprzedaje lub w inny sposób pozyskuje lub posiada jakiegokolwiek substancje lub środki przygotowawcze, o których mowa w pierwszym ustępie.

Drugi zespół okoliczności składa się z czynu, w ramach którego sprawca, wbrew innemu przepisowi prawa, stosuje leki w celu podniesienia produktywności inwentarza lub wytwarza, importuje, eksportuje, przewozi, oferuje, pośredniczy, sprzedaje lub w inny sposób pozyskuje lub posiada je w tym celu. Jeśli chodzi o aspekt podmiotowy, wymagany jest zamiar. Sprawca podlega karze pozbawienia wolności, zakazowi prowadzenia działalności lub konfiskacie mienia.

W Unii Europejskiej niewłaściwe stosowanie lub nadużywanie substancji medycznych lub innych u zwierząt hodowlanych od dawna jest pod bardzo dokładną kontrolą²³. W większości przypadków są to substancje o działaniu przeciwbakteryjnym, przeciwzapalnym, hormonalnym, anti-hormonalnym i beta-adrenergicznym, które są niewłaściwie stosowane w celu zwiększenia wydajności zwierząt, a więc podawane są zwierzętom w celu zapewnienia hodowcy wyższych korzyści finansowych.

Obecność pozostałości tych substancji w żywności pochodzenia zwierzęcego może mieć istotny wpływ na zdrowie konsumentów. Z tego powodu w Unii Europejskiej przyjęto wiele przepisów regulujących stosowanie tych substancji u zwierząt oraz późniejsze monitorowanie obecności tych substancji zarówno w ciałach zwierząt, jak i w żywności pochodzenia zwierzęcego, co znalazło odzwierciedlenie w prawie krajowym w formie przyjęcia rozporządzeń w sprawie podawania pewnych substancji zwierzętom, których produkty są przeznaczone do spożycia przez ludzi, oraz monitorowania obecności niedozwolonych substancji, pozostałości i zanieczyszczeń, z powodu których produkty pochodzenia zwierzęcego mogą być szkodliwe dla zdrowia ludzi.

Z regulacji europejskich wynika również ustawa nr 378/2007 Zb. P. w sprawie środków farmaceutycznych oraz uzupełnieniu niektórych powiązanych ustaw, z późniejszymi zmianami, oraz ustawa nr 166/1999 Zb. P. dotycząca opieki weterynaryjnej oraz nowelizacji powiązanych ustaw (ustawa weterynaryjna).

Celem obu tych regulacji jest ochrona zdrowia zwierząt, środowiska i, w szczególności, ochrona ludzi (konsumentów) przed niekorzystnym działaniem środków farmaceutycznych, a w wypadku ustawy weterynaryjnej, przed niekorzystnym działaniem odzwierzęcym lub żywności pochodzenia zwierzęcego. Filozofia ta została również przyjęta w kodeksie karnym.

²³ Rozporządzenie (WE) nr 1831/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie dodatków stosowanych w żywieniu zwierząt; na przykład, najnowsze Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) 2019/2090 z dnia 19 czerwca 2019 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 w odniesieniu do przypadków podejrzenia lub stwierdzenia niezgodności z przepisami Unii dotyczącymi stosowania lub pozostałości substancji farmakologicznie czynnych dopuszczonych w weterynaryjnych produktach leczniczych lub jako dodatki paszowe bądź z przepisami Unii dotyczącymi stosowania lub pozostałości zakazanych lub niedopuszczonych substancji farmakologicznych czynnych.

Praktyczne doświadczenie płynące z nadzoru w tym obszarze pokazuje, że same sankcje administracyjne nie są wystarczające, ponieważ pojawiały się również przypadki działania w tym obszarze zorganizowanych grup przestępczych. Z tych względów do kodeksu karnego wprowadzono nowe okoliczności, które mają zapewnić odpowiedni wymiar kary za takie postępowanie, w tym odpowiednie okoliczności mogące skutkować zastosowaniem surowszych kar²⁴.

Artykuł 306 Rozprzestrzenianie zakaźnej choroby zwierzęcej

- 1) Kto, choćby w wyniku zaniedbania, powoduje lub zwiększa ryzyko sprowadzenia lub rozprzestrzenienia zakaźnej choroby zwierzęcej wśród zwierząt hodowlanych lub dzikich, podlega karze pozbawienia wolności do jednego roku, zakazowi prowadzenia działalności lub konfiskacie rzeczy lub innych wartości majątkowych.
- 2) Sprawca podlega karze pozbawienia wolności na okres od sześciu miesięcy do trzech lat, jeżeli powoduje rozprzestrzenienie się choroby, popełniając czyn, o którym mowa w ust. 1).

Celem jest ochrona przed rozprzestrzenianiem się chorób zakaźnych wśród zwierząt, zarówno w hodowlach zwierząt domowych czy farmach zwierząt o znaczeniu gospodarczym, jak i wśród dzikich zwierząt. Jeśli chodzi o aspekt podmiotowy, możliwa jest wina zarówno umyślna, jak i nieumyślna. Kodeks karny przewiduje za to przestępstwo karę pozbawienia wolności, zakaz prowadzenia działalności lub konfiskatę mienia.

Artykuł 307 Rozprzestrzenianie chorób zakaźnych i pasożytów roślin użytkowych

- 1) Kto, choćby w wyniku zaniedbania, powoduje lub zwiększa ryzyko sprowadzenia lub rozprzestrzenienia choroby zakaźnej lub pasożytów roślin użytkowych, podlega karze pozbawienia wolności do jednego roku, zakazowi prowadzenia działalności lub konfiskacie rzeczy lub innej wartości majątkowej.
- 2) Sprawca podlega karze pozbawienia wolności na okres od sześciu miesięcy do trzech lat, jeżeli powoduje rozprzestrzenienie takiej choroby lub pasożytów, popełniając czyn, o którym mowa w ust. 1).

Celem jest ochrona roślin handlowych przed rozprzestrzenianiem chorób zakaźnych i szkodników. Przestępstwo może popełnić osoba fizyczna lub prawna umyślnie lub w wyniku zaniedbania. W przypadku popełnienia tego przestępstwa, sprawca podlega karze pozbawienia wolności, zakazowi prowadzenia działalności lub konfiskacie mienia.

Artykuł 308 Postanowienia ogólne

Rząd określa, w drodze rozporządzenia, które choroby zwierząt i roślin uznaje się za zakaźne w rozumieniu art. 306 i 307 oraz do jakich pasożytów stosuje się art. 307.

Rząd Republiki Czeskiej zastosował się do postanowień ogólnych, przyjmując Rozporządzenie nr 453/2009 Zb. P., w którym na potrzeby kodeksu karnego określa się, co uznaje się za ludzkie choroby zakaźne, zwierzęce choroby zakaźne, roślinne choroby zakaźne oraz szkodniki roślin użytkowych. Wybrano rozporządzenie jako formę prawną, ponieważ lepiej zaspokaja ono potrzebę operacyjnej reakcji legislacyjnej na zmiany w katalogu chorób oraz nowo zidentyfikowanych szkodników.

²⁴ Uzasadnienie kodeksu karnego.

WNIOSKI

W artykule został omówiony wpływ europeizacji prawa karnego na ochronę środowiska poprzez prawo karne w Republice Czeskiej. Już ze stopniowego przyjmowania prawodawstwa, które zostało zaprezentowane wyżej, jasno wynika, że Unia Europejska odgrywa ważną rolę w dziedzinie ochrony środowiska i poprzez swoją politykę oraz poszczególne instrumenty prawne określa kierunek i zakres ochrony środowiska. Środowisko jest niewątpliwie bardzo ważnym elementem jakości życia każdego człowieka, dlatego jego ochrona musi znajdować się wśród najważniejszych interesów nie tylko Unii Europejskiej ale również każdego państwa. W ostatnich latach tendencja ta jest zauważalna, gdyż obserwujemy wysiłki na rzecz coraz lepszego rozumienia ochrony środowiska na poziomie Unii Europejskiej, w tym poprzez prawo karne.

W przeszłości podejmowano wysiłki by skutecznie zająć się ochroną środowiska na poziomie prawa cywilnego i administracyjnego, ale regulacje takie okazały się niewystarczające. W związku z tym, konieczne było podejście do ochrony środowiska poprzez prawo karne. Za ważny kamień milowy w tej dziedzinie uważa się Dyrektywę z 2008 r. Wymaga ona od państw członkowskich wprowadzenia proporcjonalnych, skutecznych i odstraszających sankcji karnych za poważne naruszenia wspólnotowych przepisów ochrony środowiska. Sankcje karne zawarte w dziale VIII kodeksu karnego odpowiadają wymogom Dyrektywy z 2008r., niezależnie od tego czy weźmiemy pod uwagę stan faktyczny, czy też wymiar kary pozbawienia wolności lub innych kar istotnych z punktu widzenia ochrony środowiska, takich jak zakaz prowadzenia działalności w artykułach 299, 300, 302, 303 i 304.

Dyrektywa z 2008 r. wzywa również do wprowadzenia odpowiedzialności karnej osób prawnych. Zgodnie z ustawą nr 418/2011 Zb. P. w sprawie odpowiedzialności karnej osób prawnych oraz postępowaniach przeciwko nim, osoba prawna ponosi odpowiedzialność karną za wszystkie przestępstwa przeciwko środowisku wymienione w dziale VIII kodeksu karnego, zatem Republika Czeska również spełnia ten wymóg.

Jednakże, Dyrektywa z 2008 r. jest krótka i zawiera jedynie najbardziej podstawowe pojęcia. Jak wynika z przeprowadzonej ewaluacji, Dyrektywa z 2008 r. nie spełnia w wystarczający sposób swego celu i w związku z tym konieczna była jej rewizja i ujednoczenie przepisów karnych dotyczących ochrony środowiska. Z tego powodu, powstała zupełnie nowa Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1203/2024 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne i zastępująca dyrektywy 2008/99/WE i 2009/123/WE. Nowa dyrektywa ma na celu skorygowanie niedociągnięć poprzedniej dyrektywy, a w szczególności zaostrza przepisy dotyczące przestępstw w dziedzinie ochrony środowiska. Podobnie, pojawiły się nowe przestępstwa związane z działalnością w dziedzinie wydobywania wody z naturalnych źródeł, recyklingu statków, naruszania przepisów Unii Europejskiej w dziedzinie chemikaliów (zwłaszcza rtęci i fluorowanych gazów cieplarnianych) oraz, sprawa ostania ale nie najmniej ważna, działalność polegająca na rozprzestrzeleniu inwazyjnych nie-rodzimych gatunków zwierząt, roślin, grzybów i mikroorganizmów, które mają istotny wpływ

na terytoriach poszczególnych krajów członkowskich. Brzmienie nowej dyrektywy pokazuje wyraźne wysiłki na rzecz maksymalizacji ochrony środowiska.

Nowa dyrektywa nakłada na państwa członkowskie obowiązek przyjęcia lub nowelizacji ustawodawstwa w taki sposób, by cel dyrektywy i jej poszczególne przepisy zostały zrealizowane w terminie do 21 maja 2026 roku. Jeśli chodzi o termin przyjęcia nowej dyrektywy, Republika Czeska jest dopiero na początku dyskusji na temat sposobu zapewnienia zgodności z nową dyrektywą. Powstaje więc pytanie jak drastyczne zmiany będą potrzebne, jakkolwiek, już w obecnie obowiązującym prawie karnym można znaleźć elementy korespondujące z nową dyrektywą.

Czeskie ustawodawstwo jest oparte i rozbudowywane na zobowiązaniach międzynarodowych, które Republika Czeska musi wypełniać. Republika Czeska jest związana umowami międzynarodowymi (artykuł 1(2) Konstytucji), a zatem także ustawodawstwem Unii Europejskiej (artykuł 10 Konstytucji). To ustawodawstwo Unii ma zasadnicze znaczenie dla Republiki Czeskiej przy tworzeniu prawodawstwa dotyczącego ochrony środowiska poprzez prawo karne.

Przestępstwa przeciwko środowisku są w Republice Czeskiej traktowane bardzo poważnie i w związku z tym są uregulowane w odrębnym dziale kodeksu karnego. Niniejszy artykuł wyszczególnia i analizuje przestępstwa dotyczące ochrony środowiska oraz ochrony fauny, flory, gleby, powietrza i wody. Zatem, czeskie prawodawstwo obejmuje ochronę praktycznie wszystkich elementów składowych środowiska. Niektóre obszary już od dawna są wystarczająco skuteczne, proporcjonalne i odstraszające, natomiast inne wciąż są przedmiotem częstych nowelizacji, np. ochrona zwierząt.

Można zatem podsumować, że Republika Czeska radzi sobie w dziedzinie ochrony środowiska poprzez prawo karne; jest aktywna w dziedzinie ochrony środowiska poprzez prawo karne i stara się wcześniej czy później wywiązywać ze swoich zobowiązań. Można jedynie mieć nadzieję, że w przyszłości, zwłaszcza w następstwie nowej dyrektywy w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne, wysiłki Republiki Czeskiej w dziedzinie tej ochron będą aktywne i wystarczające.

BIBLIOGRAFIA

- Decyzja ramowa Rady 2005/667/WSiSW z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie wzmocnienia uregulowań prawnokarnych w celu zapobiegania zanieczyszczeniom pochodzącym ze statków.
- Dyrektywa 2005/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa.
- Dyrektywa 2008/99/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne.
- Dyrektywa 2024/1203/We Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne.
- Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa.

- Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem, 1973 r., Waszyngton.
- Kořínek Š., *Posílení ochrany zvířat v reflexi trestného činu „chov zvířat v nevhodných podmínkách“*, „Trestněprávní revue“ 2022, nr 2.
- Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki, 1973 r., z późniejszymi zmianami wprowadzonymi przez Protokół z 1978 r. (MARPOL 73/78).
- Púry F., § 303 [Zanedbání péče o zvíře z nedbalosti], w: P. Šámal *et al.*, *Trestní zákoník*, wyd. 3, Praga 2023.
- Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) nr 2019/2090 z dnia 19 czerwca 2019 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2017/625.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie ochrony gatunków dzikiej flory i fauny w drodze regulacji handlu nimi.
- Rozporządzenie (WE) nr 1831/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie dodatków stosowanych w żywieniu zwierząt.
- Uchwała Sądu Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2019 r., sprawa nr II ÚS 4149/18.
- Uchwała Sądu Konstytucyjnego z dnia 9 maja 2023 r., sprawa nr IV ÚS 2352/22-2.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 2023 r., sprawa nr 7 Tdo 55/2023.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 2011 r., sprawa nr 8 Tdo 657/2011.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 March 2020 r., sprawa nr 7 Tdo 196/2020.
- Ustawa nr 40/2009 Zb. P., Kodeks karny.
- Ustawa nr 114/1992 Zb. P., Ustawa Czeskiej Narodowej Rady w sprawie ochrony przyrody i krajobrazu.
- Ustawa nr 140/1961 Zb. P., Prawo karne.
- Ustawa nr 167/2008 Zb. P. w sprawie zapobiegania i naprawy szkód w środowisku oraz w sprawie nowelizacji niektórych ustaw.
- Ustawa nr 449/2001 Zb. P. w sprawie polowań, z późniejszymi zmianami.
- Ustawa nr 330/2011 Zb. P., nowelizująca ustawę nr 40/2009 Zb. P., Kodeks karny, z późniejszymi zmianami, oraz ustawa nr 141/1961 Zb. P., Kodeks postępowania karnego, z późniejszymi zmianami.
- Ustawa nr 418/2011 Zb. P. w sprawie odpowiedzialności karnej osób prawnych oraz postępowaniach przeciwko nim.
- Uzasadnienie ustawy nr 40/2009 Zb. P., Kodeks karny.

Cytuj jako:

Tlapák Navrátilová J., *Wpływ europeizacji ochrony środowiska na prawo karne Republiki Czeskiej*, „Ius Novum” 2024, nr 4(18), s. 1–21. DOI: 10.26399/iusnovum.v18.4.2024.27/j.tlapak-navratilova

KARA OGRANICZENIA WOLNOŚCI – OCZEKIWANIA I RZECZYWISTOŚĆ

MIROŚŁAWA MELEZINI*

DOI: 10.26399/iusnovum.v18.4.2024.28/m.melezini

STRESZCZENIE

Przedmiotem opracowania jest próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy założenia i oczekiwania ustawodawcy wyrażone w nowelizacji prawa karnego z 2015 r., a dotyczące kary ograniczenia wolności, zostały zrealizowane w praktyce wymiaru sprawiedliwości. Z przedstawionej analizy wynika, że główny cel reformy został osiągnięty, tj. wydatnie ograniczono orzekanie kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na rzecz kar wolnościowych, a rola kary ograniczenia wolności w polityce karnej wydatnie wzrosła. Jednocześnie ujemnym skutkiem zmian był wzrost zakresu stosowania bezwzględnej kary pozbawienia wolności, co oznacza, że w odniesieniu do pewnej części sprawców ograniczenie stosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary wpłynęło na wzrost częstotliwości stosowania bezwzględnej kary pozbawienia wolności. Analizując problemy związane z orzekaniem i wykonywaniem kary ograniczenia wolności, szczególną uwagę zwrócono na doniosłe znaczenie trafności doboru kary ograniczenia wolności w postaci obowiązku nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne do konkretnego wypadku i nierespektowanie w praktyce dyrektywy z art. 58 § 2a k.k. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest wzrost liczby zarządanych do wykonania kar zastępczych pozbawienia wolności za karę ograniczenia wolności. Dodatkowo, z dokonanych ustaleń wynika, że poważne zastrzeżenia budzi efektywność kary ograniczenia wolności, mierzona wskaźnikiem powrotności do przestępstwa, bowiem zbliża karę ograniczenia wolności do bezwzględnej kary pozbawienia wolności i istotnie odbiega od efektywności pozostałych kar i środków nieizolacyjnych.

Słowa kluczowe: kara ograniczenia wolności, kara zastępcza, powrotność do przestępstwa, polityka karna, reforma prawa karnego

* prof. dr hab., Wydział Prawa i Administracji, Akademia Łomżyńska (Polska), e-mail: mmelezini@al.edu.pl, ORCID: 0000-0001-6168-5590



THE PENALTY OF RESTRICTION OF LIBERTY – EXPECTATIONS AND REALITY

ABSTRACT

The subject of this study is an attempt to provide answers to a question, whether the assumptions and expectations of the legislators have been expressed in the 2015 amendment to the criminal law, concerning the penalty of restriction of liberty, have been fulfilled in the practice of justice. Based on the analysis, it turns out, that the main goal of the reform has been achieved, this is, significant limitation of the adjudication of the penalty of restriction of liberty with a conditional suspension of its execution in favour of the non-custodial penalties, and the role of the penalty of restriction of liberty in criminal policy has significantly increased. At the same time, a negative result of the changes, was an increase in the scope of application of the unconditional imprisonment penalty, which means, that in relation to the certain part of perpetrators, the limitation of the application of conditional suspension of penalty execution has influenced the increase in the frequency of application of the unconditional imprisonment. Analysing problems concerned with adjudication and execution of the penalty of restriction of liberty, the particular attention was drawn to a significant importance of the accuracy to select the penalty of restriction liberty in a form of an obligation to perform unpaid, controlled work for social purposes for a specific case and non-compliance in practice, with the directive of art. 58 § 2a of the Polish Criminal Code. The consequence of such state of affairs is an increase in the number of ordered for execution, substitute penalties of imprisonment instead of the restriction of liberty penalty. In addition, based on the established facts, it appears, that the serious concerns are raised by the effectiveness of the penalty of restriction of liberty measured by the recidivism rate, because it brings the penalty of restriction of liberty closer to an unconditional penalty of imprisonment and significantly deviates from effectiveness of the other non-isolation penalties and measures.

Keywords: the penalty of restriction of liberty, substitute penalty, recidivism, criminal policy, criminal law reform

WPROWADZENIE

Kara ograniczenia wolności to instrument reakcji prawno-karnej na popełnienie przestępstwa, który współcześnie odgrywa istotną rolę w reformie praktyki wymiaru sprawiedliwości, związanej z nowelizacją Kodeksu karnego z 20.02.2015 r. Ustawodawca wiąże duże nadzieje z karą ograniczenia wolności jako z karą, która ma stać się nie tylko równorzędną alternatywą dla krótkoterminowej kary pozbawienia wolności i trudnej do spłacenia grzywny, ale również powinna być alternatywą dla kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, której możliwości orzekania zostały radykalnie ograniczone z uwagi na nadużywanie tego środka probacyjnego w praktyce. Z doświadczeń zgromadzonych w praktyce stosowania kary ograniczenia wolności, według koncepcji przyjętej w k.k. z 1997 r. w pierwotnym brzmieniu, wynikało, że kara ograniczenia wolności nie spełniła w dostatecznym stopniu zakładanych funkcji. Jednocześnie efektywność wykonywania kary ograniczenia wolności uznana została za wymagającą zdecydowanej poprawy. Toteż twórcy reformy Kodeksu karnego z 2015 r. wprowadzili istotne zmiany w treści, wymiarze

oraz podstawach orzekania kary ograniczenia wolności, by stała się ona karą kryminalną o priorytetowym znaczeniu w polityce karnej. W tym kontekście rodzi się pytanie, czy udało się osiągnąć zamierzone cele i czy osiągnięte rezultaty zmian w polityce karnej można uznać za w pełni zadowalające? Wskazane problemy będą przedmiotem poniższych rozważań.

KARA OGRANICZENIA WOLNOŚCI W ŚWIETLE ZAŁOŻEŃ KODEKSU KARNEGO Z 1997 R. W PIERWOTNYM BRZMIENIU

Jednym z podstawowych założeń politycznokryminalnych Kodeksu karnego z 1997 r. w odniesieniu do drobnej i średniej przestępczości było stworzenie takiego systemu kar i środków karnych, w którym kara pozbawienia wolności byłaby traktowana jako *ultima ratio*, a prymat zyskałyby kary wolnościowe. Uznano, że podstawowym środkiem reakcji karnej powinny być: grzywna, kara ograniczenia wolności, ewentualnie kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania¹. Tymczasem obraz polityki karnej realizowanej w okresie kilkunastu lat obowiązywania Kodeksu karnego wskazywał, że praktyka orzecznicza istotnie odbiegała od oczekiwań twórców Kodeksu karnego. W szczególności okazało się, że to nie grzywna i kara ograniczenia wolności stanowią podstawowe środki reakcji karnej na przestępstwa, ale kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, która dominowała w strukturze kar orzeczonych, przekraczając w latach 1999–2014 nawet 55% wszystkich skazań². Co więcej, z badań wynikało, że to nie bezwzględne kary pozbawienia wolności w największym stopniu generują wysoki poziom populacji więziennej, lecz zarządzenia wykonania kar pozbawienia wolności, które uprzednio były warunkowo zawieszane³.

Ustawodawca, dostrzegając potrzebę ograniczenia stosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności i zwiększenia częstotliwości stosowania kary ograniczenia wolności połączonej z pracą społecznie użyteczną, już w 2009 r. (na mocy ustawy z 5.11.2009 r.⁴) wprowadził bardzo istotne zmiany w zakresie orzekania i wykonywania kary ograniczenia wolności, które miały zwiększyć jej efektywność i usprawnić wykonywanie, by uczynić tę karę realną alternatywą

¹ A. Zoll, *Założenia politycznokryminalne kodeksu karnego w świetle wyzwań współczesności*, PiP 1998, nr 9–10, s. 47–49; K. Buchała, *System kar, środków karnych i zabezpieczających w projekcie kodeksu karnego z 1990 r.*, PiP 1991, nr 6, s. 20–24.

² K. Mycka, *Praktyka orzecznicza sądów polskich w kontekście wykonywania kar i środków karnych*, w: *Problemy aktualnej polityki karnej w Polsce na tle przeludnienia zakładów karnych*, red. J. Jakubowska-Hara, C. Nowak, Warszawa 2010, s. 44–61; M. Melezini, *Aktualne problemy polityki karnej*, w: *Nadzwyczajny wymiar kary*, red. J. Majewski, Toruń 2009, s. 34–44; K. Krajewski, *Przemiany polityki karnej po nowelizacji Kodeksu karnego z 2015 r.*, w: *Polityka kryminalna: między teorią a praktyką. Księga jubileuszowa profesora Janiny Blachut*, red. M. Grzyb, K. Krajewski, Kraków 2022, s. 190–191.

³ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2013, nr 4, s. 44–47.

⁴ Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 206, poz. 1589 ze zm.).

kary pozbawienia wolności. Zmianą o doniosłym charakterze było wprowadzenie w art. 58 § 2a k.k. regulacji zakazującej orzekania kary ograniczenia wolności z obowiązkiem wykonywania pracy, jeżeli stan zdrowia oskarżonego lub jego właściwości i warunki osobiste uzasadniają przekonanie, że oskarżony nie wykona tego obowiązku. W uzasadnieniu projektu ustawy wprowadzenie wskazanej dyrektywy motywowano okolicznością, że w praktyce zdarzają się wypadki, iż „kara ograniczenia wolności z obowiązkiem wykonywania pracy jest orzekana – zwłaszcza w wyrokach wydanych na posiedzeniu, bez udziału oskarżonych – wobec osób niezdolnych do wykonywania takiej pracy”. Wskazywano, że „sytuacja rodzinna oskarżonego, który np. sprawuje bezpośrednią opiekę nad małoletnimi dziećmi, bądź starszymi, schorowanymi członkami rodziny i nie jest w stanie zapewnić im opieki na czas wykonywania pracy”, albo gdy „oskarżony był uprzednio skazany na karę ograniczenia wolności i uchył się od jej wykonania”, stanowią przeszkody uniemożliwiające orzeczenie kary ograniczenia wolności z obowiązkiem pracy⁵.

Spośród wielu innych zmian wprowadzonych nowelizacją Kodeksu karnego z 2009 r., a również zasługujących na podkreślenie, należy wymienić ustanowienie kuratora zawodowego jako organu sprawującego całościowy nadzór nad wykonywaniem kary ograniczenia wolności, poszerzenie kręgu podmiotów, w których praca skazanego może być wykonywana, oraz zwolnienie tych podmiotów z ponoszenia kosztów ubezpieczenia społecznego, ułatwienie skazanym wykonywania obowiązku pracy w dni wolne od pracy, a także ustanowienie jako beneficjenta potrażeń wyłącznie „cel społeczny” w obu wariantach kary ograniczenia wolności⁶.

Niestety, w praktyce potencjał tkwiący w karze ograniczenia wolności był nadal w sposób niedostateczny wykorzystany. Nieustannie w strukturze kar orzeczonych w latach 2010–2014 dominowały skazania na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania (w granicach 55–58% ogółu skazań), a udział kary ograniczenia wolności kształtował się w granicach 11–12%. Skala dysproporcji była ogromna. Przykładowo w 2010 r. karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania orzeczono wobec 251 tys. 87 skazanych, a karę ograniczenia wolności wobec 49 tys. 692 skazanych⁷.

Równocześnie z przeprowadzonych przez A. Janus-Dębską w 2014 r. badań nad przyczynami niewykonywanych kar ograniczenia wolności wynikał niepokojący obraz praktyki orzekania i wykonywania kary ograniczenia wolności. Okazało się, że do najczęściej występujących przyczyn niewykonywanych orzeczeń należało zawieszenie postępowania wykonawczego z powodu długotrwałej przeszkody uniemożliwiającej kontynuowanie postępowania wykonawczego, a tymi przeszkodami były w szczególności: niemożność ujęcia skazanego, jego choroba psychiczna

⁵ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny i innych ustaw (druk sejmowy nr 1394, VI kadencja); V. Konarska-Wrżosek, w: *Kodeks karny. Komentarz*, 4 wyd., red. R.A. Stefański, Warszawa 2018, s. 450.

⁶ M. Szewczyk, w: *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 1–52*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2016, s. 719–720; J. Migdał, w: T. Szymanowski, J. Migdał, *Prawo karne wykonawcze i polityka penitencjarna*, Warszawa 2014, s. 134–137; K. Postulski, *Zmiany w wykonywaniu kary ograniczenia wolności*, „Probacja” 2011, nr 3, s. 119–120.

⁷ K. Krajewski, *Przemiany polityki karnej...*, op. cit., s. 186–187.

lub inna przewlekła ciężka choroba, zły stan zdrowia skazanego, jego pobyt w jednostce penitencjarnej lub ośrodku leczenia uzależnień, trudności z ustaleniem miejsca pobytu, trudna sytuacja rodzinna (np. sprawowanie opieki nad dziećmi) lub bytowa (np. konieczność wykonywania pracy zarobkowej). Z opinii badanych kuratorów sądowych wynika, że takie sytuacje miały miejsce szczególnie w przypadku wpływu do zespołów kuratorskich „wyroków zaocznych lub wydanych w trybie art. 335 k.p.k.”⁸.

Wyniki badań ankietowych w grupie 335 kuratorów sądowych wskazują z kolei, że do przyczyn opieszałości skazanych w wykonywaniu pracy na cele społeczne należały: orzekanie kary ograniczenia wolności wyrokiem nakazowym, co powoduje przypadkowość orzeczeń nie zawsze adekwatnych do możliwości i warunków osobistych sprawcy, orzekanie kary ograniczenia wolności wobec osób mających orzeczony stopień niepełnosprawności, poważnie chorych somatycznie lub psychicznie, kolidowanie pracy z nauką skazanego w systemie dziennym, uzależnienia skazanych, ciągi alkoholowe uniemożliwiające wykonywanie orzeczonych prac, brak placówek umożliwiających pracę w weekendy oraz zakładów pracy chronionych dla osób z orzeczoną niepełnosprawnością, uchylanie się skazanych od wykonywania orzeczonej pracy, wielokrotne orzekanie kary ograniczenia wolności wobec tej samej osoby, uchylającej się w przeszłości od wykonania tego rodzaju kary, orzekanie kary ograniczenia wolności wobec osób bezdomnych⁹.

Należy dodać, że z przeprowadzonych przez A. Janus-Dębską badań statystycznych wynika także, że udział spraw zakończonych, w których faktycznie wykonana została praca przez skazanych, z roku na rok zmniejszał się i wyniósł: w 2011 r. – 54,4%, 2012 – 51,7%, 2013 – 50,8%, 2014 – 46%, a w 2015 r. już tylko 43,5%. Najczęściej zakończenie wykonywania pracy kończyło się zarządzeniem wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności czy przedawnieniem. Przykładowo, w 2015 r. do zespołów kuratorskich wpłynęło 91 tys. 650 spraw dotyczących kary ograniczenia wolności, kuratorzy złożyli wnioski z art. 65 § 1 k.k.w. w zw. z art. 66 § 1 k.k.w. w 76 tys. 514 sprawach, z czego 69 tys. 3 sprawy zostały rozpatrzone, a w tym 49 tys. 473 uwzględniono¹⁰.

W tym kontekście poważnym problemem okazuje się etap orzekania kary ograniczenia wolności, i to na tym etapie należy poszukiwać głównych i pierwotnych przyczyn niepowodzeń związanych z funkcjonowaniem kary ograniczenia wolności, choć nie są to wyłączalne przyczyny, bowiem co do zasady trudno jest przewidzieć przyszłe postępowanie skazanego czy wystąpienie szczególnych okoliczności natury indywidualnej (np. choroby), które uniemożliwią wykonanie kary ograniczenia wolności. Jednakże z badań wynika, że sądy w większości spraw nie dysponują niemal żadnym materiałem informacyjnym na temat osoby oskarżonej, niekiedy podejmują rozstrzygnięcia na posiedzeniu w trybie art. 335 k.p.k.

⁸ A. Janus-Dębska, *Uwarunkowania efektywnego wykonania kary ograniczenia wolności*, „Proba-cja” 2014, nr 3, s. 118–120.

⁹ A. Janus-Dębska, *Czynniki utrudniające efektywne wykonywanie kary ograniczenia wolności*, w: *Teoretyczne i praktyczne aspekty wykonywania kary ograniczenia wolności*, red. A. Kwieciński, Wrocław 2016, s. 47–49; eadem, *Uwarunkowania efektywnego wykonania...*, op. cit., s. 128–130.

¹⁰ A. Janus-Dębska, *Czynniki utrudniające...*, op. cit., s. 45.

lub wyrokiem nakazowym (art. 500 k.p.k.), nawet nie widząc oskarżonego i nie mając możliwości zweryfikowania lub uaktualnienia danych o osobie oskarżonej, sporadycznie wykorzystują wywiady środowiskowe w postępowaniu sądowym, a brak informacji o oskarżonym, jego stanie zdrowia, właściwościach i warunkach osobistych, w tym sytuacji rodzinnej, a także informacji o uprzednich skazaniach na karę ograniczenia wolności i uchylaniu się od jej wykonania – rzutują na celowość orzeczenia kary ograniczenia wolności i na całe postępowanie sądowe, które ma doprowadzić do zmiany postawy skazanego¹¹. I chociaż na mocy ustawy z 2009 r. wprowadzono do Kodeksu karnego bardzo ważną dyrektywę, zakazującą orzekania kary ograniczenia wolności z obowiązkiem pracy w sytuacjach wskazanych w art. 58 § 2a k.k., to zrealizowane w 2014 r. badania pokazują, że orzekanie kary ograniczenia wolności następuje przy sporadycznym wykorzystaniu profesjonalnej diagnostyki przedsądowej oskarżonego w postaci wywiadu środowiskowego w zakresie określonym w art. 213–214 k.p.k. przed orzeczeniem kary ograniczenia wolności¹², co oznacza, że w praktyce dyrektywa z art. 58 § 2a k.k. często nie jest uwzględniana. Okoliczność ta staje się następnie źródłem problemów na etapie postępowania wykonawczego dotyczącego kary ograniczenia wolności.

NOWY KSZTAŁT PRAWNY KARY OGRANICZENIA WOLNOŚCI PO REFORMIE PRAWA KARNEGO Z 2015 R.

Tymczasem w 2015 r. ustawodawca, na mocy rozległej i gruntownej reformy Kodeksu karnego¹³, wprowadził bardzo istotne zmiany w dotychczasowym modelu kary ograniczenia wolności oraz w podstawach jej orzekania, które w założeniu miały uczynić tę karę bardziej atrakcyjną i zachęcić sądy do znacznie częstszego niż dotąd jej orzekania. Było to nawiązanie do pierwotnych założeń politycznokryminalnych Kodeksu karnego z 1997 r., których, niestety, nie udało się w pełni zrealizować. Toteż twórcy reformy ponownie przyjęli za główny cel zmian normatywnych uczynienie kar nieizolacyjnych (grzywny i kary ograniczenia wolności) podstawowymi środkami reakcji na przestępstwa o drobnym i średnim ciężarze gatunkowym. Oceniając negatywnie strukturę kar orzekanych za przestępstwa w relacji do poziomu i charakterystyki przestępczości, w której dominujący był udział kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, twórcy reformy wskazali, że jednym ze środków, który ma doprowadzić do osiągnięcia założonego celu, jest „szybkie orzekanie kar realnie dotkliwych, co skłania, by karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania zamienić niemal w całości

¹¹ Ibidem, s. 53–54; K. Stasiak, *Wymiar kary ograniczenia wolności i jego wpływ na efektywne wykonywanie tej kary – na podstawie badań empirycznych*, w: *Teoretyczne i praktyczne aspekty wykonywania kary ograniczenia wolności*, red. A. Kwieciński, Wrocław 2016, s. 179.

¹² A. Janus-Dębska, *Uwarunkowania skutecznego wykonania kary ograniczenia wolności w formie prac na cele społeczne na podstawie badań własnych*, w: *Polska kuratela sądowa na przełomie wieków – nadzieje, oczekiwania, dylematy*, red. M. Konopczyński, Ł. Kwadrans, K. Stasiak, Kraków 2016, s. 256–257.

¹³ Zob. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 396).

na orzekanie grzywny i szerzej ujętej kary ograniczenia wolności". W odniesieniu do zmian uregulowań dotyczących kary ograniczenia wolności w uzasadnieniu do nowelizacji Kodeksu karnego wskazano, że „Projektowane zmiany art. 34 i 35 mają na celu zintensyfikowanie dolegliwości związanych z karą ograniczenia wolności oraz redukcję atrakcyjności reżimu probacyjnego związanego z orzekaniem kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Kara ograniczenia wolności obok grzywny, powinna stać się podstawową karą orzecaną za występki, których społeczna szkodliwość nie jest szczególnie wysoka". Dodać należy, że dążenie do zmiany struktury kar orzekanych przez ograniczenie nadużywanej w praktyce kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na rzecz szerzej stosowanych kar wolnościowych miało doprowadzić do zmniejszenia rozmiarów populacji więziennej¹⁴.

Rzeczywiście, nowelizacja Kodeksu karnego z 2015 r. gruntownie zmieniła kształt prawny kary ograniczenia wolności, czyniąc tę karę bardziej elastycznym niż dotychczas instrumentem reakcji prawnokarnej, służącym pełniejszej indywidualizacji i racjonalizacji środków penalnych. W nowym modelu kary ograniczenia wolności wydłużono z 12 miesięcy do 2 lat czas, na jaki może być orzeczona kara ograniczenia wolności (art. 34 § 1 k.k.), a dotychczasowe dwie formy kary ograniczenia wolności, polegające na obowiązku wykonywania nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne w wymiarze od 20 do 40 godzin w stosunku miesięcznym oraz na potrąceniu od 10 do 25% wynagrodzenia za pracę w stosunku miesięcznym, rozszerzono o kolejne dwie nowe formy, w postaci obowiązku pozostawania w miejscu stałego pobytu lub w innym wyznaczonym miejscu, z zastosowaniem dozoru elektronicznego na czas do 12 miesięcy, oraz w postaci obowiązków określonych w art. 72 § 1 pkt. 4–7a k.k. Trzeba też odnotować, że o ile w poprzednio obowiązującym stanie prawnym dwie formy kary ograniczenia wolności orzekane były osobno i nie istniała możliwość kumulowania dolegliwości, o tyle zgodnie z treścią art. 34 § 1b k.k. po nowelizacji obowiązki i potrącenie można orzec łącznie lub osobno. Ponadto nowelizacja Kodeksu karnego z 2015 r. pozostawiła bez zmian stałe, obligatoryjne elementy kary ograniczenia wolności, które współtworzą treść tej kary i są jej składnikami, występującymi w każdej formie kary ograniczenia wolności. Jest to zakaz zmiany przez skazanego w czasie odbywania kary miejsca stałego pobytu bez zgody sądu oraz obowiązek udzielania wyjaśnień dotyczących przebiegu odbywania kary (art. 34 § 2 k.k.). Dodatkowo, zachowano możliwość orzeczenia obok kary ograniczenia wolności świadczenia pieniężnego w wysokości do 60 tys. zł, a także orzeczenia obowiązków określonych w art. 72 § 1 pkt. 2 i 3 k.k.¹⁵

Należy podkreślić, że w nowelizacji Kodeksu karnego z 2015 r. utrzymano zakaz orzekania kary ograniczenia wolności w postaci obowiązku wykonywania nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne w wypadku, gdy stan zdrowia oskarżonego

¹⁴ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych z 15.05.2014 r. (druk sejmowy nr 2393, VII kadencja), s. 1–10.

¹⁵ Bliżej na ten temat zob. M. Szewczyk, w: *System Prawa Karnego, Tom 6. Kary i inne środki reakcji prawnokarnej*, red. M. Melezini, wyd. 2, Warszawa 2016, s. 210–226; J. Majewski, *Kodeks karny. Komentarz do zmian 2015*, Warszawa 2015, s. 53–82.

lub jego właściwości i warunki osobiste uzasadniają przekonanie, że oskarżony nie wykona tego obowiązku (art. 58 § 2a k.k.). Dyrektywa ta ma niezwykle doniosłe znaczenie w praktyce, bowiem w 97–99% spraw kara ograniczenia wolności orzekana jest właśnie w formie obowiązku pracy przewidzianego w art. 34 § 1a pkt 1 k.k.

Jednocześnie znacząco poszerzone zostały podstawy orzekania kar nieizolacyjnych (grzywny i kary ograniczenia wolności) w wyniku wprowadzenia tych kar do wszystkich ustawowych zagrożeń obejmujących karę pozbawienia wolności nieprzekraczających 8 lat, w których ich dotychczas nie było (art. 37a k.k.)¹⁶. Szerzszemu orzekaniu grzywny oraz kary ograniczenia wolności sprzyjała także zmiana brzmienia art. 58 § 1 k.k., który dotychczasową zasadę *ultima ratio* bezwzględnej kary pozbawienia wolności zastąpił zasadą *ultima ratio* kary pozbawienia wolności, a więc także kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania w odniesieniu do wszystkich przestępstw zagrożonych karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 5 lat. Stworzono ponadto możliwość łącznego orzekania krótkoterminowej kary pozbawienia wolności oraz kary ograniczenia wolności w ramach instytucji tzw. kary mieszanej w sprawach o występki zagrożone karą pozbawienia wolności (art. 37b k.k.). Nowym rozwiązaniem było także wprowadzenie możliwości orzeczenia kary ograniczenia wolności w formie obowiązku wykonywania nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne w sytuacji, gdy zostanie negatywnie zweryfikowany okres próby przy warunkowym zawieszeniu wykonania kary pozbawienia wolności. W takim wypadku sąd – zgodnie z art. 75a k.k. – mógł zamiast zarządzenia wykonania kary pozbawienia wolności zamienić ją na karę ograniczenia wolności. Wspomnieć też trzeba, że ustawa nowelizująca Kodeks karny z 2015 r. wyłączyła możliwość stosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary ograniczenia wolności oraz grzywny, które to instytucje nie znalazły szerszego zastosowania w praktyce wymiaru sprawiedliwości.

Przyjęte rozwiązania dotyczące form kary ograniczenia wolności funkcjonowały w praktyce niezwykle krótko, bowiem już na mocy Ustawy z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy¹⁷ usunięto nową, ujętą w art. 34 § 1a pkt 2 k.k. formę wykonywania kary ograniczenia wolności, w postaci możliwości zastosowania systemu dozoru elektronicznego, i przywrócono dozór elektroniczny jako formę wykonywania kary pozbawienia wolności. Z kolei na mocy ustawy datowanej na tożsamy czas, tj. z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw¹⁸, usunięto z treści kary ograniczenia wolności kolejną nową formę kary

¹⁶ Na temat charakteru prawnego instytucji ujętej w art. 37a k.k. wyrażono też stanowisko odmienne, że przepis ten stanowi dyrektywę szczególną wymiaru kary za występki zagrożone wyłącznie karą pozbawienia wolności. Zob. w szczególności V. Konarska-Wrzosek, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzosek, Warszawa 2016, s. 225–226. W wyniku nowelizacji Kodeksu karnego Ustawą z 19.06.2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z występowaniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 1086), nadano art. 37a k.k. charakter szczególnej dyrektywy sądowego wymiaru kary. Zob. A. Grześkowiak, w: *Kodeks karny. Komentarz. 7 wyd.*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, Warszawa 2021, s. 407–409.

¹⁷ Dz.U. z 2016 r., poz. 428.

¹⁸ Dz.U. z 2016 r., poz. 437.

ograniczenia wolności, określona w art. 34 § 1a pkt 3 k.k., polegająca na wykonywaniu obowiązku, o którym mowa w art. 72 § 1 pkt. 4–7a k.k.¹⁹ Nie ulega wątpliwości, że dokonane zmiany istotnie zubożyły treść kary ograniczenia wolności oraz ograniczyły szerokie możliwości kształtowania stopnia dolegliwości kary odpowiednio do potrzeb konkretnego przypadku.

Trzeba podkreślić, że wyrażona przez twórców reformy prawa karnego z 2015 r. potrzeba gruntownej zmiany wadliwej struktury orzekanych kar w kierunku częstszego orzekania kar wolnościowych kosztem orzekania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania korespondowała z radykalnym ograniczeniem możliwości stosowania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Wspomnieć wystarczy, że w znowelizowanym art. 69 k.k., określającym przesłanki zastosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności, istotnie obniżono – z 2 lat do roku – górną granicę wymierzonej kary pozbawienia wolności, której wykonanie można warunkowo zawiesić. Jednocześnie ograniczono zastosowanie warunkowego zawieszenia wykonania kary wyłącznie do sprawcy, który w czasie popełnienia przestępstwa nie był skazany na karę pozbawienia wolności zarówno bezwzględna, jak i z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Tak jak było dotychczas, utrzymano przesłankę zastosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary w postaci dodatniej prognozy kryminologicznej. Ponadto, w przepisie art. 69 § 4 k.k. pozostawiono wskazanie, że jedynie w szczególnie uzasadnionych wypadkach można warunkowo zawiesić wykonanie kary wobec sprawcy występku o charakterze chuligańskim oraz sprawcy przestępstwa określonego w art. 178a § 4 k.k.²⁰ Tak drastyczne ograniczenie zakresu zastosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary niemal powszechnie było oceniane w doktrynie negatywnie. Podnoszono, że w szczególności obniżenie do roku granicy orzeczonej kary pozbawienia wolności, której wykonanie może ulec zawieszeniu, w praktyce może spowodować wzrost liczby orzekanych bezwzględnych kar pozbawienia wolności i w rezultacie przekreślić realizację celów reformy²¹.

Na tym tle można teraz zastanowić się, czy główny cel reformy Kodeksu karnego został osiągnięty i czy struktura orzekanych kar jest zgodna z oczekiwaniami twórców reformy.

¹⁹ Bliżej na ten temat zob. M. Melezini, *Zmienione przepisy o karze ograniczenia wolności (wstępne wyniki badań praktyki)*, w: *Środki reakcji na czyn zabroniony po reformie Kodeksu karnego z lutego 2015 r. Pierwsze doświadczenia*, red. J. Majewski, Warszawa 2017, s. 123–124.

²⁰ Bliżej na ten temat zob. A. Zoll, *Środki związane z poddaniem sprawcy próbie i zamiana kary*, w: *Nowelizacja prawa karnego 2015. Komentarz*, red. W. Wróbel, Kraków 2015, s. 436–447; J. Majewski, *Kodeks karny*, s. 237–282.

²¹ A. Zoll, *Regulacja warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności w ustawie z 20 lutego 2015 r.*, w: *Problemy współczesnego prawa karnego i polityki kryminalnej. Księga jubileuszowa Profesor Zofii Sienkiewicz*, red. M. Bojarski, J. Brzezińska, K. Łuczczak, Wrocław 2015, s. 410–413; P. Burzyński, *Zmiany normatywne w zakresie instytucji warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności – uwagi praktyczne*, w: *Warunkowe zawieszenie wykonania kary w założeniach nowej polityki karnej*, red. A. Adamski, M. Berent, M. Leciak, Warszawa 2016, s. 60–63; V. Konarska-Wrzosek, *Ustawowe przesłanki stosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary po nowelizacji Kodeksu karnego*, w: *Warunkowe zawieszenie wykonania kary...*, op. cit., s. 167–181.

ZMIANY W STRUKTURZE KAR ORZECZONYCH PO REFORMIE KODEKSU KARNEGO Z 2015 R. I ICH SKUTKI – OCZEKIWANE ORAZ NIEPOŻĄDANE

Tabela 1. Struktura prawomocnie orzeczonych kar przez sądy w 2014 i 2020 r.

Wyszczególnienie	2014		2020	
	I.b.	%	I.b.	%
Ogółem skazani	295 353	100,0	251 369	100,0
Grzywna samoistna	63 078	21,3	84 081	33,4
w tym z zawieszeniem	998	1,6	26	0,0
Kara ograniczenia wolności	33 009	11,2	74 012	29,4
w tym z zawieszeniem	897	2,7	15	0,0
Bezwzględna kara pozbawienia wolności	35 633	12,1	48 550	19,3
Kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem	163 534	55,4	41 974	16,7
Kara mieszana	X	X	2619	1,0

Źródło: Prawomocne skazania i warunkowe umorzenia osób dorosłych w latach 2001–2020 – czyn główny, publikowane przez Wydział Statystyczny Informacji Zarządczej Ministerstwa Sprawiedliwości (<http://isw.ms.gov.pl/pl/bazastatystyczna/opracowaniawieloletnie>; dostęp: 25.08.2023).

Dane statystyczne wskazują, że w 2020 r., w porównaniu do 2014 r., nastąpiły istotne zmiany w strukturze kar orzeczonych. Po wielu latach powszechnej krytyki masowego stosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności udział tego środka reakcji karnej w strukturze kar orzeczonych radykalnie zmniejszył się – z 55,4 do 16,7%. Kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania w praktyce została wręcz zmarginalizowana, zajmując ostatnią pozycję wśród środków reakcji karnej. Równocześnie, zgodnie z założeniami reformy prawa karnego z 2015 r., nastąpił znaczący wzrost w praktyce wymiaru sprawiedliwości roli kar wolnościowych. W szczególności powiększył się udział kary ograniczenia wolności z 11,2 do 29,4%. Liczba orzeczonych kar ograniczenia wolności zwiększyła się ponad dwukrotnie, z 33 tys. 9 przypadków w 2014 r. do 74 tys. 12 przypadków w 2020 r. Warto przy tym podkreślić, że liczba orzeczonych kar ograniczenia wolności skokowo wzrosła już w 2016 r. (z 31 096 w 2015 r. do 61 542 w 2016 r.) W kolejnych latach zasadniczo utrzymała się tendencja wzrostowa skazań na karę ograniczenia wolności, choć nie była już tak dynamiczna²². Pozy-

²² Zob. szerzej K. Krajewski, *Przemiany polityki karnej...*, op. cit., s. 186–187; M. Melezini, *Tendencje w polityce karnej po reformie prawa karnego z 2015 r.*, w: *Racjonalna sankcja karna w systemie prawa*, red. P. Góralski, A. Muszyńska, Warszawa 2019, s. 128–132.

tywne zmiany zaznaczyły się także w stosowaniu grzywny samoistnej, której udział w strukturze kar orzeczonych powiększył się z 21,3 do 33,4%. W 2020 r. liczba skazań na grzywnę samoistną wynosiła 84 tys. 81 przypadków i była to najczęściej orzekana kara w tym roku.

Wskazane zmiany w strukturze kar orzeczonych były oczekiwane i zgodne z założeniami reformy z 2015 r., ale nie wszystkie założenia zostały zrealizowane. W wyniku zbyt radykalnego ograniczenia zakresu zastosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności nastąpił wydatny wzrost udziału bezwzględnej kary pozbawienia wolności (z 12,1 do 19,3%). Okazuje się, że nie we wszystkich wypadkach kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania została zastąpiona przez kary nieizolacyjne, a jej alternatywę stanowiła także bezwzględna kara pozbawienia wolności. Liczba orzeczonych bezwzględnych kar pozbawienia wolności wzrosła z 35 tys. 633 w 2014 r. do 48 tys. 550 w 2020 r., przy znacznie niższej ogólnej liczbie skazań.

Na tle polityki karnej, realizowanej po reformie prawa karnego z 2015 r., nasuwa się pytanie, czy było racjonalne dążenie do tak drastycznego ograniczenia zakresu stosowania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania i wydatnego zwiększenia roli kary ograniczenia wolności w praktyce wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza że już szerokie badania z 2014 r., przeprowadzone przez A. Janus-Dębską, o których pisałam wcześniej, wskazywały na liczne przeszkody uniemożliwiające pomyślnie zakończenie wykonywania kary ograniczenia wolności orzeczonej w formie nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne. Warto też odnotować, że z badań K. Krajewskiego dodatkowo wynika, iż w rezultacie drastycznego spadku liczby skazań na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania bardzo wydatnie zmniejszyła się liczba przypadków zarządzeń wykonania warunkowo zawieszony kary pozbawienia wolności (z 50 904 w 2012 r. do 9200 w 2020 r.), co jednak nie przyczyniło się do zmniejszenia rozmiarów populacji więziennej. W tym obszarze oczekiwania twórców reformy z 2015 r., niestety, nie spełniły się²³.

Wydaje się, że problem polega na tym, że wraz z rosnącą liczbą orzeczonych kar ograniczenia wolności niestety powiększa się z roku na rok liczba zarządzonych do wykonania zastępczych kar pozbawienia wolności, na skutek uchylania się skazanych od wykonywania kary ograniczenia wolności (także grzywny). Na dzień 30 grudnia liczba wykonywanych zastępczych kar pozbawienia wolności kształtowała się następująco: w 2002 r. – 1418, w 2016 – 3259, w 2018 – 4803, w 2020 – 6178, w 2020 – 8126, a na dzień 30.06.2023 r. było to 10 tys. 174. Równocześnie niepokojąco wysoka jest liczba oczekujących na wykonanie kar zastępczych. Na dzień 31 grudnia 2022 r. wynosiła 33 tys. 405 (na ogólną liczbę 52 tys. 946 wyroków z wyznaczonym przez sąd terminem stawienia się do odbycia kary) i składały się na nią następujące wielkości: 11 tys. 248 – dotyczyło zastępczej kary pozbawienia wolności orzeczonej za karę ograniczenia wolności, 8025 – dotyczyło zastępczej kary pozbawienia

²³ K. Krajewski, *Przemiany polityki karnej...*, op. cit., s. 188–189 i 197. Zob. także B. Stańdo-Kawecka, *Niepożądane skutki fragmentarycznych reform systemu karania na przykładzie kary zastępczej za ograniczenie wolności, w: Polityka kryminalna: między teorią a praktyką...*, op. cit., s. 306–307.

wolności orzeczonej za grzywnę samoistną oraz 14 tys. 132 – dotyczyło zastępczej kary aresztu za grzywnę lub karę ograniczenia wolności orzeczoną za wykroczenia²⁴. Łączna liczba kar zastępczych za karę ograniczenia wolności wykonywanych i kar zastępczych oczekujących na wykonanie oscylowała zatem w granicach 20 tys.

Dodatkowo okazuje się, że skuteczność kary ograniczenia wolności na tle skuteczności innych kar, mierzona powrotnością do przestępstwa w ciągu 5 lat od prawomocnego skazania na dany rodzaj kary, jest w wysokim stopniu niezadowalająca, na co wskazują dane zawarte w tabeli 2.

Tabela 2. Powrotność do przestępstwa w latach 2009–2015 w ciągu 5 lat od skazania na dany rodzaj kary

Wyszczególnienie	Okres sprawozdawczy (w %)		
	2009–2013	2010–2014	2011–2015
Kara bezwzględnego pozbawienia wolności	36,2	35,4	33,7
Kara ograniczenia wolności (bezwzględna)	35,6	35,1	32,7
Kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem	23,5	24,4	25,1
Kara grzywny samoistnej (bezwzględna)	22,9	22,1	20,6
Kara ograniczenia wolności z zawieszeniem	16,1	14,4	14,4
Kara grzywny samoistnej z zawieszeniem	10,7	10,9	9,0

Źródło: powrotność do przestępstwa w latach 2009–2015; Wydział Statystyczny Informacji Zarządczej Ministerstwa Sprawiedliwości (www.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/publikacje-archiwum; dostęp: 10.08.2023).

Wyniki badań pt. „Powrotność do przestępstwa w latach 2009–2014 – I edycja” oraz „Powrotność do przestępstwa w latach 2009–2015 – II edycja”, opracowane przez Departament Strategii i Funduszy Europejskich, Wydział Statystyczny Informacji Zarządczej, opublikowane na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości²⁵, obejmujące trzy okresy sprawozdawcze: 2009–2013, 2010–2014 i 2011–2015, wskazują, że w każdym badanym okresie najwięcej osób, które powróciły do przestępstwa, stanowią

²⁴ Zob. www.sw.gov.pl/dzial/statystyka (dostęp: 20.07.2023).

²⁵ *Powrotność do przestępstwa w latach 2009–2014 – I edycja*, Departament Strategii i Funduszy Europejskich, Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa, 19.10.2015; *Powrotność do przestępstwa w latach 2009–2015 – II edycja*, Departament Strategii i Funduszy Europejskich, Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa, maj 2017 (<http://isw.ms.gov.pl/pl/bazastatystyczna/publikacje-archiwum>; dostęp: 10.08.2023).

osoby pierwotnie skazane na bezwzględną karę pozbawienia wolności – 36,2%, 35,4%, 33,7%, i na karę ograniczenia wolności (bezwzględna) – 35,6%, 35,1%, 32,7%. Warto zauważyć, że nieskuteczność obu rodzajów kar była wysoka, a wskaźniki powrotności – zbliżone. Zdecydowanie niższe wskaźniki powrotności odnotowano w wypadku kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania – 23,5%, 24,4%, 25,1%, i kary grzywny samoistnej (bezwzględnej) – 22,9%, 22,1%, 20,6%. Najniższe wskaźniki powrotności do przestępstwa odnotowano w wypadku pierwotnego skazania na karę ograniczenia wolności z zawieszeniem – 16,1%, 14,4%, 14,4%, oraz na karę grzywny samoistnej z zawieszeniem – 10,7%, 10,9%, 9,0%, ale te środki reakcji karnej zostały wyeliminowane z Kodeksu karnego na mocy nowelizacji z 2015 r.

Okazuje się, że kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania charakteryzuje się stosunkowo wysoką efektywnością w zapobieganiu ponownej przestępczości. Jest ona znacznie wyższa niż efektywność kary ograniczenia wolności (bezwzględnej), która z kolei jest tylko w niewielkim stopniu niższa niż efektywność bezwzględnej kary pozbawienia wolności.

PODSUMOWANIE

Podsumowując, stwierdzić należy, że z jednej strony osiągnięty został główny cel reformy Kodeksu karnego z 2015 r. w postaci radykalnego ograniczenia zakresu stosowania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, a znaczące poszerzenie podstaw orzekania kar nieizolacyjnych stworzyło możliwości uzyskania przez karę ograniczenia wolności należytą pozycję w strukturze kar orzeczonych. Z drugiej – poważnym problemem staje się kwestia właściwego doboru środka reakcji karnej w odniesieniu do konkretnego czynu i jego sprawcy. Trafność dokonywanego przez sąd doboru kary ograniczenia wolności, która następnie rzutuje na przebieg postępowania wykonawczego, uzależniona jest od postrzegania dyrektywy określonej w art. 58 § 2a k.k., która sporadycznie znajduje zastosowanie wobec braku informacji o stanie zdrowia oskarżonego lub jego właściwościach i warunkach osobistych. Ma to związek w szczególności z tym, że kara ograniczenia wolności z obowiązkiem wykonywania nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne bardzo często orzekana jest w wyrokach wydanych na posiedzeniu czy w wyrokach nakazowych bez bezpośredniego kontaktu z oskarżonym. Wpływa to na skuteczność wykonywania kary ograniczenia wolności, która wymaga zdecydowanej poprawy.

Niewątpliwie nie służy racjonalnemu kształtowaniu praktyki orzekania kary ograniczenia wolności wprowadzona na mocy ustawy z 7.07.2022 r.²⁶ nowa, niezwykle kazuistyczna zasada wymiaru kary ograniczenia wolności, mechanicznie podwyższająca dolną granicę tego rodzaju kary. Zgodnie z art. 34 § 1aa k.k. wysokość kary ograniczenia wolności w wypadku, gdy przestępstwo jest zagrożone

²⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2600 ze zm.).

zarówno karą ograniczenia wolności, jak i karą pozbawienia wolności, nie może być niższa niż 2 miesiące – jeżeli czyn zagrożony jest karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą roku; 3 miesiące – jeżeli czyn zagrożony jest karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 2 lat; 4 miesiące – jeżeli czyn zagrożony jest karą pozbawienia wolności przekraczającą 2 lata. Dokonana zmiana istotnie ograniczyła sędziowskie uznanie w zakresie wymiaru kary ograniczenia wolności. Przyznanie sądowi orzekającemu w konkretnej sprawie szeroki możliwości co do wymiaru kary ograniczenia wolności wynika z potrzeby realizacji zasady indywidualizacji odpowiedzialności karnej.

BIBLIOGRAFIA

- Buchała K., *System kar, środków karnych i zabezpieczających w projekcie kodeksu karnego z 1990 r.*, PiP 1991, nr 6.
- Burzyński P., *Zmiany normatywne w zakresie instytucji warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności – uwagi praktyczne*, w: *Warunkowe zawieszenie wykonania kary w założeniach nowej polityki karnej*, red. A. Adamski, M. Berent, M. Leciak, Warszawa 2016.
- Grześkowiak A., w: *Kodeks karny. Komentarz. 7 wyd.*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, Warszawa 2021.
- Janus-Dębska A., *Czynniki utrudniające efektywne wykonywanie kary ograniczenia wolności*, w: *Teoretyczne i praktyczne aspekty wykonywania kary ograniczenia wolności*, red. A. Kwieciński, Wrocław 2016.
- Janus-Dębska A., *Uwarunkowania efektywnego wykonania kary ograniczenia wolności*, „Probacja” 2014, nr 3.
- Janus-Dębska A., *Uwarunkowania skutecznego wykonania kary ograniczenia wolności w formie prac na cele społeczne na podstawie badań własnych*, w: *Polska kuratela sądowa na przełomie wieków – nadzieje, oczekiwania, dylematy*, red. M. Konopczyński, Ł. Kwadrans, K. Stasiak, Kraków 2016.
- Konarska-Wrzosek V., w: *Kodeks karny. Komentarz. 4 wyd.*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2018.
- Konarska-Wrzosek V., w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzosek, Warszawa 2016.
- Konarska-Wrzosek V., *Ustawowe przesłanki stosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary po nowelizacji kodeksu karnego*, w: *Warunkowe zawieszenie wykonania kary w założeniach nowej polityki karnej*, red. A. Adamski, M. Berent, M. Leciak, Warszawa 2016.
- Krajewski K., *Przemiany polityki karnej po nowelizacji Kodeksu karnego z 2015 r.*, w: *Polityka kryminalna: między teorią a praktyką. Księga jubileuszowa profesora Janiny Błachut*, red. M. Grzyb, K. Krajewski, Kraków 2022.
- Majewski J., *Kodeks karny. Komentarz do zmian 2015*, Warszawa 2015.
- Melezini M., *Aktualne problemy polityki karnej*, w: *Nadzwyczajny wymiar kary*, red. J. Majewski, Toruń 2009.
- Melezini M., *Tendencje w polityce karnej po reformie prawa karnego z 2015 r.*, w: *Racjonalna sankcja karna w systemie prawa*, red. P. Góralski, A. Muszyńska, Warszawa 2019.
- Melezini M., *Zmienione przepisy o karze ograniczenia wolności (wstępne wyniki badań praktyki)*, w: *Środki reakcji na czyn zabroniony po reformie Kodeksu karnego z lutego 2015 r. Pierwsze doświadczenia*, red. J. Majewski, Warszawa 2017.
- Migdał J., w: T. Szymanowski, J. Migdał, *Prawo karne wykonawcze i polityka penitencjarna*, Warszawa 2014.

- Mycka K., *Praktyka orzecznicza sądów polskich w kontekście wykonywania kar i środków karnych, w: Problemy na tle przeludnienia zakładów karnych*, red. J. Jakubowska-Hara, C. Nowak, Warszawa 2010.
- Stańdo-Kawecka B., *Niepożądane skutki fragmentarycznych reform systemu karania na przykładzie kary zastępczej za ograniczenie wolności*, w: *Polityka kryminalna: między teorią a praktyką. Księga jubileuszowa profesor Janiny Błachut*, red. M. Grzyb, K. Krajewski, Kraków 2022.
- Stasiak K., *Wymiar kary ograniczenia wolności i jego wpływ na efektywne wykonywanie tej kary – na podstawie badań empirycznych*, w: *Teoretyczne i praktyczne aspekty wykonywania kary ograniczenia wolności*, red. A. Kwieciński, Wrocław 2016.
- Szewczyk M., w: *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 1–52*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2016.
- Szewczyk M., w: *System Prawa Karnego. Tom 6. Kary i inne środki reakcji prawnokarnej*, red. M. Melezini, wyd. 2, Warszawa 2016.
- Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny i innych ustaw (2009 r., druk sejmowy nr 1394, VI kadencja).
- Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych z 15.05.2014 r. (druk sejmowy nr 2393, VII kadencja).
- Zoll A., *Regulacja warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności w ustawie z 20 lutego 2015 r.*, w: *Problemy współczesnego prawa karnego i polityki kryminalnej. Księga jubileuszowa Profesor Zofii Sienkiewicz*, red. M. Bojarski, J. Brzezińska, K. Łucarz, Wrocław 2015.
- Zoll A., *Środki związane z poddaniem sprawcy próbie i zamiana kary*, w: *Nowelizacja prawa karnego z 2015 r. Komentarz*, red. W. Wróbel, Kraków 2015.
- Zoll A., *Założenia politycznokryminalne Kodeksu karnego w świetle wyzwań współczesności*, PiP 1998, nr 9–10.

Cytuj jako:

Melezini M., *Kara ograniczenia wolności – oczekiwania i rzeczywistość*, „Ius Novum” 2024, nr 4(18), s. 22–36. DOI: 10.26399/iusnovum.v18.4.2024.28/m.melezini

SZCZEGÓLNE UPRAWNIENIA ŻOŁNIERZY ORAZ FUNKCJONARIUSZY POLICJI I STRAŻY GRANICZNEJ W ZAKRESIE KORZYSTANIA Z POMOCY OBROŃCY

RYSZARD A. STEFAŃSKI*

DOI: 10.26399/iusnovum.v18.4.2024.29/r.a.stefanski

STRESZCZENIE

Artykuł ma charakter naukowo-badawczy, a jego przedmiotem są przyznane Ustawą z dnia 26 lipca 2024 r. o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia działań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji oraz Straży Granicznej na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa¹ żądania wyznaczenia obrońcy z urzędu przez żołnierza, funkcjonariusza Policji lub funkcjonariusza Straży Granicznej oskarżonych o przestępstwo popełnione w następstwie stosowania środków przymusu bezpośredniego, użycia broni lub innego uzbrojenia albo użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej w związku z wykonywaniem niektórych czynności lub zadań służbowych (art. 78a k.p.k.) oraz szersze możliwości udzielenia pomocy finansowej żołnierzom w związku z ponoszonymi przez nich kosztami pomocy prawnej w sprawach o przestępstwo popełnione w związku z wykonywaniem zadań i czynności służbowych (art. 296 ust. 5 i art. 316 ust. 5 u.o.O.). Ponadto zostały poddane analizie przepisy upoważniające do zwrot kosztów pomocy prawnej funkcjonariuszom niektórych innych służb. Podstawowym celem naukowym była ocena zasadności wprowadzania tych zmian do procesu karnego, a także innych już istniejących rozwiązań uprzywilejowujących żołnierzy i funkcjonariuszy niektórych służb w zakresie dostępu do obrońcy. Celem głównych też badawczych było wykazanie, że zmiany te prowadzą do naruszenia zasady równości wobec prawa. Wyniki badania mają oryginalny charakter, gdyż wskazują na potrzebę interwencji ustawodawcy. Opracowanie ma istotne znaczenie dla nauki, gdyż zawiera analizę

* prof. dr hab., Kierownik Katedry Prawa Karnego Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie (Polska), e-mail: ryszard.stefanski@lazarski.pl, ORCID: 0000-0003-0995-9499

¹ Dz.U. z 2024 r., poz. 1248, dalej jako: nowela z 2024 r.



dogmatyczną i duży ładunek myśli teoretycznej, a także dla praktyki, wskazuje bowiem kierunki interpretacji przesłanek stosowania nowych przepisów, a tym samym może przyczynić się do jego jednolitego stosowania.

Słowa kluczowe: funkcjonariusz Policji, funkcjonariusz Straży Granicznej, koszty ustanowienia obrońcy, obrońca z urzędu obrońca z wyboru, zwrot koszt kosztów, żołnierz

SPECIAL RIGHTS OF SOLDIERS, AND OFFICERS OF THE POLICE AND THE BORDER GUARD WITH REGARD TO THE USE OF THE ASSISTANCE OF COUNSEL FOR THE DEFENCE

ABSTRACT

The article is of a scientific and research nature, and it analyses the right, granted by the Act of 26 July 2024 amending certain acts in order to improve the activities of the Armed Forces of the Republic of Poland, the Police and the Border Guard in the event of a threat to state security, to a request for the appointment of public counsel for the defence made by a soldier, or an officer of the Police or the Border Guard accused of a crime committed as a result of the use of direct coercive measures, the use of weapons or other armaments, or the application or making use of direct coercive measures or firearms in connection with the performance of certain official activities or tasks (Article 78a of the Code of Criminal Procedure), as well as broader possibilities of providing financial support to soldiers in covering the costs of legal assistance incurred by them in cases concerning a crime committed in connection with the performance of official tasks and activities (Article 296 par. 5 and Article 316 par. 5 of the Act on the defence of the Homeland). In addition, the provisions authorising the reimbursement of legal assistance costs to officers of certain other services are analysed. The main scientific objective is to assess the justification for the introduction of these amendments to the criminal procedure law, as well as other existing solutions that privilege soldiers and officers of certain services in terms of access to counsel for the defence. The main research theses aim to demonstrate that these changes lead to a violation of the principle of equality before the law. The results of the study are original in nature, as they indicate the need for the legislator's intervention. The study is of great importance for science, as it contains a dogmatic analysis and a large load of theoretical thought, and for practice, as it indicates directions for the interpretation of the premises for the application of the new provisions, and thus may contribute to their uniform application.

Keywords: officer of the Police, officer of the Border Guard, costs of appointing counsel for the defence, public defence counsel, defence counsel of choice, reimbursement of costs, soldier

WPROWADZENIE

Prawo do obrony (*ius defensionis*) obejmuje całokształt czynności procesowych, które zmierzają do wykazania niewinności oskarżonego albo do ograniczenia lub złagodzenia jego odpowiedzialności². Istota tego prawa sprowadza się do zapewnienia oskarżonemu możliwości realizowania osobistej obrony przed stawianymi

² A. Dąb, K. Cincio, *Prawo do obrony*, w: *Zagadnienia prawne Konstytucji PRL*, t. III, Warszawa 1954, s. 244; S. Kalinowski, *Postępowanie karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1963, s. 267.

zarzutami i grożącymi z tego tytułu konsekwencjami prawnymi, a także możliwości korzystania z pomocy obrońcy³. Sąd Najwyższy *expressis verbis* podkreśla, że:

Zasada prawa oskarżonego do obrony jest dyrektywą wynikającą nie tylko z ustawy procesowej, ale także z przepisów Konstytucji (art. 42). Zasada ta winna być rozpatrywana w dwóch aspektach: obrony formalnej – przez którą rozumie się procesową działalność obrońcy oskarżonego oraz obrony materialnej – jako działalność obrońcą samego oskarżonego. Oba te elementy wzajemnie się przenikają i uzupełniają, bo tylko wtedy można mówić, iż prawo do obrony w postępowaniu karnym jest czymś realnym i rzeczywistym⁴.

Istotne znaczenie dla realizacji przez oskarżonego prawa do obrony ma realna możliwość korzystania z pomocy obrońcy; jest jednym z najistotniejszych przejawów prawa oskarżonego do obrony⁵. Może ona być urzeczywistniona w drodze ustanowienia obrońcy przez oskarżonego w drodze upoważnienia – na podstawie art. 81 k.p.k. – do obrony określonego adwokata lub radcę prawnego (obrońca wyboru – art. 83 § 1 k.p.k.) bądź wyznaczenia obrońcy zarządzeniem prezesa sądu lub postanowieniem sądu (obrońca z urzędu – art. 81 § 1 k.p.k.). Pierwotnie wyznaczenie obrońcy z urzędu następowało na żądanie oskarżonego, który nie miał obrońcy z wyboru, jeżeli w sposób należyty wykazał, że nie jest w stanie ponieść kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny (art. 78 § 1 k.p.k.) oraz w wypadku obrony obligatoryjnej (art. 79 § 1 i 2, art. 80 k.p.k.) i nie miał obrońcy z wyboru (art. 81 § 1 k.p.k.).

Nowelą z 2024 r. zostały wprowadzone regulacje:

- upoważniająca do żądania wyznaczenia obrońcy z urzędu przez żołnierza, funkcjonariusza Policji lub funkcjonariusza Straży Granicznej oskarżonych o przestępstwo popełnione w następstwie stosowania środków przymusu bezpośredniego, użycia broni lub innego uzbrojenia albo użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej w związku z wykonywaniem niektórych czynności lub zadań służbowych (art. 78a k.p.k.);
- rozszerzająca możliwości udzielenia pomocy finansowej żołnierzom w związku z ponoszonymi przez nich kosztami pomocy prawnej w sprawach o przestępstwo popełnione w związku z wykonywaniem zadań i czynności służbowych (art. 296 ust. 5 i art. 316 ust. 5 Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny⁶).

³ A. Murzynowski, *Istota i zasady procesu karnego*, Warszawa 1976, s. 272; P. Kruszyński, *Stanowisko prawne obrońcy w procesie karnym*, Białystok 1991, s. 13; idem, w: B. Bieńkowska, E. Kruszyński, C. Kulesza, P. Piszczek, *Wykład prawa karnego procesowego*, red. P. Kruszyński, Białystok 2003, s. 69; R.A. Stefański, *Obrona obligatoryjna w polskim procesie karnym*, Warszawa 2012, s. 25.

⁴ Wyrok SN z dnia 1 grudnia 1997 r., III KKN 168/97, Prok. i Pr. – wkł. 1998, nr 4, poz. 7.

⁵ M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1971, s. 302; P. Wiliński, *Zasada prawa do obrony w polskim procesie karnym*, Kraków 2006, s. 295.

⁶ Dz.U. z 2024 r., poz. 248 ze zm., dalej jako: u.o.O.

WYZNACZENIE OBROŃCY Z URZĘDU ŻOŁNIERZOM, FUNKCJONARIUSZOM POLICJI I FUNKCJONARIUSZOM STRAŻY GRANICZNEJ

Zgodnie z art. 78a § 1 k.p.k. żołnierz, funkcjonariusz Policji lub funkcjonariusz Straży Granicznej oskarżeni o przestępstwo popełnione w następstwie stosowania środków przymusu bezpośredniego, użycia broni lub innego uzbrojenia albo użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej w związku z wykonywaniem czynności lub zadań służbowych, którzy nie mają obrońcy z wyboru, mogą żądać, aby im wyznaczono obrońcę z urzędu. Chodzi o wykonywane czynności lub zadań służbowych:

- 1) przez funkcjonariuszy Straży Granicznej lub żołnierzy oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej ze względu na bezpieczeństwo państwa, zapewnienia nienaruszalności granicy państwowej, zagrożenie bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenie porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego oraz w strefie nadgranicznej lub na polskich obszarach morskich, w szczególności: a) bezpośrednie zagrożenie zamachem na nienaruszalność granicy państwowej lub jego dokonania, b) sprowadzenie bezpośredniego niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli, c) bezpośrednie zagrożenia zamachem na obiekty lub urządzenia wykorzystywane przez Straż Graniczną, d) zagrożenie przestępstwem o charakterze terrorystycznym lub jego dokonania w stosunku do obiektów lub urządzeń wykorzystywanych przez Straż Graniczną lub mogącym skutkować niebezpieczeństwem dla życia ludzkiego (art. 78a § 1 k.p.k. w zw. z art. 11b Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej⁷);
- 2) przez żołnierzy oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych w formie prowadzonego samodzielnie przeciwdziałania w wypadku, gdy wymagają tego względy bezpieczeństwa państwa, zapewnienia nienaruszalności granicy państwowej lub zagrożenia bezpieczeństwa publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego oraz w strefie nadgranicznej lub na polskich obszarach morskich (art. 78a § 1 pkt 1 k.p.k. w zw. z art. 11c ust. 1 u.o.SG.);
 - funkcjonariuszy oddziałów lub pododdziałów Policji oraz żołnierzy oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w wypadkach zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, zwłaszcza poprzez sprowadzenie: a) niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli, b) bezpośredniego zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach, c) bezpośredniego zagrożenia obiektów lub urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, siedzib centralnych organów państwowych albo wymiaru sprawiedliwości, obiektów gospodarki lub kultury narodowej oraz przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych albo organizacji międzynarodowych, a także obiektów dozorowanych przez uzbrojoną formację ochronną utworzoną na podstawie odrębnych przepisów, d) zagrożenia

⁷ Dz.U. z 2024 r., poz. 915 ze zm., dalej jako: u.o.SG.

przestępstwem o charakterze terrorystycznym, mogącym skutkować niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia uczestników wydarzeń o charakterze kulturalnym, sportowym lub religijnym, w tym zgromadzeń lub imprez masowych (art. 78a § 1 pkt 1 k.p.k. w zw. z art. 18 ust. 1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁸).

W ich zakres chodzą także wykonywane czynności lub zadania służbowe w trakcie trwania operacji wojskowej prowadzonej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pokoju rozumianej jako: a) zorganizowane działania Sił Zbrojnych prowadzone w celu zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, niebędące szkoleniem lub ćwiczeniem, b) działanie wojsk obcych w ramach wzmocnienia wojskowego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej lub wojsk Państw-Stron Traktatu Północnoatlantyckiego, sporządzonego w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r.⁹ – jeżeli okoliczności wymagają natychmiastowego działania, w szczególności w sytuacjach zagrożenia granicy państwa, obiektów infrastruktury krytycznej, bezpieczeństwa ludzi lub mienia w znacznych rozmiarach, w tym w wypadku gdy siły i środki służb podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych lub przez niego nadzorowanych mogą okazać się nieadekwatne ze względu na charakter zagrożenia (art. 87a § 1 pkt 1 in fine w zw. z art. 2 pkt 18a Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny¹⁰);

- 3) w przypadku konieczności odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność swoją lub innej osoby albo nienaruszalność granicy państwowej lub przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do tych zamachów albo prowadzenia działań kontrterrorystycznych, rozumianych jako działania wobec sprawców, osób przygotowujących lub pomagających w dokonaniu przestępstwa o charakterze terrorystycznym (art. 115 § 20 k.k.), prowadzonych w celu wyeliminowania bezpośredniego zagrożenia życia, zdrowia lub wolności osób lub mienia przy wykorzystaniu specjalistycznych sił i środków oraz specjalistycznej taktyki działania (art. 87a § 1 pkt 2 k.p.k. w zw. z art. 2 pkt 2 Ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych¹¹).

Żądanie wyznaczenie obrońcy z urzędu jest ograniczone do żołnierza, funkcjonariusza Policji i funkcjonariusza Straży Granicznej (ograniczenie podmiotowe) oraz w razie zarzucenia im popełnienia któregośkolwiek z wyżej wymienionych przestępstw (ograniczenie przedmiotowe).

Żołnierzem – zgodnie z ustawową definicją zawartą w art. 115 § 17 k.k. – jest osoba pełniąca czynną służbę wojskową, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie.

Służba wojskowa obejmuje: a) czynną służbę wojskową; b) służbę w rezerwie (art. 129 u.o.O.).

Czynna służba wojskowa polega na pełnieniu:

- 1) zasadniczej służby wojskowej, która może być: a) dobrowolną zasadniczą służbą wojskową; b) obowiązkową zasadniczą służbą wojskową (art. 130 u.o.O.);

⁸ Dz.U. z 2024 r., poz. 145 ze zm., dalej jako: u.o.Pol.

⁹ Dz.U. z 2000 r., nr 87, poz. 970.

¹⁰ Dz.U. z 2024 r., poz. 248 ze zm.

¹¹ Dz.U. z 2024 r., poz. 92.

- 2) terytorialnej służby wojskowej, pełnionej: a) dyspozycyjnie, w której żołnierz OT pełni służbę dyspozycyjnie poza jednostką wojskową, pozostając w gotowości do stawienia się do służby pełnionej rotacyjnie w terminie i miejscu wskazanymi przez dowódcę jednostki wojskowej; b) rotacyjnie, gdy żołnierz OT pełni służbę rotacyjnie w jednostce wojskowej albo innym miejscu określonym przez dowódcę jednostki wojskowej w określonych przez dowódcę jednostki wojskowej dniach służby, co najmniej raz w miesiącu przez okres 2 dni w czasie wolnym od pracy, a w pozostałe dni żołnierz OT pełni służbę dyspozycyjnie; może pełnić rotacyjnie również w inne dni, stosownie do potrzeb Sił Zbrojnych, po uzgodnieniu z tym żołnierzem lub na jego wniosek. Z uwagi na wyraźne wyłączenie w art. 115 § 17 k.k. żołnierza terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie, osoba taka nie jest żołnierzem w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego;
- 3) służby w aktywnej rezerwie w dniach tej służby oraz odbywaniu ćwiczeń wojskowych w ramach pasywnej rezerwy, w skład której wchodzi: a) aktywna rezerwa, tworzona przez osoby, które zgłosiły chęć pełnienia służby w aktywnej rezerwie, złożyły przysięgę wojskową i nie pełnią innego rodzaju służby wojskowej oraz nie ukończyły 60. roku życia, a w przypadku osób posiadających stopień podoficerski lub oficerski – 63. roku życia; b) pasywna rezerwa, która tworzą osoby, które mają uregulowany stosunek do służby wojskowej i nie pełnią innego rodzaju służby wojskowej, i nie podlegają militaryzacji oraz nie ukończyły 60. roku życia, a w przypadku osób posiadających stopień podoficerski lub oficerski – 63. roku życia (art. 131 u.o.O.);
- 4) zawodowej służby wojskowej, w której służbę pełnią żołnierze zawodowi powołani rozkazem personalnym o powołaniu do zawodowej służby wojskowej na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do tej służby (ex art. 185 ust. 2 i art. 186 ust. 1 u.o.O.). Żołnierz zawodowy pełni zawodową służbę wojskową: a) na stanowisku służbowym; b) w uczelni wojskowej, szkole podoficerskiej, centrum szkolenia, ośrodku szkolenia, w których pobiera naukę; c) w dyspozycji (art. 191 u.o.O.);
- 5) służby w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny.

W kontekście definicji żołnierza zawartej w art. 115 § 17 k.k. mogą powstać wątpliwości co do rozumienia tego pojęcia w art. 78a § 1 k.p.k. ze względu na to, że w ustawie o obronie Ojczyzny rozróżnia się także żołnierza od żołnierza zawodowego. W ustawie tej żołnierza definiuje się jako osobę pełniącą czynną służbę wojskową (art. 2 pkt 40 u.o.O.), a żołnierza zawodowego – jako żołnierza pełniącego zawodową służbę wojskową (art. 32 pkt 29 u.o.O.). Wobec tego mogłoby się wydawać – mając na uwadze te rozróżnienia zakresu terminu „żołnierz” – że należałoby przyjąć, iż pojęcie to, użyte w art. 78a § 1 k.p.k., nie obejmuje żołnierza zawodowego. Za tym mogłyby przemawiać brak definicji tego pojęcia w Kodeksie postępowania karnego i dyrektywa wykładni nakazująca w takiej sytuacji skorzystanie z definicji zawartej w ustawie, która jest uważana w danej dziedzinie za ustawę podstawową¹². Można zakładać, że w zakresie definicji żołnierza takim aktem prawnym jest ustawa o obronie Ojczyzny. Jednakże taki wniosek jest o tyle słuszny, że

¹² M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010, s. 212.

prowadzi *ad absurdum* ze względu na to, że nie ma żadnych racjonalnych powodów, by pozbawiać tego uprawnienia żołnierzy zawodowych, którzy – z uwagi na ich rolę w realizacji powierzonych im zadań – powinni z niego korzystać w pierwszej kolejności. Interpretując to pojęcie, nie można pominąć faktu, że chodzi o interpretację terminu żołnierz w Kodeksie postępowania karnego, którego przepisy służą realizacji norm prawa karnego materialnego. To przemawia za odwołaniem się do definicji określonej w Kodeksie karnym. Podobne rozumowanie tylko w zakresie wykładni pojęcia zawartego w Kodeksie karnym, a określonego w Kodeksie postępowania karnego, przeprowadził Sąd Najwyższy, uznając, że:

Skoro kodeks karny nie zawiera własnych definicji podmiotów wymienionych w art. 245, to prawidłowe ustalenie zakresu znaczeniowego tych pojęć musi nastąpić na podstawie najbliższego systemowo aktu prawnego, jakim jest Kodeks postępowania karnego. Wykładnia logiczna i celowościowa przemawiają za tym, aby na gruncie art. 245 k.k. posługiwać się pojęciem oskarżonego w znaczeniu ogólnym i stosownie do nakazu zawartego w art. 71 § 3 k.p.k. – odpowiednie przepisy dotyczące oskarżonego – stosować również do podejrzanego¹³.

Z definicji zawartej w art. 115 § 17 k.k. wprost wynika, że osoba pełniąca terytorialną służbę wojskową dyspozycyjnie nie jest żołnierzem w rozumieniu Kodeksu karnego, mimo że ma taki status gruncie ustawy o obronie Ojczyzny¹⁴.

Żądanie wyznaczenia obrońcy z urzędu przysługuje żołnierzowi, funkcjonariuszowi Policji lub funkcjonariuszowi Straży Granicznej niezależnie od jego stanu majątkowego. Wystarczające jest, że takiemu podejrzanemu lub oskarżonemu zarzuca się popełnienie przestępstwa w następstwie stosowania środków przymusu bezpośredniego, użycia broni lub innego uzbrojenia albo użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej w związku z wykonywaniem wyżej wskazanych czynności lub zadań służbowych.

Wprawdzie w art. 78a § 1 k.p.k. jest mowa o oskarżonym, ale zgodnie z art. 71 § 3 k.p.k. użyte w Kodeksie postępowania karnego w znaczeniu ogólnym określenie oskarżony obejmuje także podejrzanego.

Podejrzenie lub oskarżenie musi obejmować przestępstwo popełnione: a) w następstwie stosowania środków przymusu bezpośredniego, użycia broni lub innego uzbrojenia albo użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej; b) pozostawać w związku z wykonywaniem wskazanych wyżej czynności lub zadań służbowych. Nie musi to być przestępstwo, do którego znamion należy zastosowanie środków przymusu bezpośredniego, użycia broni lub innego uzbrojenia albo użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej, a także nie jest wymagane, by jego znamieniem było niedopełnienie lub przekroczenie uprawnień dotyczących wykonywaniem czynności lub zadań służbowych.

¹³ Wyrok SN z dnia 8 kwietnia 2002 r., V KKN 281/00, OSNKW 2002, nr 7–8, poz. 56 z glosą aprobującą A. Murzynowskiego, OSP 2002, nr 12, s. 650–653.

¹⁴ W. Jastrzębski, K. Wnorowski, *Status żołnierzy terytorialnej służby wojskowej w świetle polskiego prawa karnego materialnego i procesowego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2023, nr 1, s. 20.

Oskarżony żołnierz, funkcjonariusz Policji lub funkcjonariusz Straży Granicznej mogą także żądać wyznaczenia obrońcy z urzędu w celu dokonania określonej czynności procesowej (art. 78a § 2 k.p.k.). Sąd może cofnąć wyznaczenie obrońcy, jeżeli okaże się, że nie istnieją okoliczności, na podstawie których go wyznaczono. Na postanowienie o cofnięciu wyznaczenia obrońcy przysługuje zażalenie do innego równorzędnego składu tego sądu (art. 78a § 3 k.p.k.). Regulacje te są tożsame z przewidzianymi w wypadku wyznaczenia obrońcy z urzędu ze względu na niezamieszalność (art. 78 § 1a i 2 k.p.k.).

Artykuł 78a k.p.k. stosuje się także w sprawach żołnierzy, funkcjonariuszy Policji i funkcjonariuszy Straży Granicznej oskarżonych, przed dniem wejścia w życie noweli z 2024 r., o przestępstwo popełnione w następstwie stosowania środków przymusu bezpośredniego, użycia broni lub innego uzbrojenia albo użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej w związku z wykonywaniem wspomnianych czynności lub zadań służbowych, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej noweli (art. 11 ust. 1 noweli z 2024 r.).

POMOC W ZAKRESIE SFINANSOWANIA POMOCY PRAWNEJ ŻOŁNIERZOWI ZAWODOWEMU I ŻOŁNIERZOWI PO ZAKOŃCZENIU POSTĘPOWANIA KARNEGO

Żołnierzowi zawodowemu – zgodnie z art. 296 ust. 1 u.o.O. – przysługuje zwrot kosztów poniesionych na pomoc prawną, jeżeli wszczęte przeciwko niemu postępowanie karne o przestępstwo popełnione w związku z wykonywaniem zadań i czynności służbowych zostało zakończone prawomocnym orzeczeniem o umorzeniu postępowania z powodu braku ustawowych znamion czynu zabronionego lub niepopełnienia przestępstwa albo wyrokiem uniewinniającym.

Identyczne rozwiązania zostały wprowadzone nowelą z 2024 r. w stosunku do żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową (art. 316 ust. 1 u.o.O.). Do czasu wejścia w życie tej noweli przysługiwał im zwrot kosztów poniesionych na pomoc prawną, jeżeli postępowanie przygotowawcze wszczęte przeciwko nim o przestępstwo popełnione w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych zostanie zakończone prawomocnym orzeczeniem o umorzeniu (art. 316 ust. 1 u.o.O.). Nowelą z 2024 r. trafnie doprecyzowano, że chodzi o orzeczenie o umorzeniu postępowania z powodu braku ustawowych znamion czynu zabronionego lub niepopełnienia przestępstwa albo wyrokiem uniewinniającym.

Zwraca się koszty w wysokości odpowiadającej wynagrodzeniu jednego obrońcy za czynności określone w przepisach rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie¹⁵ oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych¹⁶ (art. 296 ust. 2 u.o.O.).

¹⁵ Dz.U. z 2023 r., poz. 1964 ze zm.

¹⁶ Dz.U. z 2023 r., poz. 1935 ze zm.

Warunkowanie zwrotu kosztów od rodzaju prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie nie pozostawia wątpliwości, że może ono mieć miejsce dopiero po prawomocnym zakończeniu postępowania. Oznacza to, że zwrot kosztów nie przysługuje – na podstawie tych przepisów – w trakcie postępowania karnego.

W piśmiennictwie zauważa się, że pojęcia zadanie służbowe i czynności służbowe w ustawie o obronie Ojczyzny są używane zamiennie (np. w art. 105 ust. 1, art. 170 ust. 5, art. 225 ust. 1–5 i 7–8, art. 266 ust. 4, art. 296 ust. 1, art. 297 ust. 1, art. 333 ust. 1–2, art. 353 ust. 2 pkt 4 itd.) i w związku z tym słusznie konstatuje się, że żołnierz zawodowy wykonuje zadanie służbowe (czynność służbową), gdy realizuje jakikolwiek obowiązek wynikający z pełnienia służby wojskowej (stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej). Chodzi o wykonywanie przez żołnierza zawodowego obowiązków wynikających z: 1) obowiązków na zajmowanym stanowisku służbowym; 2) obowiązków nadanych w okresie skierowania do wykonywania obowiązków służbowych poza jednostką wojskową; 3) pełnienia służby wewnętrznej, garnizonowej, patrolowej, konwojowej innej; 4) udziału w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych, działaniach z zakresu ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych, akcjach ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, ochronie i obronie cyberprzestrzeni, oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, a także w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (art. 11 ust. 3 u.o.O.); 5) rozkazów i poleceń wydawanych przez przełożonych uprawnionych na podstawie przepisów prawa (art. 353 ust. 1 u.o.O.); 6) przepisów prawa dotyczących służby wojskowej¹⁷.

Zwrot kosztów pomocy prawnej następuje na pisemny wniosek żołnierza zawodowego, który zawiera: 1) imię i nazwisko żołnierza zawodowego; 2) stopień wojskowy; 3) adres żołnierza zawodowego i numer telefonu kontaktowego; 4) krótkie przedstawienie okoliczności sprawy.

Do wniosku żołnierz zawodowy dołącza: 1) dokument potwierdzający zapłatę przez żołnierza zawodowego za udzieloną pomoc prawną; 2) oświadczenie o niekorzystaniu przez żołnierza zawodowego z wyznaczenia obrońcy z urzędu z powodu niemożności poniesienia kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny (art. 78 § 1 k.p.k.) oraz nieuzyskaniu pomocy na ten cel z innego źródła; 3) prawomocne orzeczenie o umorzeniu postępowania z powodu braku ustawowych znamion czynu zabronionego lub niepopelnienia przestępstwa albo wyroku uniewinniający; 4) oświadczenie o formie wypłaty należności. Wniosek o zwrot kosztów pomocy prawnej wraz z wymaganymi dokumentami żołnierz zawodowy składa do dowódcy jednostki wojskowej. Dowódca jednostki wojskowej, po otrzymaniu wniosku wraz z kompletem dokumentów, po uzyskaniu zgody bezpośredniego przełożonego, niezwłocznie, nie później niż w terminie 14 dni, decyduje w przedmiocie zwrotu kosztów poniesionych na pomoc prawną, uwzględniając realnie poniesione przez żołnierza zawodowego koszty oraz rozstrzygnięcie o kosztach procesu (§ 3 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej

¹⁷ E. Krempeć, w: *Obrona Ojczyzny*, red. H. Królikowski, Warszawa 2023, s. 590–591.

z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie zwrotu kosztów i finansowania pomocy prawnej dla żołnierzy zawodowych¹⁸).

Takie same uprawnienia mają także policjanci, funkcjonariusze Straży Granicznej, funkcjonariusze Służby Więziennej, funkcjonariusze Służby Ochrony i funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej, z tym że wyraźnie wymaga się złożenia wniosku oraz zwraca się koszty w wysokości faktycznie poniesionych, nie wyższe niż czterokrotność przeciętnego uposażenia funkcjonariusza, obowiązującego w roku poprzedzającym dzień złożenia wniosku (art. 66a ust. 1–2 u.o.Pol., art. 71a ust. 1–2 u.o.SG., art. 164 ust. 2 i 3 Ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, Dz.U. z 2023 r., poz. 1683 ze zm., art. 142a ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa, Dz.U. z 2024 r., poz. 325¹⁹, art. 211 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej²⁰).

Funkcjonariuszom CBA, funkcjonariuszom ABW oraz AW przysługuje zwrot kosztów poniesionych za ochronę prawną, lecz nie została określona jej górna granica (art. 76 ust. 1 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym²¹, art. 84 ust. 1 Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu²²).

POMOC W ZAKRESIE SFINANSOWANIA POMOCY PRAWNEJ ŻOŁNIERZOWI ZAWODOWEMU I ŻOŁNIERZOWI PRZED ZAKOŃCZENIEM POSTĘPOWANIA KARNEGO

W szczególnie uzasadnionych przypadkach, kierując się dobrem służby, może być przyznana pomoc w zakresie sfinansowania pomocy prawnej żołnierzowi zawodowemu, przeciwko któremu wszczęto postępowanie karne o przestępstwo popełnione w związku z wykonywaniem zadań i czynności służbowych, jeszcze przed zakończeniem tego postępowania. Poniesione koszty pomocy prawnej nie podlegają zwrotowi przez żołnierza zawodowego niezależnie od wyniku postępowania karnego (art. 296 ust. 4 u.o.O.). Taką samą pomoc – w wyniku nowelizacji z 2024 r. – może otrzymać także żołnierz pełniący czynną służbę wojskową (art. 316 ust. 4 u.o.O.). Wysokość zwrotu kosztów jest taka sama jak po zakończeniu postępowania karnego (art. 296 ust. 4 *in fine*, art. 319 ust. 4 *in fine* u.o.O.).

Przyznanie tej pomocy następuje na pisemny wniosek żołnierza zawodowego. Wniosek ten ma zawierać: 1) imię i nazwisko żołnierza zawodowego; 2) stopień

¹⁸ Dz.U. z 2022 r., poz. 1242. Rozporządzenie to zachowuje moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych, wydanych na podstawie art. 297 ust. 4 u.o.O. w brzmieniu nadanym nowelą z dnia 26 lipca 2024 r., jednak nie dłużej niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie tej noweli, oraz mogą być zmieniane na podstawie przepisów dotychczasowych (art. 12 pkt 3 tej noweli).

¹⁹ Przepisy te zostały wprowadzone Ustawą z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 1610).

²⁰ Dz.U. z 2023 r., poz. 615 ze zm.

²¹ Dz.U. z 2024 r., poz. 184.

²² Dz.U. z 2024 r., poz. 812.

wojskowy; 3) adres żołnierza zawodowego i numer telefonu kontaktowego; 4) krótkie przedstawienie okoliczności sprawy wraz z uzasadnieniem prośby o przyznanie pomocy. Do wniosku żołnierz zawodowy dołącza: 1) dokument potwierdzający zawarcie przez żołnierza zawodowego umowy na udzielenie pomocy prawnej; 2) opinię dowódcy jednostki wojskowej albo organu przedstawicielskiego żołnierzy zawodowych na okoliczność szczególnej sytuacji żołnierza zawodowego i dobra służby; 3) oświadczenie o niekorzystaniu przez żołnierza zawodowego z wyznaczenia obrońcy z urzędu z powodu niemożności poniesienia kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny (art. 78 § 1 k.p.k.) oraz nieuzyskaniu pomocy na ten cel z innego źródła; 4) dokumenty potwierdzające szczególną sytuację żołnierza zawodowego, w tym związane z jego sytuacją osobistą, rodzinną i majątkową; 5) oświadczenie o formie wypłaty należności. Wniosek o przyznanie pomocy w zakresie sfinansowania pomocy prawnej wraz z wymaganymi dokumentami żołnierz zawodowy składa do dowódcy jednostki wojskowej. Dowódca jednostki wojskowej, po otrzymaniu wniosku wraz z kompletem dokumentów, po uzyskaniu zgody bezpośredniego przełożonego, niezwłocznie, nie później niż w terminie 14 dni, decyduje w przedmiocie przyznania pomocy w zakresie sfinansowania pomocy prawnej, uwzględniając realnie poniesione przez żołnierza zawodowego koszty (§ 4 rozporządzenia z dnia 26 maja 2022 r.). Takie uprawnienie mają także policjanci (art. 66a ust. 3 u.o.Pol.), funkcjonariusze Straży Granicznej (art. 71a ust. 3 u.o.SG.), funkcjonariusze Służby Więziennej (art. 164 ust. 4 u.o.SW.) i funkcjonariusze Służby Ochrony Państwa (art. 142a ust. 3 u.o.SOP.). Pozostali funkcjonariusze nie mogą otrzymać pomocy w zakresie finansowania obrońcy w trakcie toczącego się przeciwko niemu postępowania karnego, gdy oskarżeni są o popełnienie przestępstwa pozostające w związku z wykonywaniem czynności służbowych: sami ponoszą te koszty²³.

Tryb postępowania oraz sposób dokumentowania przez zainteresowanego funkcjonariusza kosztów poniesionych na ochronę prawną w tych przypadkach, a także podmioty właściwe w sprawie zwrotu kosztów ochrony prawnej, określają odpowiednio:

- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 2020 r. w sprawie trybu postępowania oraz sposobu dokumentowania kosztów poniesionych na ochronę prawną policjanta, a także podmiotów właściwych w sprawie zwrotu tych kosztów²⁴;
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 września 2020 r. w sprawie trybu postępowania oraz sposobu dokumentowania przez funkcjonariusza Straży Granicznej kosztów poniesionych na ochronę prawną, a także podmiotów właściwych w sprawie zwrotu tych kosztów²⁵;

²³ G. Musolf, w: *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, red. A. Melezini, K. Teszner, Warszawa 2024, s. 1140.

²⁴ Dz.U. z 2024 r., poz. 522.

²⁵ Dz.U. z 2020 r., poz. 1671.

- rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 lipca 2023 r. w sprawie zwrotu kosztów poniesionych na ochronę prawną przez funkcjonariusza Służby Więziennej²⁶;
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 2020 r. w sprawie kosztów poniesionych na ochronę prawną funkcjonariusza Służby Ochrony Państwa²⁷.

Pomoc ta, udzielana żołnierzom pełniącym czynną służbę wojskową, została rozszerzona nowelą z 2024 r. o przyznanie obowiązkowej pomocy w postaci zwrotu kosztów procesu żołnierzowi zawodowemu, przeciwko któremu wszczęto postępowanie karne o przestępstwo popełnione w następstwie użycia środków przymusu bezpośredniego, broni lub innego uzbrojenia, w związku z wykonywaniem zadań lub czynności służbowych, który nie skorzysta z obrońcy z urzędu, jeszcze przed zakończeniem tego postępowania (art. 296 § 5 u.o.O.). Pomoc tę przyznaje się w wysokości określonej w umowie o udzielenie pomocy prawnej, odpowiadającej wynagrodzeniu jednego obrońcy, nie wyższej jednak od 20-krotności stawek za czynności określone w przepisach cyt. wyżej rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności radców prawnych²⁸. Poniesione koszty pomocy prawnej nie podlegają zwrotowi przez żołnierza zawodowego niezależnie od wyniku postępowania karnego (art. 296 § 5 *in fine* u.o.O.). Takie same uprawnienie przyznano żołnierzowi pełniącemu czynną służbę wojskową (art. 316 ust. 5 u.o.O.).

POMOC PRAWNA ŻOŁNIERZOWI POKRZYWDZONEMU NIEKTÓRYMI PRZESTĘPSTWAMI

Żołnierzowi zawodowemu i żołnierzowi pełniącemu czynną służbę wojskową pokrzywdzonemu przestępstwem naruszenia nietykalności cielesnej funkcjonariusza (art. 222 k.k.), czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego (art. 223 k.k.) lub znieważenia funkcjonariusza publicznego (art. 226 k.k.) w związku z wykonywaniem czynności lub zadań służbowych przysługuje, na jego wniosek, bezpłatna pomoc prawna w postępowaniu karnym, w którym uczestniczy w charakterze pokrzywdzonego lub oskarżyciela posiłkowego. Pomoc tę zapewniają im Siły Zbrojne. W wypadku braku możliwości zapewnienia pomocy prawnej przez Siły Zbrojne, przysługuje im zwrot kosztów pomocy prawnej (art. 297 ust. 1–3, art. 316a u.o.O.).

Uprawnienie to także posiadają:

- funkcjonariusze policji, z tym że zapewnia ją jednostka organizacyjna Policji, w której policjant pokrzywdzony przestępstwem pełni służbę, a jeżeli jednostka ta nie ma zapewnionej obsługi prawnej realizowanej przez radców prawnych lub adwokatów, ochronę prawną zapewnia właściwa miejscowo komenda wojewódzka Policji albo Komenda Stołeczna Policji. W przypadku braku możliwości

²⁶ Dz.U. z 2023 r., poz. 1409.

²⁷ Dz.U. z 2020 r., poz. 1684.

²⁸ Dz.U. z 2023 r., poz. 1935 ze zm.

zapewniania ochrony prawnej przez jednostkę organizacyjną Policji, przysługuje mu zwrot kosztów ochrony prawnej w wysokości faktycznie poniesionych kosztów, nie wyższej niż czterokrotność przeciętnego uposażenia policjantów, obowiązującego w roku poprzedzającym dzień złożenia wniosku (art. 66b ust. 1–3 u.o.Pol.);

- funkcjonariusze Straży Granicznej, którą zapewnia jednostka organizacyjna Straży Granicznej, w której funkcjonariusz pokrzywdzony przestępstwem pełni służbę, a jeżeli jednostka ta nie ma zapewnionej obsługi prawnej realizowanej przez radców prawnych lub adwokatów, ochronę prawną zapewnia komenda właściwego miejscowo oddziału Straży Granicznej albo Komenda Główna Straży Granicznej. W przypadku braku możliwości zapewnienia ochrony prawnej przez jednostkę organizacyjną Straży Granicznej lub komendę, funkcjonariuszowi przysługuje zwrot kosztów ochrony prawnej w wysokości faktycznie poniesionych kosztów, nie wyższej niż czterokrotność przeciętnego uposażenia funkcjonariuszy, obowiązującego w roku poprzedzającym dzień złożenia wniosku (art. 71a u.o.SG.);
- funkcjonariusze Służby Więziennej, z tą różnicą, że tę ochronę prawną zapewnia jednostka organizacyjna Służby Więziennej, w której funkcjonariusz pokrzywdzony przestępstwem pełni służbę, a jeżeli jednostka ta nie ma zapewnionej obsługi prawnej realizowanej przez radców prawnych lub adwokatów, ochronę prawną zapewnia właściwy miejscowo okręgowy inspektorat Służby Więziennej albo Centralny Zarząd Służby Więziennej (art. 164 ust. 1 i 2 u.o.SW.);
- funkcjonariusze Służby Ochrony Państwa, którym ochronę zapewnia Służba Ochrony Państwa, a w wypadku braku możliwości zapewnienia ochrony prawnej przez SOP funkcjonariuszowi przysługuje zwrot kosztów ochrony prawnej w wysokości faktycznie poniesionych kosztów, nie wyższej niż czterokrotność przeciętnego uposażenia funkcjonariuszy SOP, obowiązującego w roku poprzedzającym dzień złożenia wniosku (art. 142b ust. 3 i 3 u.o.SOP).

OCENA REGULACJI

Regulacja art. 78a k.p.k. narusza zasadę równości oskarżonych w zakresie korzystania z prawa do obrony. Tym samym zostaje naruszona konstytucyjna zasada równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), z której wynika, że:

wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (...) różnicowanie obywateli w takiej sytuacji powinno być zgodne z wartościami cenionymi w społeczeństwie, z poglądami moralnymi lub założeniami ideologicznymi. Podstawowym kryterium oceny klasyfikacji podmiotów (adresatów norm) dokonywanych w prawie jest to, że klasyfikacje te, obok zgodności z innymi, pragmatycznymi kryteriami, muszą być sprawiedliwe społecznie²⁹.

²⁹ Orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988, nr 1, poz. 1.

Chodzi o „równe traktowanie obywateli znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej”³⁰. Podmioty charakteryzujące się w takim samym stopniu tą samą, relewantną cechą winny być traktowane jednakowo. Zawsze jednak cecha relewantna, na podstawie której wyodrębnia się grupę osób, musi mieć związek z celem i zasadniczą treścią ustawy³¹. Kryteria te – jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny – odnoszą się do: 1) relewantności zróżnicowania – wprowadzane zróżnicowania muszą „pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony, a nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium”; 2) proporcjonalności argumentów przemawiających za wprowadzeniem zróżnicowania – „waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych”; 3) konstytucyjnej rangi argumentów przemawiających za wprowadzeniem zróżnicowania – „argumenty muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (...). Jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej”³². Nie wolno tego zróżnicowania dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium³³. Kryterium to, w świetle zasad i wartości konstytucyjnych, uzasadnić trzeba odpowiednio przekonującymi argumentami³⁴. Waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych oraz kryterium to musi pozostawać w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych³⁵. Zasada równości stanowi zasadę ustrojową, zasadę ogólną, mającą znaczenie dla całego katalogu praw konstytucyjnych, oraz publiczne prawo podmiotowe do równego traktowania³⁶. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że jest to prawo drugiego stopnia, gdyż

³⁰ Uchwała SN z 16 marca 2000 r., I KZP 56/99, OSNKW 2000, nr 3–4, poz. 19.

³¹ Wyrok TK z dnia 28 marca 2007 r., K 40/04, OTK-A 2007, nr 3, poz. 33.

³² Orzeczenie TK z dnia 3 września 1996 r., K 10/96, OTK 1996, nr 4, poz. 33; wyrok TK z dnia 16 grudnia 1997 r., K 8/97, OTK 1997/5–6/70; wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., K 40/97, OTK 1998, nr 2, poz. 12; wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998/4/50; wyrok TK z dnia 21 września 1999 r., K 6/98, OTK 1999, nr 6, poz. 117; wyrok TK z dnia 5 grudnia 2000 r., K 35/99, OTK 2000, nr 8, poz. 295; wyrok TK z dnia 18 grudnia 2000 r., K 10/00, OTK 2000, nr 8, poz. 298; wyrok TK z dnia 6 marca 2001 r., K 30/00, OTK 2001, nr 2, poz. 34; wyrok TK z dnia 24 października 2001 r., SK 22/01, OTK 2001, nr 7, poz. 216; wyrok TK z dnia 16 października 2006 r., K 25/05, OTK-A 2006, nr 9, poz. 122; wyrok TK z dnia 25 maja 2009 r., SK 54/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 69; wyrok TK z dnia 5 lipca 2011 r., P 14/10, OTK-A 2011, nr 6, poz. 49; wyrok TK z dnia 2 października 2012 r., K 27/11, OTK-A 2012, nr 9, poz. 102; wyrok TK z dnia 18 marca 2014 r., SK 53/12, OTK-A 2014, nr 3, poz. 32.

³³ Orzeczenie TK z dnia 12 grudnia 1994 r., K 3/94, OTK 1994 r. cz. II, poz. 42.

³⁴ Wyrok TK z dnia 16 grudnia 1997 r., K 8/97, OTK ZU1997, nr 5–6, poz. 70; wyrok TK z dnia 24 lutego 1999 r., SK 4/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 24.

³⁵ Orzeczenie TK z dnia 23 października 1995 r., K 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, s. 93.

³⁶ P. Tuleja, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 127.

najczęściej określa sytuację prawną osoby w połączeniu z innymi wolnościami lub prawami konstytucyjnymi³⁷.

W kontekście tej zasady każdy z oskarżonych powinien mieć równy dostęp do pomocy obrońcy. Gwarancją jej przestrzegania jest możliwość żądania przez oskarżonego wyznaczenia obrońcy z urzędu w sytuacji, gdy nie jest w stanie ponieść kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny (art. 78 § 1 k.p.k.). Kryterium wyznaczenia obrońcy z urzędu na podstawie tego przepisu są wyłącznie trudne warunki materialne oskarżonego, i jest to istotnie kryterium odróżniające takich oskarżonych od innych.

Za takie kryterium trudno uznać oskarżonego posiadającego status żołnierza, funkcjonariusza Policji lub funkcjonariusza Straży Granicznej oraz sposób popełnienia przestępstwa wymienionego w art. 78a § 1 k.p.k. Kryteria te nie mają takiego charakteru względu na to, że chodzi: po pierwsze, o funkcjonariuszy, od których wymagane są szczególnie wartości etyczno-moralne i nie powinni popełniać przestępstw; po drugie, o czyny popełnione w wyniku nadużycia przez nich swoich uprawnień. Do popełnienia tych przestępstw dochodzi w wyniku naruszenia zasad używania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej określonych w art. 5–9, art. 14–25 i art. 48 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, a co do żołnierzy także w art. 11a u.o.O. Takie zachowania są naganne i brak jest jakichkolwiek argumentów przemawiających za ich uprzywilejowaniem w procesie karnym. Nie można nie brać pod uwagę, że w prawie karnym procesowym zasada równości jest jednym z elementów wyznaczających zakres treściowy prawa do obrony i współokreślających standard rzetelnego procesu³⁸. Ze względu na to, że dostęp do obrońcy jest kluczowym elementem rzutującym bezpośrednio na dalszy tok postępowania oraz często przesadzającym o skorzystaniu z pozostałych gwarancji mieszczących się w ramach prawa do rzetelnego postępowania karnego³⁹, powinien być równy dla każdego oskarżonego, niezależnie od jego statusu społecznego i rodzaju przestępstwa.

Ustawodawca nie powinien wprowadzać tego przepisu, bowiem równość w prawie obejmuje także nakaz stanowienia prawa w sposób umożliwiający równe traktowanie podmiotów zaliczanych do tej samej kategorii⁴⁰.

Nie znajduje uzasadnienia przyznanie pomocy w zakresie sfinansowania pomocy prawnej żołnierzowi zawodowemu oraz pełniącemu czynną służbę wojskową, przeciwko któremu wszczęto postępowanie karne o przestępstwo popełnione w związku z wykonywaniem zadań i czynności służbowych jeszcze przed zakończeniem tego postępowania, bowiem nie wiadomo, czy nie zapadnie prawomocny wyrok skazujący i z jego perspektywy może okazać się, że jej przyznanie było oczywiście niesłuszne, zwłaszcza że poniesione koszty pomocy prawnej nie podlegają zwrotowi niezależnie od wyniku postępowania karnego (art. 296 ust. 4 i art. 316 ust. 4 u.o.O.). Wprawdzie

³⁷ Postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK 2001, nr 7, poz. 225.

³⁸ A. Kardas, P. Kardas, *Zasada równości w prawie karnym (zarys problematyki)*, CzPKiNP 2019, nr 1, s. 34.

³⁹ T.T. Koncewicz, A. Podolska, *Dostęp do adwokata w postępowaniu karnym. O standardach i kontekście europejskim*, „Palestra” 2017, nr 9, s. 11.

⁴⁰ A. Kardas, P. Kardas, *Zasada równości...*, op. cit., s. 20.

przyznanie takiej pomocy może mieć miejsce w szczególnie uzasadnionych przypadkach i gdy przemawia za tym dobro służby, lecz nie wyklucza to możliwości zapadnięcia wyroku skazującego. Warunku takiego nie zawierają przepisy w przedmiocie udzielenia obligatoryjnej pomocy żołnierzowi zawodowemu i pełniącemu czynną służbę wojskowa odpowiednio na podstawie art. 296 ust. 5 i art. 316 ust. 5 u.o.O. Z uwagi na to, że chodzi o przestępstwo popełnione w następstwie użycia środków przymusu bezpośredniego, broni lub innego uzbrojenia, w związku z wykonywaniem zadań lub czynności służbowych, mogą to być poważne przestępstwa, np. zabójstwo (art. 148 § 1 k.k.), a jego sprawca może być skazany na surową karę.

W związku z tym przepisy uprawniające do zwrotu poniesionych kosztów obrony w toku postępowania karnego, zawarte zarówno w ustawie o obronie Ojczyzny, jak i ustawach regulujących inne służby, powinny zostać uchylone. Zrekompensowanie im poniesionych wydatków na obronę mogłoby nastąpić poprzez wprowadzenie możliwości dochodzenia od Skarbu Państwa odszkodowania za poniesioną szkodę oraz zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, wynikłych z niewątpliwie niesłusznego oskarżenia lub przedstawienia zarzutów o charakterze generalnym, obejmującym wszystkich oskarżonych lub podejrzanych⁴¹, a nie tylko funkcjonariuszy niektórych służb.

Nie budzi wątpliwości pomoc w zakresie sfinansowania pomocy prawnej żołnierzom i żołnierzom pełniącym czynną służbę wojskową oraz wymienionym wyżej funkcjonariuszom innych służb po zakończeniu postępowania karnego. Sposób prawomocnego zakończenia postępowania w postaci umorzenia postępowania z powodu braku ustawowych znamion czynu zabronionego lub niepopełnienia przestępstwa albo uniewinnienia świadczy o niesłusznym przedstawieniu zarzutów lub oskarżeniu. W takim wypadku sprawiedliwe jest zwrócenie kosztów korzystania z pomocy obrońcy, skoro postawienie w stan podejrzenia lub oskarżenia było związane z wykonywaniem obowiązków służbowych.

Tak samo trzeba ocenić zapewnienie bezpłatnej pomocy prawnej w postępowaniu karnym, w którym uczestniczą żołnierz zawodowy lub żołnierz pełniący czynną służbę wojskową albo funkcjonariusz innych służb w charakterze pokrzywdzonego lub oskarżyciela posiłkowego o niektóre przestępstwa popełnione na jego szkodę w związku z wykonywaniem czynności lub zadań służbowych.

WNIOSKI

1. Nowelą z 2024 r. została przyznana możliwość wyznaczenia obrońcy z urzędu żołnierzowi funkcjonariuszowi Policji lub funkcjonariuszowi Straży Granicznej oskarżonym o przestępstwo popełnione w następstwie stosowania środków

⁴¹ Zob. szerzej R.A. Stefański, *Odpowiedzialność za niesłuszne skazanie, niewątpliwie niesłuszne oskarżenie, przedstawienie zarzutów lub zastosowanie nieizolacyjnego środka zapobiegawczego*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 12, s. 31–50; B. Mik, *O potrzebie dodatkowego, szczególnego unormowania odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za niesłuszne skazanie oraz niewątpliwie niesłuszne oskarżenie, przedstawienie zarzutów lub zastosowanie nieizolacyjnego środka zapobiegawczego*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 12, s. 50–72.

przymusu bezpośredniego, użycia broni lub innego uzbrojenia albo użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej w związku z wykonywaniem czynności lub zadań służbowych (art. 78a § 1 k.p.k.). Regulacja ta narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, gdyż faworyzuje tę grupę oskarżonych w zakresie dostępu do obrońcy, mimo że charakteryzują się w takim samym stopniu tą samą, relewantną cechą i powinni być traktowani jednakowo.

2. Z aprobatą należy odnieść się do przyznania żołnierzom lub żołnierzom pełniącym czynną służbę wojskową i innym funkcjonariuszom służb zwrotu kosztów poniesionych na pomoc prawną przed zakończeniem postępowania karnego o przestępstwo popełnione w związku z wykonywaniem zadań i czynności służbowych, które zostało zakończone prawomocnym orzeczeniem o umorzeniu postępowania z powodu braku ustawowych znamion czynu zabronionego lub niepopełnienia przestępstwa albo wyrokiem uniewinniającym. Służy ono rekompensacie szkody, jaką żołnierz lub żołnierz pełniący czynną służbę wojskową albo inny funkcjonariusz ponieśli z powodu niesłusznego postawienia ich w stan podejrzenia lub oskarżenia o czyn popełniony w związku z wykonywaniem zadań i czynności służbowych.
3. Negatywnie należy ocenić możliwość przyznania pomocy w zakresie sfinansowania pomocy prawnej żołnierzowi lub żołnierzowi pełniącemu czynną służbę wojskową albo funkcjonariuszowi niektórych służb, przeciwko którym wszczęto postępowanie karne o przestępstwo popełnione w związku z wykonywaniem zadań i czynności służbowych, jeszcze przed zakończeniem tego postępowania. Udzielenie takiej pomocy jest o tyle wątpliwe, że nie wiadomo, jak zakończy się postępowanie, a nie można wykluczyć ich skazania nawet na surową karę.
4. Brak jest uzasadnienia aksjologicznego przyznania nowelą z 2024 r. obowiązkowej pomocy w postaci zwrotu kosztów procesu żołnierzowi lub żołnierzowi pełniącemu czynną służbę wojskową, przeciwko którym wszczęto postępowanie karne o przestępstwo popełnione w następstwie użycia środków przymusu bezpośredniego, broni lub innego uzbrojenia, w związku z wykonywaniem zadań lub czynności służbowych, którzy nie skorzystają z obrońcy z urzędu, jeszcze przed zakończeniem tego postępowania (art. 296 § 5, art. 317 ust. 5 u.o.O.). Mając na uwadze, że chodzi o przestępstwo popełnione w następstwie użycia środków przymusu bezpośredniego, broni lub innego uzbrojenia, w związku z wykonywaniem zadań lub czynności służbowych, mogą to być poważne przestępstwa, np. zabójstwo (art. 148 § 1 k.k.), których waga przemawia za wymierzeniem surowej kary.
5. Pozytywnie trzeba ocenić zapewnienie bezpłatnej pomocy prawnej w postępowaniu karnym, w którym uczestniczą żołnierz zawodowy lub żołnierz pełniący czynną służbę wojskową albo funkcjonariusz innych służb w charakterze pokrzywdzonego lub oskarżyciela posiłkowego o niektóre przestępstwa popełnione na jego szkodę w związku z wykonywaniem czynności lub zadań służbowych.

BIBLIOGRAFIA

- Dąb A., Cincio K., *Prawo do obrony*, w: *Zagadnienia prawne Konstytucji PRL*, t. III, Warszawa 1954.
- Cieślak M., *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1971.
- Jastrzębski W., Wnorowski K., *Status żołnierzy terytorialnej służby wojskowej w świetle polskiego prawa karnego materialnego i procesowego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2023, nr 1.
- Kalinowski S., *Postępowanie karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1963.
- Kardas A., Kardas P., *Zasada równości w prawie karnym (zarys problematyki)*, CzPKiNP 2019, nr 1.
- Koncewicz T.T., Podolska A., *Dostęp do adwokata w postępowaniu karnym. O standardach i kontekście europejskim*, „Palestra” 2017, nr 9.
- Krempeć E., w: *Obrona Ojczyzny*, red. H. Królikowski, Warszawa 2023.
- Kruszyński P., *Stanowisko prawne obrońcy w procesie karanym*, Białystok 1991.
- Kruszyński P., w: B. Bieńkowska, E. Kruszyński, C. Kulesza, P. Piszczek, *Wykład prawa karnego procesowego*, red. P. Kruszyński, Białystok 2003.
- Mik B., *O potrzebie dodatkowego, szczególnego unormowania odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za niesłuszne skazanie oraz niewątpliwie niesłuszne oskarżenie, przedstawienie zarzutów lub zastosowanie nieizolacyjnego środka zapobiegawczego*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 12.
- Musolf G., w: *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, red. A. Melezini, K. Teszner, Warszawa 2024.
- Murzynowski A., *Istota i zasady procesu karnego*, Warszawa 1976.
- Murzynowski A., *Glosa do wyroku SN z dnia 8 kwietnia 2002 r. ,V KKN 281/00*, OSP 2002, nr 12.
- Stefański R.A., *Obrona obligatoryjna w polskim procesie karnym*, Warszawa 2012.
- Stefański R.A., *Odpowiedzialność za niesłuszne skazanie, niewątpliwie niesłuszne oskarżenie, przedstawienie zarzutów lub zastosowanie nieizolacyjnego środka zapobiegawczego*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 12.
- Tuleja P., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Wiliński P., *Zasada prawa do obrony w polskim procesie karnym*, Kraków 2006.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010.

Cytuj jako:

Stefański R.A., *Szczególne uprawnienia żołnierzy oraz funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej w zakresie korzystania z pomocy obrońcy*, „Ius Novum” 2024, nr 4(18), s. 37–54. DOI: 10.26399/iusnovum.v18.4.2024.29 / r.a.stefanski

ODPOWIEDZIALNOŚĆ KOMORNIKA SĄDOWEGO I SKARBU PAŃSTWA ZA SZKODĘ WYRZĄDZONĄ PRZY WYKONYWANIU CZYNNOŚCI PRZEZ KOMORNIKA

ZBIGNIEW KUNIEWICZ*
ADRIANA TOMCZYK**

DOI: 10.26399/iusnovum.v18.4.2024.30/z.kuniewicz/a.tomczyk

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest wyjaśnienie wątpliwości powstałych na tle odpowiedzialności odszkodowawczej komornika sądowego oraz Skarbu Państwa na podstawie art. 36 ustawy o komornikach sądowych, z uwzględnieniem konstytucyjnego wzorca odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, a także cywilnoprawnych regulacji dotyczących ogólnych reguł kompensacji szkody.

Konkluzja wypływająca z rozważań zawartych w artykule sprowadza się między innymi do następujących wniosków: (i) art. 36 u.k.s. jest samodzielną podstawą deliktowej odpowiedzialności komornika sądowego, opartej na przesłance bezprawności zachowania się komornika, bez względu, czy ponosi w tym zakresie winę; (ii) szkoda, podlegająca kompensacji na gruncie art. 36 u.k.s., obejmuje każdy uszczerbek w dobrach prawnie chronionych danego podmiotu, a zatem zarówno szkodę majątkową, jak i szkodę niemajątkową (zadośćuczynienie za doznaną krzywdę); (iii) na gruncie omawianej odpowiedzialności należy przyjąć wąskie ujęcie bezprawności, odwołujące się do konstytucyjnego ujęcia źródeł prawa (art. 87–94 Konstytucji).

Słowa kluczowe: deliktowa odpowiedzialność odszkodowawcza, odpowiedzialność organu władzy publicznej, odpowiedzialność komornika sądowego

* dr hab., prof. US, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński (Polska), e-mail: zbigniew.kuniewicz@usz.edu.pl, ORCID: 0000-0003-0793-9937

** dr, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński (Polska), e-mail: adriana.tomczyk@usz.edu.pl, ORCID: 0000-0002-2467-980X; radca prawny, Okręgowa Izba Radców Prawnych w Szczecinie



LIABILITY OF A COURT ENFORCEMENT OFFICER
AND THE STATE TREASURY FOR DAMAGES
MADE WHILE THE COURT ENFORCEMENT OFFICER PERFORMS ACTIVITIES

ABSTRACT

The purpose of this article is to clarify doubts arising from the liability of the judicial officer and the State Treasury for damages pursuant to Art. 36 of Law on Judicial Officers, taking into account the constitutional model of liability for damage caused by unlawful action of a public authority, as well as civil law regulations regarding the general rules of damage compensation. The considerations contained in the article boil down to, among others, the following conclusions: (i) Art. 36 l.j.o. is an independent basis for tort liability of a judicial officer, based on the premise of unlawfulness of the bailiff's behavior, regardless of whether he is at fault in this regard; (ii) damage subject to compensation under Art. 36 of the l.j.p., covers any damage to the legally protected goods of a given entity, and therefore both material damage and non-pecuniary damage (compensation for the harm suffered); (iii) on the basis of the discussed liability, a narrow approach to unlawfulness should be adopted, referring to the constitutional approach to the sources of law (Articles 87-94 of the Constitution).

Keywords: tort liability for damages, liability of a public authority, liability of a judicial officer

UWAGI WSTĘPNE

Przewidziany w art. 36 Ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych¹ model odpowiedzialności odszkodowawczej komornika i solidarnej z nim odpowiedzialności Skarbu Państwa obejmuje szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu czynności przez komornika. Obecny normatywny kształt tej odpowiedzialności stanowi konkretyzację normy konstytucyjnej zawartej w art. 77 ust. 1 Konstytucji², będącym źródłem odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

Poprzednikiem art. 36 u.k.s. był art. 23 Ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 29 sierpnia 1997 r.³ Należy zaznaczyć, że od chwili wejścia w życie ustawy z 1997 r. do dnia 27 stycznia 2004 r. obowiązywał dualizm regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej komornika. Kwestię tę regulował, obok art. 23 u.k.s.e., także art. 769 Kodeksu postępowania cywilnego⁴, którego § 1 zobowiązywał komornika do naprawienia szkód, wyrządzonych umyślnie lub przez niedbalstwo, jeśli poszkodowany nie mógł w toku postępowania zapobiec szkodzie

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1168 ze zm., dalej jako: u.k.s.

² Według art. 77 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1309 ze zm., dalej jako: u.k.s.e. Zgodnie z art. 23 ust. 1: „Komornik jest obowiązany do naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu czynności”, a według ust. 2: „Zastępca komornika ponosi odpowiedzialność jak komornik w zakresie czynności, które wykonywał”.

⁴ Ustawa z dnia 17 grudnia 1964 r., tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1805 ze zm., dalej jako: k.p.c.

za pomocą środków przewidzianych w Kodeksie postępowania cywilnego. Natomiast § 2 art. 769 k.p.c. statuował solidarną odpowiedzialność Skarbu Państwa oraz komornika za szkodę wyrządzoną przez komornika. Ten stan prawny istniał do chwili utraty przez art. 769 k.p.c. mocy obowiązującej. Wspomniany przepis został, w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2004 r.⁵, uznany za niekonstytucyjny, ponieważ konstruował odpowiedzialność odszkodowawczą komornika, opierając ją na zasadzie winy („umyślnie lub przez niedbalstwo”), co w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji jest niedopuszczalne. Rozwiązanie przyjęte na poziomie przepisów ustawowych nie może bowiem zawęzać odpowiedzialności organów władzy publicznej w porównaniu z rozwiązaniami zawartymi w regulacji konstytucyjnej. Z kolei ustawą z dnia 24 września 2004 r., nowelizującą ustawę o komornikach sądowych i egzekucji z 1997 r.⁶, przywrócono obowiązującą na gruncie art. 769 k.p.c. konstrukcję prawną solidarnej odpowiedzialności Skarbu Państwa. Do art. 23 u.k.s.e. dodany został § 3 o następującym brzmieniu: „Skarb Państwa jest odpowiedzialny za szkodę solidarnie z komornikiem”. Przepis art. 23 u.k.s.e. obowiązywał w niezmienionej już treści aż do chwili uchylenia ustawy, co nastąpiło 1 stycznia 2019 r.

Ze względu na uznanie niekonstytucyjności art. 769 k.p.c., nieaktualny stał się dorobek doktrynalny i orzeczniczy wypracowany na gruncie tego przepisu. Natomiast porównując treść przepisów art. 36 u.k.s. oraz art. 23 nieobowiązującej już ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, należy stwierdzić, że zasadnicze kwestie związane z charakterem oraz przesłankami odpowiedzialności odszkodowawczej komornika i Skarbu Państwa są treściowo zbieżne. Spostrzeżenie to uzasadnia twierdzenie, że poglądy doktryny i orzecznictwa ukształtowane na gruncie dawnego art. 23 u.k.s.e. zachowują aktualność.

Celem niniejszego artykułu jest zatem wyjaśnienie niektórych wątpliwości powstających na tle odpowiedzialności odszkodowawczej komornika sądowego oraz Skarbu Państwa na podstawie art. 36 u.k.s. Przedmiotem rozważań będą kwestie związane z charakterem prawnym oraz przesłankami tej odpowiedzialności, a także jej zakresem podmiotowym.

Według przyjętej w tekście zasadniczej tezy badawczej odpowiedzialność komornika sądowego i solidarna z nim odpowiedzialność Skarbu Państwa oparta na art. 36 u.k.s. wpisują się w model deliktowej odpowiedzialności odszkodowawczej. Przy określeniu normatywnego kształtu tej odpowiedzialności należy – poza wspomnianym art. 36 u.k.s. – odwołać się do przepisów rangi konstytucyjnej, odnoszących się do odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, a także przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących ogólnych reguł kompensacji szkody.

⁵ SK 26/03, OTK-A 2004 nr 1, poz. 3.

⁶ Dz.U. nr 236, poz. 2356.

STATUS PRAWNY KOMORNIKA SĄDOWEGO

Z punktu widzenia określenia charakteru prawnego odpowiedzialności odszkodowawczej komornika sądowego, istotne znaczenie ma ustalenie jego statusu prawnego na gruncie obecnie obowiązującej ustawy o komornikach sądowych z 2018 r. W tym względzie, podobnie jak na gruncie Ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 29 sierpnia 1997 r., nie ulega wątpliwości, że komornikowi sądowemu przysługuje status funkcjonariusza publicznego w każdej sferze jego działalności (art. 2 ust. 1 u.k.s.). Ponadto *de lege lata*, w odróżnieniu od stanu prawnego na gruncie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z 1997 r., komornik jest również organem władzy publicznej w zakresie wykonywania czynności w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, z wyjątkami przewidzianymi w odrębnych przepisach (art. 3 ust. 1 u.k.s.)⁷. Ustawodawca wyposażył go bowiem w określone kompetencje władcze, będące atrybutem władzy publicznej. Komornik posiada – w ramach wykonywanych zadań i funkcji – władcze kompetencje wobec innych podmiotów stosunków prawnych, chociaż nie jest organem władzy sądowniczej. Wykonując wyznaczone przez ustawę czynności, komornik nie jest związany ze stronami postępowania egzekucyjnego (wierzycielem i dłużnikiem) stosunkiem o charakterze prywatnoprawnym (np. stosunkiem zlecenia), lecz stosunkiem publicznoprawnym.

Przyznanie przez ustawodawcę komornikowi statusu organu władzy publicznej uzasadnia spojrzenie na jego pozycję ustrojową z perspektywy przepisów konstytucyjnych, a zwłaszcza art. 7 i art. 77 ust. 1 Konstytucji. Przepis art. 7 Konstytucji, wyrażając zasadę legalizmu, stanowi, że: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Natomiast zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Należy zauważyć, że norma konstytucyjna zawarta w art. 77 ust. 1 Konstytucji należy do tej grupy norm konstytucyjnych, które mają pozycję nadrzędną w ramach wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych, co wynika z miejsca tego przepisu w systematyce ustawy zasadniczej (rozdział II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”). Przepis ten nie tylko kreuje konstytucyjny środek ochrony wolności oraz praw człowieka i obywatela, ale również stanowi źródło prawa podmiotowego do wynagrodzenia szkody za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej⁸.

Konsekwencją uznania komornika sądowego za organ władzy publicznej jest konieczność uwzględnienia na poziomie regulacji ustawowej treści przepisu art. 77 ust. 1 Konstytucji, wyznaczającego konstytucyjny model odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej. Model ten nie stanowi jedynie potwierdzenia, czy

⁷ Zob. M. Jabłoński, *Rozdział 2. Komornik sądowy – funkcjonariusz publiczny czy „trójkształtny fenomen polskiego systemu prawa”*, w: *Analiza i ocena ustawy o komornikach sądowych oraz ustawy o kosztach komorniczych*, red. A. Marciniak, Sopot 2018, s. 51 i n.; E. Staszewska, *Rozdział 3. Charakter prawny służby komorniczej*, w: *Analiza i ocena...*, op. cit., s. 69 i n.

⁸ Zob. wyrok TK z 20 stycznia 2004 r., SK 26/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 3; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne: zarys wykładu*, Warszawa 2019, s. 45; idem, *Normy konstytucyjne relatywnie niezmiennalne*, w: *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, red. J. Trzcíński, Warszawa 1997, s. 137–155; K. Działocha, *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzygnięciu kolizji norm*, w: *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, red. J. Trzcíński, Warszawa 1997, s. 79–92.

też swoistej proklamacji samej idei odpowiedzialności odszkodowawczej w tym zakresie. Prawidłowa interpretacja art. 77 ust. 1 Konstytucji powinna zatem zmierzać do takiego odczytania sensu analizowanego przepisu, który uwzględni jego własne znaczenie normatywne⁹. Biorąc pod uwagę hierarchiczną strukturę norm prawnych oraz fakt, że art. 77 ust.1 Konstytucji nie jest jedynie powtórzeniem zasad ukształtowanych w ramach prawa powszechnego, treść omawianego przepisu musi być uwzględniana na poziomie wykładni art. 36 u.k.s.¹⁰

Odpowiedzialność odszkodowawcza z art. 77 ust. 1 Konstytucji oparta jest na obiektywnej kwalifikacji zachowania sprawcy szkody w postaci niezgodności z prawem, bez względu na to, czy ponosi on w tym zakresie winę¹¹. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego podkreśla się, że ustanowienie w art. 77 ust. 1 Konstytucji surowszych, w porównaniu z ogólnymi zasadami opartymi na winie, przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej organów władzy publicznej uzasadnione jest szczególną, służebną rolą tych organów w zapewnieniu ochrony wolności oraz praw człowieka i obywatela. Ewentualne uznanie dopuszczalności ustanowienia przez przepisy ustawowe dodatkowej przesłanki odpowiedzialności w postaci winy prowadziłoby do ograniczenia konstytucyjnie określonych ram ochrony tych wolności i praw¹². Ponadto omawiany przepis ma charakter gwarancyjny z perspektywy obowiązywania, wyrażonej w art. 7 Konstytucji, zasady legalizmu.

OBIEKTYWNY CHARAKTER ODPOWIEDZIALNOŚCI KOMORNIKA

Zarówno w judykaturze, jak i w literaturze prawniczej podkreśla się, że odpowiedzialność komornika na podstawie art. 36 u.k.s. za szkodę powstałą przy wykonywaniu powierzonych mu publicznoprawnych czynności ma charakter odpowiedzialności deliktowej¹³. Trafność tego poglądu znajduje uzasadnienie w tym, że: po pierwsze,

⁹ Nieco odmienne zapatrywanie wyraził TK w wyroku z 24 lutego 2009 r., SK 34/07, Dz.U. z 2009 r., nr 37, poz. 296.

¹⁰ Tak trafnie TK w uzasadnieniu wyroku z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001 nr 8, poz. 256.

¹¹ Zob. wyroki TK: z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256; z 7 października 2003 r., K 4/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 80; z 20 stycznia 2004 r., SK 26/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 3; z 24 lutego 2009 r., SK 34/07, OTK-A 2009, nr 2, poz. 10; E. Bagińska, A. Bień-Kacała, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2004, SK 26/03, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4, s. 120*; T. Zembrzuski, w: *Sądowe postępowanie egzekucyjne. Nowe wyzwania i perspektywy*, red. J. Jagieła, Warszawa 2020, s. 155.

¹² Zob. wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256; wyroki SN: z 8 stycznia 2002 r., I CKN 581/99, OSNC 2002 nr 10, poz. 128; z 27 marca 2003 r., V CKN 41/01, OSNC 2004, nr 6, poz. 96.

¹³ Zob. wyrok TK z 20 stycznia 2004 r., SK 26/03, OTK-A 2004 nr 1, poz. 3; uchwała SN z 13 października 2004 r., III CZP 54/04, OSNC 2005, nr 10, poz. 168; wyroki SN: z 3 marca 2005 r., II CK 634/04, Legalis nr 246052; z 27 marca 2009 r., III CSK 376/07, Legalis nr 140138; z 10 lutego 2010 r., V CSK 279/09, Legalis nr 350666; z 13 grudnia 2012 r., V CSK 7/12, Legalis nr 667429; z 5 lutego 2014 r., V CSK 172/13, Legalis nr 993314; z 9 listopada 2016 r., II CSK 39/16, Legalis nr 1550005; z 9 listopada 2016 r., II CSK 775/15, Legalis nr 1565014; wyroki SA: w Gdańsku z 5 listopada 2019 r., V ACa 153/18, Legalis nr 1886915; w Warszawie z 28 sierpnia 2018 r., V ACa 758/17, Legalis nr 1852313; w Szczecinie z 7 czerwca 2018 r., I ACa 103/17,

komornik jest powołany do wykonywania orzeczeń sądowych w drodze przymusowej egzekucji świadczeń pieniężnych i niepieniężnych, a także innych czynności określonych w ustawach; po drugie, w państwie prawa przymusowe wykonywanie wyroków w sprawach cywilnych nie odbywa się w drodze osobistych działań wierzyciela ani osób, którym zleca on wykonanie wyroku sądowego. Deliktowego charakteru omawianej odpowiedzialności nie podważa wyznaczony normatywnie status komornika sądowego jako funkcjonariusza publicznego oraz organu władzy publicznej.

Odpowiedzialność komornika sądowego na podstawie art. 36 u.k.s. oparta jest na przesłance bezprawności zachowania się komornika i jest niezależna od winy. Taki kształt tej odpowiedzialności wypływa, z jednej strony, ze statusu prawnego komornika sądowego jako organu władzy publicznej, z drugiej – z konieczności podporządkowania art. 36 u.k.s. normom konstytucyjnym, zwłaszcza regulacji zawartej w art. 77 Konstytucji.

Należy zauważyć, że nie każde nieprawidłowe zachowanie komornika będzie kwalifikowane jako bezprawne. Pojęcie „bezprawności” należy rozumieć jako zaprzeczenie zachowania zgodnego z nakazami i zakazami wynikającymi z normy prawnej. Według dominującego poglądu doktryny i judykatury niezgodność z prawem, stanowiąca przesłankę odpowiedzialności organu władzy publicznej, należy rozumieć ściśle, odwołując się do konstytucyjnego ujęcia źródeł prawa (art. 87–94 Konstytucji). Niezgodne z prawem będzie zatem działanie lub zaniechanie sprzeczne z przepisami Konstytucji, ustawy, ratyfikowanej umowy międzynarodowej, rozporządzenia, aktu prawa miejscowego czy przepisu prawa powszechnie obowiązującego aktu prawa europejskiego. Na gruncie art. 36 u.k.s. należy przyjąć takie właśnie wąskie ujęcie bezprawności, a nie – jego tradycyjnie przyjmowane na gruncie prawa cywilnego – szersze rozumienie, obejmujące nadto naruszenia norm moralnych i obyczajowych, określane mianem „zasad współżycia społecznego” lub „dobrych obyczajów”¹⁴.

Legalis nr 2177446; w Białymstoku z 15 września 2017 r., I ACa 522/16, Legalis nr 1674195; w Szczecinie z 20 listopada 2014 r., I ACa 467/14, Legalis nr 1241607; w Szczecinie z 11 lipca 2013 r., I ACa 103/13, Legalis nr 776432; w Białymstoku z 26 czerwca 2013 r., I ACa 284/13, Legalis nr 736057; w Szczecinie z 23 kwietnia 2013 r., I ACa 12/13, Legalis nr 687922; J. Bieluk, *Rozdział 9. Odpowiedzialność odszkodowawcza komornika w nowej regulacji prawnej*, w: *Analiza i ocena ustawy o komornikach sądowych oraz ustawy o kosztach komorniczych*, red. A. Marciniak, Sopot 2018, s. 205; A. Marciniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza komornika sądowego w prawie polskim*, Sopot 2020, s. 36; Z. Knypl, *Jeszcze o odpowiedzialności odszkodowawczej komornika*, „Problemy Egzekucji” 2001, nr 18, s. 67–68; G. Rząsa, *Odpowiedzialność odszkodowawcza komornika – suplement (po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2004 r.)*, „Radca Prawny” 2004, nr 2, s. 87; G. Kuczyński, w: *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji*, red. J. Świeczkowski, Warszawa 2012, s. 139; M. Simbierowicz, w: *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz*, red. M. Simbierowicz, M. Świtkowski, LEX 2012, komentarz do art. 36, pkt 2.

¹⁴ Tak TK w wyrokach: z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256; z 23 września 2003 r., K 20/02, OTK-A 2003, Nr 7, poz. 76; oraz SN w wyroku z 8 stycznia 2002 r., I CKN 581/99, OSP 2002, nr 11, poz. 143; SA w Warszawie w wyroku z 19 marca 2014 r., VI ACa 1178/13, Legalis nr 993843; Z. Radwański, A. Olejniczak, J. Grykiel, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2022, s. 233–234; H. Ciepla, J. Skibińska-Adamowicz, *Status prawny komornika i podstawy jego odpowiedzialności odszkodowawczej po uchyleniu art. 769 k.p.c.*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2006, nr 4–6, s. 17; J. Bieluk, *Rozdział 9. Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, op. cit.,

ARTYKUŁ 36 U.K.S. JAKO PODSTAWA ODPOWIEDZIALNOŚCI

Analiza art. 36 u.k.s. prowadzi do wniosku, że regulacja ta spełnia ustawowe przesłanki, pozwalające zakwalifikować ją jako samodzielną podstawę odpowiedzialności komornika sądowego¹⁵. Omawiany artykuł określa bowiem przesłanki podmiotowe oraz przedmiotowe, stanowiące podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej komornika. Twierdzenie to nie oznacza jednak, że omawiany przepis zawiera kompleksową regulację dotyczącą omawianej odpowiedzialności. Przepis art. 36 u.k.s. nie definiuje – co jest zamierzone przez ustawodawcę – podstawowych pojęć występujących w ramach konstrukcji prawnej odpowiedzialności odszkodowawczej. W tym zakresie należy odwołać się do przepisów Kodeksu cywilnego, zawierających ogólne reguły rządzące tą odpowiedzialnością (pojęcia szkody, związku przyczynowego, przyczynienia się poszkodowanego do powstania szkody itd.).

Do odpowiedzialności odszkodowawczej opartej na art. 36 u.k.s. znajduje zastosowanie zasada pełnej kompensacji szkody, wyrażona w art. 361 § 2 k.c. Oznacza to, że obowiązek odszkodowawczy komornika obejmuje straty, jakie poszkodowany poniósł (*damnum emergens*), oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządono (*lucrum cessans*)¹⁶. Szkoda, o której mowa w art. 36 u.k.s., obejmuje każdy uszczerbek w dobrach prawnie chronionych danego podmiotu, a zatem zarówno szkodę majątkową, jak i szkodę niemajątkową (zadośćuczynienie za doznaną krzywdę). Szerokie ujęcie szkody na gruncie art. 36 u.k.s. wpisuje się również w konstytucyjny model odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej¹⁷.

s. 208; A. Pytel, „Czyj zysk, tego ryzyko” – czy istnieją określone granice odpowiedzialności komornika sądowego?, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2017, nr 10, s. 49 i 56; G. Kuczyński, w: *Ustawa o komornikach sądowych...*, red. J. Świeczkowski, op. cit., s. 140; A. Marciniak, *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 158; Z. Knypl, Z. Merchel, *Komentarz do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, Sopot 2015, s. 221–222; M. Simbierowicz, w: *Ustawa o komornikach sądowych...*, red. M. Simbierowicz, M. Świtekowski, op. cit., komentarz do art. 36, pkt 3; M. Rybicka-Pakuła, w: *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Kodeks Etyki Zawodowej Komornika Sądowego. Komentarz*, red. M. Świeczkowska-Wójcikowska, J. Świeczkowski, LEX 2020, komentarz do art. 36, pkt 12.

¹⁵ Taki pogląd wyrażony został jeszcze na gruncie art. 23 u.k.s.e. i zachowuje aktualność w odniesieniu do art. 36 u.k.s. – zob. wyroki SN: z 30 października 2014 r., II CSK 60/14, OSNC 2015, nr 10, poz. 123; z 24 czerwca 2015 r., II CSK 544/14, OSNC 2016, nr 6, poz. 76; odmiennie np. wyrok SA w Poznaniu z 11 sierpnia 2017 r., I ACa 1568/16, Legalis nr 1714493; A. Marciniak, *Ustawa...*, op. cit., s. 158; J. Bieluk, *Rozdział 9. Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, op. cit., s. 206.

¹⁶ Zob. W. Warkała, *Odpowiedzialność. Funkcje, rodzaje, granice*, Warszawa 1972, s. 123; M. Kaliński, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, w: *System Prawa Prywatnego. Tom 6. Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Warszawa 2018, s. 18.

¹⁷ Tak też A. Górski, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez komornika działającego w charakterze organu egzekucyjnego*, „Palestra” 2003, nr 11–12, s. 93; T. Zembrzuski, w: *Sądowe postępowanie egzekucyjne...*, op. cit., s. 156; A. Marciniak, *Ustawa...*, op. cit., s. 158; idem, *Odpowiedzialność...*, op. cit., s. 42; H. Ciepla, J. Skibińska-Adamowicz, *Status prawny komornika i podstawy...*, op. cit., s. 21; J. Bieluk, *Rozdział 9. Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, op. cit., s. 210; G. Kuczyński, w: *Ustawa o komornikach sądowych...*, red. J. Świeczkowski, op. cit., s. 140; Z. Knypl, Z. Merchel, op. cit., s. 224–225; M. Simbierowicz, w: *Ustawa o komornikach sądowych...*, red. M. Simbierowicz, M. Świtekowski, op. cit., komentarz do art. 36, pkt 5. Zob. również wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001 nr 8, poz. 256.

Odpowiedzialność odszkodowawcza komornika z art. 36 u.k.s. nie obejmuje natomiast kosztów działalności komornika oraz jego zobowiązań wynikających z zatrudnienia osób niezbędnych do obsługi kancelarii, ochrony mienia i pomocy w czynnościach terenowych w ramach umowy o pracę albo umowy cywilnoprawnej (art. 153 ust. 1 u.k.s.). Podmiotami poszkodowanymi mogą być nie tylko strony i uczestnicy postępowania egzekucyjnego, ale także inne osoby, które mogą doznać uszczerbku wskutek czynności podejmowanych przez komornika¹⁸.

Istotnym elementem kształtującym odpowiedzialność odszkodowawczą komornika sądowego na podstawie art. 36 u.k.s. jest wymóg, aby działanie lub zaniechanie komornika nastąpiło „przy wykonywaniu czynności”. Zastosowana w art. 36 u.k.s. formuła jest znana przepisom Kodeksu cywilnego regulującym deliktową odpowiedzialność osób powierzających wykonanie czynności innej osobie (art. 429 i 430 k.c.), a także przepisom dotyczącym odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej (art. 417 § 1 k.c.). Wyrażenie „przy wykonywaniu czynności” oznacza istnienie funkcjonalnej więzi między dokonywaną czynnością a powstałą szkodą¹⁹. Należy mieć przy tym na uwadze, że w świetle art. 3 u.k.s. komornik wykonuje czynności w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, a także inne czynności powierzone mu przez ustawodawcę. W art. 36 u.k.s. przy określeniu „czynności” ustawodawca nie użył kwantyfikatora szczegółowego, co uzasadnia twierdzenie, że odpowiedzialność odszkodowawcza komornika powstaje przy wykonywaniu przez niego każdej czynności. Odpowiedzialność ta nie ogranicza się zatem jedynie do czynności egzekucyjnych w „wąskim rozumieniu, obejmujących wyłącznie czynności, zmierzające bezpośrednio do przymusowego zaspokojenia wierzyciela”²⁰.

W sytuacji wyrządzenia przez komornika szkody, która powstała „przy okazji” wykonywania przez niego czynności, odpowiedzialność odszkodowawcza komornika kształtuje się na zasadach ogólnych, przewidzianych w Kodeksie cywilnym²¹, np. w sytuacji uszkodzenia należącego do dłużnika mienia podczas czynności zajęcia ruchomości.

Kwalifikacja odpowiedzialności komornika, opartej na art. 36 u.k.s., jako odpowiedzialności odszkodowawczej pozwala stwierdzić, że przesłanką jej powstania

¹⁸ Wyrok SA w Poznaniu z 11 sierpnia 2017 r., I ACa 1568/16, Legalis nr 1714493.

¹⁹ Tak Z. Radwański, A. Olejniczak, J. Grykiel, op. cit. s. 224-225.

²⁰ Tak SN na gruncie dawnego przepisu art. 23 u.k.s.e. (obecnie art. 36 u.k.s.) w wyroku z 24 czerwca 2015 r., II CSK 544/14, OSNC 2016, nr 6, poz. 76. Podobnie też E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 451-452; A. Górski, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, op. cit., s. 92; J. Bieluk, *Rozdział 9. Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, op. cit., s. 209; A. Pytel, op. cit., s. 48; A. Marciniak, *Ustawa...*, s. 158-159; Z. Knypl, Z. Merchel, op. cit., s. 224; M. Świtkowski, w: *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz*, red. M. Simbierowicz, LEX/el. 2023, komentarz do art. 36, pkt 3. Zob. również wyrok SN z 30 października 2014 r. (II CSK 60/14, OSNC 2015, nr 10, poz. 123), w którym Sąd ten wyraził trafną ocenę, że zachowaniem bezprawnym w świetle art. 36 u.k.s. może być czynność polegająca na ustaleniu i pobraniu opłat egzekucyjnych.

²¹ Zob. A. Marciniak, *Odpowiedzialność...*, s. 48 i 49; H. Ciepła, J. Skibińska-Adamowicz, *Status prawny komornika i podstawy...*, op. cit., s. 22; W. Tomalak, *Status ustrojowy i procesowy komornika sądowego*, Warszawa 2014, s. 175; J. Bieluk, *Rozdział 9. Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, op. cit., s. 210; M. Rybicka-Pakuła, w: *Ustawa o komornikach sądowych...*, op. cit., komentarz do art. 36, pkt 7.

jest istnienie adekwatnego związku przyczynowego. Istnienia związku przyczynowego nie wyłącza możliwość pojawienia się przyczyny rezerwowej (hipotetycznej, *causa superveniens*), będącej hipotetyczną okolicznością późniejszą aniżeli przyczyna, która realnie spowodowała powstanie szkody²². Stąd też za niedopuszczalne uznać należy powołanie się przez komornika na przyczynę rezerwową (hipotetyczna, *causa superveniens*), polegającą na tym, że również legalnie prowadzona egzekucja spowodowałaby taki sam skutek w postaci zaspokojenia wierzyciela.

Komornik sądowy nie może zwolnić się, względem poszkodowanego, od odpowiedzialności odszkodowawczej opartej na art. 36 u.k.s., wykazując, że dokonał czynności w następstwie wykonania zarządzenia sądu, zmierzającego do zapewnienia należytego wykonania egzekucji w trybie nadzoru judykacyjnego (art. 759 § 2 k.p.c.). Okoliczność, że komornikowi przysługuje roszczenie regresowe do Skarbu Państwa (na podstawie art. 36 ust. 2, zd. 3 u.k.s.) w sytuacji, gdy szkoda powstała wyłącznie na skutek stosowania się komornika do zarządzeń sądu lub organów nadzoru administracyjnego, nie zmienia zasad solidarnej odpowiedzialności komornika i Skarbu Państwa wobec poszkodowanego.

Nie stanowi okoliczności wyłączającej omawianą odpowiedzialność również oddalenie przez sąd skargi na czynności komornika, która spowodowała szkodę (art. 767 k.p.c.)²³. W stanie faktycznym sprawy rozstrzygniętej wyrokiem Sądu Najwyższego z 16 marca 2007 r. (III CSK 381/06), skierowany przez stronę powodową wobec komornika zarzut polegał na tym, że przeprowadził on licytację przed uprawnieniem się opinii i oszacowania nieruchomości (art. 952 k.p.c.). Ponadto skarga na opis i oszacowanie została oddalana, ale nastąpiło to po przeprowadzeniu licytacji przez komornika. Kwestionując ocenę prawną dokonaną w tej sprawie przez sąd pierwszej i drugiej instancji, Sąd Najwyższy jednoznacznie stwierdził, że przeprowadzenie licytacji z naruszeniem art. 952 k.p.c., tj. przed uprawnieniem się opisu i oszacowania, nie można zakwalifikować jedynie jako „pewne uchybienie ze strony komornika”. Zachowanie komornika było działaniem bezprawnym, które, przy spełnieniu pozostałych przesłanek (istnienie szkody oraz związku przyczynowego), rodzi jego odpowiedzialność odszkodowawczą. Na podkreślenie zasługuje uwaga Sądu Najwyższego, że w obecnym stanie prawnym zaskarżenie wadliwych czynności komornika nie jest przesłanką warunkującą powstanie jego odpowiedzialności za szkodę. W głównej tezie uzasadnienia analizowanego orzeczenia Sąd Najwyższy trafnie stwierdził, że: „błędne oddalenie przez sąd skargi na czynność komornika, która spowodowała szkodę, nie wyłącza odpowiedzialności odszkodowawczej komornika na podstawie art. 23 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (obecnie art. 36 u.k.s. – przyp. Z.K., A.T.)”.

²² Zob. szerzej A. Koch, w: *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626*, red. M. Gutowski, Legalis 2022, komentarz do art. 361 k.c., nb. 31–36; P. Machnikowski, w: *Zobowiązania. Przepisy ogólne i powiązane przepisy Księgi I KC. Tom I. Komentarz*, red. P. Machnikowski, Legalis 2022, komentarz do art. 361 k.c., nb. 73–139.

²³ Por. wyrok SN z 16 marca 2007 r., III CSK 381/06, OSNC 2008, nr 2, poz. 28 – który, choć wydany na gruncie art. 23 u.k.s.e., zachowuje aktualność *de lege lata*.

SOLIDARNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ SKARBU PAŃSTWA

Gwarancyjny charakter analizowanego wcześniej przepisu art. 77 ust. 1 Konstytucji, a także ustawowy obowiązek nadzoru nad komornikami sprawowany przez sąd jako organ wymiaru sprawiedliwości stanowią uzasadnienie dla istnienia solidarnej z komornikiem odpowiedzialności Skarbu Państwa. Przepis art. 36 ust. 2 u.k.s. jest samoistną podstawą istnienia zobowiązania solidarnego komornika i Skarbu Państwa, stanowiąc *lex specialis* – w rozumieniu art. 421 k.c. – wobec art. 417–4172 k.c., których zastosowanie jest wówczas wyłączone.

Odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie art. 36 u.k.s. jest odpowiedzialnością za cudzy czyn. Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą po spełnieniu przesłanek decydujących o powstaniu odpowiedzialności komornika. Oznacza to, że odpowiedzialność ta powstaje wtedy, gdy na skutek niezgodnego z prawem działania lub zaniechania komornika, przy wykonywaniu przez niego czynności, zostanie wyrządzona szkoda, a między zdarzeniem a szkodą będzie istniał normalny związek przyczynowy. Poszkodowany może wówczas – według swego wyboru – pozwać jednego albo obu dłużników solidarnie odpowiadających za szkodę. Skarb Państwa odpowiada nie zamiast, lecz obok komornika, czyli solidarnie z nim, a zatem istnienie odpowiedzialności Skarbu Państwa nie zwalnia komornika od odpowiedzialności²⁴.

Solidarna odpowiedzialność odszkodowawcza komornika i Skarbu Państwa obejmuje także działanie lub zaniechanie asesora komorniczego, w tym asesora będącego zastępcą komornika, a także osoby powiązanej z komornikiem umową o pracę lub umową cywilnoprawną, wykonującej czynności związane z postępowaniem egzekucyjnym. Ponadto odpowiedzialność ta obejmuje działania zastępcy komornika, którym jest asesor komorniczy wyznaczony w trybie art. 43 ust. 1 u.k.s. (art. 36 ust. 3 u.k.s.). Natomiast zastępowany komornik oraz Skarb Państwa nie ponoszą odpowiedzialności za działania lub zaniechania zastępcy komornika, jeśli jest nim inny komornik²⁵.

Przyjęte przez ustawodawcę w ustawie o komornikach sądowych rozwiązanie dotyczące odpowiedzialności zastępcy komornika będącego asesorem, uzasadnione jest dwiema przesłankami. Po pierwsze tym, że ów zastępca działa na rachunek zastępowanego komornika. Po drugie, to komornik, a nie asesor komorniczy objęty jest obowiązkowym ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej za szkody, które mogą zostać wyrządzone w związku z wykonywaniem czynności przypisanych

²⁴ E. Bagińska, *Istota i przesłanki solidarnej odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez komornika sądowego*, Przegląd Prawa Egzekucyjnego 2009, nr 11, s. 17; eadem, *Odpowiedzialność...*, op. cit., s. 458; wyrok SN z 27 października 1971, I CR 427/71, OSNCP 1972, nr 5, poz. 88.

²⁵ Na gruncie poprzednio obowiązujących regulacji odpowiedzialność za szkodę spowodowaną działaniami zastępcy komornika opierała się na jednolitych zasadach, niezależnie od tego, kto przy dokonywaniu czynności egzekucyjnych występował w charakterze zastępcy komornika. W myśl art. 23 ust. 2 u.k.s.e. zastępca komornika ponosił „odpowiedzialność jak komornik w zakresie czynności, które wykonywał”. Była to odpowiedzialność oparta na tych samych przesłankach i na tej samej zasadzie odpowiedzialności, na jakich opierała się odpowiedzialność komornika.

ustawowo komornikowi. Ponadto zakres ubezpieczenia, któremu podlega komornik, obejmuje również działania lub zaniechania asesorów (art. 37 ust. 1 u.k.s.).

Należy zauważyć, że odpowiedzialność Skarbu Państwa nie dotyczy jednak zobowiązań komornika wynikających z zatrudnienia osób niezbędnych do obsługi kancelarii, a także podmiotów niezbędnych do ochrony mienia i pomocy w czynnościach terenowych w ramach zawartej umowy o pracę, umowy o dzieło, umowy zlecenia lub umowy o świadczenie usług, oraz kosztów jego działalności (art. 153 ust. 4 u.k.s.).

Obecnie obowiązujące regulacje prawne przewidują, w odróżnieniu od ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z 1997 r., zasady rozliczania roszczeń regresowych między komornikiem a Skarbem Państwa. Zgodnie z art. 36 ust. 2 zd. 2 u.k.s. o istnieniu tych roszczeń regresowych decyduje fakt, czy „szkoda powstała wyłącznie na skutek stosowania się przez komornika do zarządzeń sądu lub organów nadzoru administracyjnego”. Pozytywne rozstrzygnięcie tej okoliczności oznacza, że komornik, który naprawił szkodę, ma zwrotne roszczenie do Skarbu Państwa; jeśli zaś szkodę naprawił Skarb Państwa, wówczas nie ma on roszczenia zwrotnego do komornika. Irrelevantne dla rozkładu ciężaru naprawienia szkody w stosunku wewnętrznym między komornikiem i Skarbem Państwa są zatem pozostałe okoliczności, a zwłaszcza ich wina oraz stopień, w jakim przyczynili się do powstania szkody.

Określone w art. 36 ust. 2 zasady dokonywania zwrotnych roszczeń między komornikiem a Skarbem Państwa nie wpływają ani na solidarny charakter odpowiedzialności odszkodowawczej wymienionych podmiotów, ani na przesłanki decydujące o powstaniu tej odpowiedzialności²⁶. Oznacza to, że sąd w sprawie o zapłatę odszkodowania na podstawie art. 36 ust. 1 u.k.s. nie bada, czy szkoda powstała na skutek wykonania zarządzeń sądu lub organów nadzoru administracyjnego.

Przyjęta przez ustawodawcę powyższa konstrukcja dla roszczeń regresowych komornika oraz Skarbu Państwa jest w pełni uzasadniona złożonym statusem prawnym komornika, a także obecnym zakresem sprawowanego nad komornikiem nadzoru judykacyjnego oraz administracyjnego²⁷. Komornik, z jednej strony jako funkcjonariusz publiczny i organ władzy publicznej, wykonuje władztwo państwowe w zakresie przymusowego egzekwowania orzeczeń, a z drugiej – prowadzi swoją działalność na własny rachunek i własne ryzyko, ponosząc koszty związane z prowadzeniem kancelarii.

²⁶ Stąd też nieuzasadnione jest twierdzenie, że „Skarb Państwa wobec takiego brzmienia (art. 36 ust. 2 u.k.s. – przyp. Z.K., A.T.) odpowiada tylko wtedy, gdy szkoda powstała wyłącznie na skutek stosowania się przez komornika do zarządzeń sądu lub organów nadzoru administracyjnego”; zob. J. Bieluk, *Rozdział 9. Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, op. cit., s. 215.

²⁷ W ramach nadzoru judykacyjnego komornik przy wykonywaniu czynności podlega orzeczeniom sądu, w tym wydanym w trybie art. 759 § 2 k.p.c. (art. 166 ust. 1 u.k.s.). Przepis ten obliuguje sąd do wydawania z urzędu zarządzeń zmierzających do zapewnienia należytego wykonania egzekucji oraz usuwa spostrzeżone uchybienia. Należy przy tym zauważyć, że wyrażona w ramach wydanych zarządzeń ocena prawna jest wiążąca dla komornika (art. 759 § 2 zd. 2 u.k.s.). W zakresie zaś nadzoru administracyjnego komornik podlega zarządzeniom nadzorczym prezesa właściwego sądu rejonowego, sądu okręgowego oraz sądu apelacyjnego, a także zarządzeniom Ministra Sprawiedliwości (art. 168 ust. 3 w zw. z art. 167 ust. 1). Zarządzenia te nie mogą dotyczyć przepisów, których stosowanie podlega kognicji sądu sprawowanej w ramach nadzoru judykacyjnego (art. 168 ust. 4 u.k.s.).

PODSUMOWANIE

Przeprowadzone rozważania doprowadziły do wyjaśnienia niektórych wątpliwości powstających na tle odpowiedzialności odszkodowawczej, o której mowa w art. 36 u.k.s. Centralnym punktem tych analiz jest teza, w myśl której wspomniany przepis stanowi samodzielną podstawę odpowiedzialności komornika sądowego. Jest to odpowiedzialność deliktowa, oparta na przesłance bezprawności zachowania się komornika, co oznacza, że jest ona niezależna od jego winy. Szkoda podlegająca kompensacji na gruncie omawianego przepisu obejmuje każdy uszczerbek w dobrach prawnie chronionych danego podmiotu, a zatem zarówno szkodę majątkową, jak i szkodę niemajątkową (zadośćuczynienie za doznaną krzywdę).

Na gruncie art. 36 u.k.s. należy przyjąć wąskie ujęcie bezprawności, odwołujące się do konstytucyjnego ujęcia źródeł prawa (art. 87–94 Konstytucji), nie zaś jego tradycyjne, szersze ujęcie, obejmujące nadto naruszenia norm moralnych i obyczajowych, określane mianem „zasad współżycia społecznego” lub „dobrych obyczajów”. Odpowiedzialność komornika powstaje, gdy działanie lub zaniechanie komornika nastąpiło „przy wykonywaniu czynności”. Oznacza to, że jego odpowiedzialność nie ogranicza się jedynie do czynności egzekucyjnych w wąskim rozumieniu, obejmujących wyłącznie czynności, zmierzających bezpośrednio do przymusowego zaspokojenia wierzyciela.

Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów ustawy o komornikach sądowych, zastępowany komornik ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za działania zastępcy komornika, którym jest asesor komorniczy wyznaczony w trybie art. 43 ust. 1 u.k.s. (art. 36 ust. 3 u.k.s.). Zastępowany komornik nie ponosi natomiast odpowiedzialności za działania lub zaniechania zastępcy komornika, jeśli jest nim inny komornik.

Analizowany art. 36 u.k.s. jest nie tylko podstawą odpowiedzialności komornika sądowego, ale także podstawą solidarnej z nim odpowiedzialności Skarbu Państwa. Zasady dokonywania zwrotnych roszczeń między komornikiem oraz Skarbem Państwa (art. 36 ust. 2 u.k.s.) nie wpływają ani na solidarny charakter odpowiedzialności odszkodowawczej wymienionych podmiotów, ani na przesłanki decydujące o powstaniu tej odpowiedzialności. Ponadto komornik sądowy nie może zwolnić się, względem poszkodowanego, od odpowiedzialności odszkodowawczej opartej na art. 36 u.k.s., wykazując, że dokonał czynności w następstwie wykonania zarządzenia sądu, zmierzającego do zapewnienia należytego wykonania egzekucji w trybie nadzoru judykacyjnego (art. 759 § 2 k.p.c.).

BIBLIOGRAFIA

- Bagińska E., *Istota i przesłanki solidarnej odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez komornika sądowego*, Przegląd Prawa Egzekucyjnego 2009, nr 11.
- Bagińska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006.
- Bagińska E., Bień-Kacała A., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2004, SK 26/03, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4.*
- Bieluk J., *Rozdział 9. Odpowiedzialność odszkodowawcza komornika w nowej regulacji prawnej*, w: *Analiza i ocena ustawy o komornikach sądowych oraz ustawy o kosztach komorniczych*, red. A. Marciniak, Sopot 2018.

- Ciepla H., Skibińska-Adamowicz J., *Status prawny komornika i podstawy jego odpowiedzialności odszkodowawczej po uchyleniu art. 769 k.p.c.*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2006, nr 4–6.
- Działocha K., *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzygnięciu kolizji norm*, w: *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997.
- Garlicki L., *Normy konstytucyjne relatywnie niezmiennialne*, w: *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne: zarys wykładu*, Warszawa 2019.
- Górski A., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez komornika działającego w charakterze organu egzekucyjnego*, „Palestra” 2003, nr 11–12.
- Jabłoński M., *Rozdział 2. Komornik sądowy – funkcjonariusz publiczny czy „trójkształtny fenomen polskiego systemu prawa”*, w: *Analiza i ocena ustawy o komornikach sądowych oraz ustawy o kosztach komorniczych*, red. A. Marciniak, Sopot 2018.
- Kaliński M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, w: *System Prawa Prywatnego. Tom 6. Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Warszawa 2018.
- Knypl Z., *Jeszcze o odpowiedzialności odszkodowawczej komornika*, „Problemy Egzekucji” 2001, nr 18.
- Knypl Z., Merchel Z., *Komentarz do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, Sopot 2015.
- Koch A., w: *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626*, red. M. Gutowski, Legalis 2022.
- Kuczyński G., w: *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji*, red. J. Świeczkowski, Warszawa 2012.
- Machnikowski P., w: *Zobowiązania. Przepisy ogólne i powiązane przepisy Księgi I KC. Tom I. Komentarz*, red. P. Machnikowski, Legalis 2022.
- Marciniak A., *Odpowiedzialność odszkodowawcza komornika sądowego w prawie polskim*, Sopot 2020.
- Marciniak A., *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Pytel A., *„Czyj zysk, tego ryzyko” – czy istnieją określone granice odpowiedzialności komornika sądowego?*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2017, nr 10.
- Radwański Z., Olejniczak A., Grykiel J., *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2022.
- Rybicka-Pakuła M., w: *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Kodeks Etyki Zawodowej Komornika Sądowego. Komentarz*, red. M. Świeczkowska-Wójcikowska, J. Świeczkowski, LEX 2020.
- Rząsa G., *Odpowiedzialność odszkodowawcza komornika – suplement (po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2004 r.)*, „Radca Prawny” 2004, nr 2.
- Simbierowicz M., w: *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz*, red. M. Simbierowicz, M. Świtkowski, LEX 2020.
- Staszewska E., *Rozdział 3. Charakter prawny służby komorniczej*, w: *Analiza i ocena ustawy o komornikach sądowych oraz ustawy o kosztach komorniczych*, red. A. Marciniak, Sopot 2018.
- Świtkowski M., w: *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz*, red. M. Simbierowicz, LEX/el. 2023.
- Tomalak W., *Status ustrojowy i procesowy komornika sądowego*, Warszawa 2014.
- Warkała W., *Odpowiedzialność. Funkcje, rodzaje, granice*, Warszawa 1972.
- Zembrzusi T., w: *Sądowe postępowanie egzekucyjne. Nowe wyzwania i perspektywy*, red. J. Jagieła, Warszawa 2020.

Cytuj jako:

Kuniewicz Z., Tomczyk A., *Odpowiedzialność komornika sądowego i Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu czynności przez komornika*, „Ius Novum” 2024, nr 4(18), s. 55–67. DOI: 10.26399/iusnovum.v18.4.2024.30/z.kuniewicz/a.tomczyk

ŚWIADCZENIE PIEŁĘGNACYJNE A ŚWIADCZENIE WSPIERAJĄCE – OCENA PRAWA INTERTEMPORALNEGO

KATARZYNA MAŁYSA-SULIŃSKA*
PRZEMYSŁAW KLEDZIK**

DOI: 10.26399/iusnovum.v18.4.2024.31/m.malysa-sulinska/p.kledzik

STRESZCZENIE

W dniu 1 stycznia 2024 r. zaczął obowiązywać nowy system wsparcia osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów. Nowe rozwiązania w tym zakresie ujęto w Ustawie z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym, przepisami której nie tylko wprowadzono nowe świadczenie adresowane bezpośrednio do osób z niepełnosprawnościami, ale także w istotny sposób zmodyfikowano katalog świadczeń skierowanych do opiekunów tych osób. Przepisami tej ustawy zmieniono także charakter świadczenia pielęgnacyjnego, które dotychczas stanowiło ekwiwalent za brak możliwości podjęcia aktywności zarobkowej przez opiekuna osoby z niepełnosprawnością. Jednocześnie ustawodawca – przy założeniu spełnienia określonych przesłanek – dopuścił możliwość ustalania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na zasadach obowiązujących do dnia 31 grudnia 2023 r. Przedmiotem opracowania jest analiza regulacji normatywnych, które odnoszą się do możliwości nabycia po dniu 1 stycznia 2024 r. prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przepisów obowiązujących do dnia 31 grudnia 2023 r.

Słowa kluczowe: świadczenie pielęgnacyjne, świadczenie wspierające, zbieg praw do świadczeń opiekuńczych

* dr hab., prof. UJ, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji (Polska), e-mail: k.malysa-sulinska@uj.edu.pl, ORCID 0000-0002-6406-8851

** dr hab., prof. US, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji (Polska), e-mail: przemyslaw.kledzik@usz.edu.pl, ORCID 0000-0003-2376-5092



CARE BENEFIT AND SUPPORT BENEFIT –
ASSESSMENT OF INTERTEMPORAL LAW

ABSTRACT

On 1 January 2024 a new support scheme for persons with disabilities and their carers entered into force. New solutions in this regard were included in the Act of 7 July 2023 on the support benefit, which introduced a new benefit addressed directly to persons with disabilities and which also significantly modified the catalogue of benefits directed to carers of such persons. Provisions of this act also changed the nature of the care benefit, which until that time had provided an equivalent for carers of persons with disabilities for not being allowed to take up gainful activity. At the same time the legislator, assuming certain requirements are met, allowed the possibility of establishing the right to the care benefit on terms in force until 31 December 2023. The subject of this study is an analysis of normative regulations which apply to the possibility of acquiring of the right to the care benefit after 1 January 2024 on the basis of regulations in force until 31 December 2023.

Keywords: care benefit, support benefit, confluence of rights to care-related allowances

WPROWADZENIE

Z dniem 1 stycznia 2024 r. zaczęły obowiązywać regulacje Ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym¹, wprowadzające istotne zmiany w systemie wsparcia osób z niepełnosprawnościami oraz ich opiekunów. Przepisami tej ustawy do obrotu prawnego wprowadzono nowe świadczenie skierowane do osób z niepełnosprawnością, a nadto w istotny sposób zmieniono – ujęte w Ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych² – regulacje świadczeń skierowanych do opiekunów tych osób. I tak od dnia 1 stycznia 2024 r. nową instytucję przeznaczoną dla osób z niepełnosprawnościami stanowi świadczenie wspierające skierowane bezpośrednio do tych osób, którego cel ustawodawca określił jako częściowe pokrycie wydatków związanych z zaspokojeniem szczególnych potrzeb życiowych osób z niepełnosprawnością. Równoległe z wprowadzeniem do obrotu prawnego wskazanego powyżej świadczenia nastąpiła istotna zmiana w obrębie obowiązującego dotychczas systemu świadczeń skierowanych do opiekunów osób z niepełnosprawnościami. Z końcem 2023 r. przestał obowiązywać bowiem art. 16a u.ś.r., stanowiący podstawę ustalenia prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego³. Z upływem ostatniego dnia 2023 r. weszły w życie również zmiany w obrębie – regulującego świadczenie pielęgnacyjne – art. 17 u.ś.r., którymi ustawodawca zmienił charakter tego świadczenia opiekuńczego. W nowym brzmieniu art. 17 u.ś.r., świadczenie pielęgnacyjne – inaczej niż dotychczas – przeznaczone jest wyłącznie dla opiekunów osób z niepełnosprawnością, które nie ukończyły 18. roku życia,

¹ Dz.U. poz. 1429 ze zm.; dalej jako: u.ś.w.

² Dz.U. z 2024 r., poz. 323 ze zm.; dalej jako u.ś.r.

³ Szerzej na temat specjalnego zasiłku opiekuńczego zob. K. Małysa-Sulińska, A. Kawecka, *Komentarz do art. 16a u.ś.r.*, w: *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, red. K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2023, s. 272 i n.

a jednocześnie jego przyznanie nie jest powiązane z niepodejmowaniem pracy zarobkowej przez opiekuna osoby z niepełnosprawnością⁴.

Cechą charakteryzującą nowe rozwiązania normatywne jest skierowanie wsparcia finansowego bezpośrednio do wymagających go osób z niepełnosprawnością, które ukończyły 18. rok życia. Rozwiązanie takie – w ocenie projektodawcy – ma na celu upodmiotowienie osoby z niepełnosprawnością. Osoba z niepełnosprawnością otrzymująca wsparcie finansowe w postaci wskazanego świadczenia może bowiem samodzielnie decydować o sposobie jego wydatkowania, co nie następuje, gdy wsparcie kierowane jest do rąk jej opiekuna. W związku z tym przyjęto rozwiązanie, że wsparcie finansowe wypłacane jest opiekunowi wyłącznie do chwili ukończenia przez osobę z niepełnosprawnością 18. roku życia, a następuje to po ustaleniu – niepowiązanego z biernością zarobkową opiekuna – prawa do świadczenia pielęgnacyjnego⁵.

Wprowadzając przedmiotową zmianę w obrębie systemu wsparcia osób z niepełnosprawnością i ich opiekunów, ustawodawca zdecydował się na pozostawienie – obok zakreślonych powyżej nowych uregulowań normatywnych wprowadzonych do obrotu prawnego z dniem 1 stycznia 2024 r. – rozwiązań obowiązujących do dnia 31 grudnia 2023 r., z zastrzeżeniem spełnienia jednak określonych przesłanek⁶. Wyjaśniając powyższe, projektodawca wskazał, że nowe przesłanki przyznawania świadczeń dla opiekunów osób z niepełnosprawnością dotyczą wszystkich osób składających wnioski po raz pierwszy począwszy od dnia 1 stycznia 2024 r. Natomiast opiekunowie, którzy nabyli prawo do świadczeń opiekuńczych „za okres przed wejściem w życie ustawy będą mogli zachować do nich prawo na zasadzie ochrony praw nabytych na podstawie przepisów przejściowych, o ile osoba z niepełnosprawnościami, nad którą jest sprawowana opieka, nie wybierze własnego świadczenia wspierającego”⁷.

Jako konieczna jawi się zatem analiza przepisów przejściowych ujętych w tekście u.ś.w., które odnoszą się do możliwości nabycia po dniu 1 stycznia 2024 r. prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przepisów obowiązujących do dnia 31 grudnia 2023 r. W wielu przypadkach prawo do przedmiotowego świadczenia opiekuńczego zostało bowiem ustalone w związku z opieką nad dorosłą osobą z niepełnosprawnością, która – bazując na przepisach obowiązujących od dnia 1 stycznia 2024 r. – może ubiegać się o ustalenie prawa do świadczenia wspierającego. Rozstrzygnięcia wymaga również, jak należy interpretować – wskazane przez ustawodawcę – sprawy o świadczenie pielęgnacyjne, do których prawo powstało do dnia 31 grudnia 2023 r.

⁴ Szerzej na ten temat zob. K. Małysa-Sulińska, A. Kawecka, *Komentarz do art. 17 u.ś.r.*, w: *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, op. cit., s. 306 i n.

⁵ Szerzej na ten temat zob. uzasadnienie do projektu ustawy o świadczeniu wspierającym, druk sejmowy nr 3130, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3130> (dostęp: 13.11.2024).

⁶ Szerzej na ten temat zob. K. Małysa-Sulińska, A. Kawecka, *Komentarz do art. 16a u.ś.r. i komentarz do art. 17 u.ś.r.*, w: *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, op. cit., s. 298 i s. 357.

⁷ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o świadczeniu wspierającym, druk sejmowy nr 3130, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3130> (dostęp: 13.11.2024).

W tym miejscu zaznaczyć trzeba, że z rozważań ujętych w niniejszym tekście wyłączone pozostałe świadczenia opiekuńcze, gdyż w praktyce orzeczniczej obserwowany jest trend występowania o to świadczenie przez opiekunów legitymujących się ustalonym prawem do innego świadczenia opiekuńczego. Jest to związane z treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r., K 38/13⁸, gdzie stwierdza się niezgodność z Konstytucją RP art. 17 ust. 1b u.ś.r. w zakresie, w jakim różnicuje się prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną ze względu na moment powstania niepełnosprawności. Motywacją osób występujących o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w okresie korzystania z prawa do konkurencyjnego świadczenia związanego z opieką nad osobą dorosłą może być – jak się wydaje – chęć pozyskania świadczenia w wyższej wysokości, gdyż świadczenie pielęgnacyjne wypłacane jest aktualnie w wysokości prawie pięciokrotnie wyższej niż specjalny zasiłek opiekuńczy i zasiłek dla opiekuna⁹.

RELACJA ŚWIADCZENIA WSPIERAJĄCEGO WOBEC ŚWIADCZENIA PIELĘGNACYJNEGO PRYZNANEGO NA PODSTAWIE PRZEPISÓW OBOWIĄZUJĄCYCH DO DNIA 31 GRUDNIA 2023 R.

Jak zasygnalizowano powyżej, przepisami u.ś.w. ustawodawca wprowadził nowy rodzaj świadczenia powiązanego ze stopniem niepełnosprawności, którym jest świadczenie wspierające. Adresatami przedmiotowego świadczenia są osoby z niepełnosprawnością w wieku od ukończenia 18. roku życia¹⁰. Świadczenie wspierające jest zatem alternatywne wobec świadczeń opiekuńczych, w tym świadczenia pielęgnacyjnego, gdyż w przypadku jego przyznania osobie z niepełnosprawnością – nie przysługuje świadczenie dla opiekuna tej osoby¹¹. Zaznaczenia wymaga przy tym, że zbieg prawa do świadczenia wspierającego możliwy jest wyłącznie z prawem do świadczenia pielęgnacyjnego ustalanego w trybie przepisów obowiązujących do dnia 31 grudnia 2023 r. Niemożliwa jest natomiast kolizja świadczenia wspierającego ze świadczeniem pielęgnacyjnym ustalonym w trybie przepisów

⁸ Dz.U. z 2014 r., poz. 1443.

⁹ Szerzej na ten temat zob. K. Małyś-Sulińska, *Ekspertyza prawna dotycząca rozwiązań normatywnych w zakresie przesłanki ustalenia prawa do świadczenia dla opiekuna osoby z niepełnosprawnością odnoszącej się do niepodjęcia albo rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej*, Kancelaria Senatu 2022, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6501/plik/oe-420.pdf> (dostęp: 13.11.2024); K. Małyś-Sulińska, A. Kawecka, *Mnogość świadczeń dla opiekunów osób z niepełnosprawnościami a praktyka orzecznicza w zakresie ustalania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego*, w: *Wspólnotowy wymiar samorządu terytorialnego – rzeczywistość a oczekiwania*, red. M. Stec, K. Małyś-Sulińska, Warszawa 2022, s. 147 i n.; K. Małyś-Sulińska, *Praca zarobkowa a prawo do świadczenia dla opiekunów osoby z niepełnosprawnością. Rzeczywistość a oczekiwania*, w: *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze socjalnej*, red. M. Stec, K. Małyś-Sulińska, Warszawa 2023, s. 105 i n.

¹⁰ Zob. art. 3 u.ś.w.

¹¹ Zob. art. 63 ust. 6 u.ś.w.

obowiązujących od dnia 1 stycznia 2024 r., gdyż zgodnie z tymi regulacjami pierwsze z tych świadczeń adresowane jest do osób z niepełnosprawnością, które ukończyły 18. rok życia, a drugie do opiekunów osób z niepełnosprawnością, które nie ukończyły 18. roku życia¹².

W przepisach ujętych w art. 63 ust. 7–10 u.ś.w. uregulowano wpływ postępowania w przedmiocie ustalenia prawa do świadczenia wspierającego na toczące się postępowanie o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego, a także na wypadek uprzedniego pozytywnego zakończenia tego rodzaju postępowania i wypłacane następnie świadczenie.

Ustawodawca przyjął bowiem rozwiązanie zgodnie z którym wystąpienie przez uprawnioną do tego osobę z wnioskiem o ustalenie prawa do świadczenia wspierającego ma skutek w postaci zawieszenia – do czasu rozstrzygnięcia sprawy uruchomionej wnioskiem o ustalenie prawa do świadczenia wspierającego – prowadzonego postępowania o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego¹³. W takiej sytuacji podjęcie zawieszono postępowania i rozstrzygnięcie w przedmiocie ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wymaga uprzedniego rozstrzygnięcia sprawy o ustalenie prawa do świadczenia wspierającego¹⁴.

Ustawodawca odniósł się również do sytuacji, gdy wniosek o ustalenie prawa do świadczenia wspierającego zostanie złożony w okresie pobierania świadczenia pielęgnacyjnego, do którego prawo zostało ustalone w trybie przepisów obowiązujących do dnia 31 grudnia 2023 r. W takim przypadku złożenie przedmiotowego wniosku przez osobę z niepełnosprawnością ma skutek w postaci wstrzymania wypłaty świadczenia pielęgnacyjnego ustalonego w trybie przepisów obowiązujących do dnia 31 grudnia 2023 r.¹⁵ Zaznaczyć należy jednak, że w razie odmowy przyznania świadczenia wspierającego lub pozostawienia wniosku o to świadczenie bez rozpatrzenia, świadczenie pielęgnacyjne wypłaca się od miesiąca, w którym wstrzymano jego wypłatę do końca okresu, na jaki świadczenie to zostało przyznane z zastrzeżeniem, że spełnione są warunki ujęte w przepisach u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r.¹⁶ Rozwijając powyższe, wyjaśnić należy, że ustawodawca – co zasygnalizowano już we wprowadzeniu – pozostawił możliwość stosowania regulacji art. 17 u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2023 r. również po upływie tej daty. Do osób pobierających po dniu 31 grudnia 2023 r. świadczenie pielęgnacyjne przyznane na podstawie przepisów dotychczasowych należy więc stosować zarówno przepisy u.ś.r. w brzmieniu dotychczasowym, jak i przepisy Ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁷ w brzmieniu dotychczasowym¹⁸. Oznacza to, że osoby pobierające przedmiotowe świadczenie opiekuńcze – inaczej niż osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne ustalone w trybie przepisów obowiązujących

¹² Szerzej na ten temat zob. K. Małysa-Sulińska, A. Kawecka, *Komentarz do art. 17 u.ś.r.*, op. cit., s. 359–360.

¹³ Zob. art. 63 ust. 7 u.ś.w.

¹⁴ Zob. art. 63 ust. 8 u.ś.w.

¹⁵ Zob. art. 63 ust. 9 u.ś.w.

¹⁶ Zob. art. 63 ust. 10 u.ś.w.

¹⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 90 ze zm.

¹⁸ Zob. art. 63 ust. 15 u.ś.w.

od dnia 1 stycznia 2024 r. – w szczególności nie mogą podjąć zatrudnienia, ale równocześnie przyznane im świadczenie nie wygaśnie z chwilą ukończenia 18. roku życia przez pozostającą pod opieką osobę z niepełnosprawnością¹⁹.

MOŻLIWOŚĆ USTALENIA PRAWA DO ŚWIADCZENIA PIELĘGNACYJNEGO NA PODSTAWIE REGULACJI OBOWIĄZUJĄCYCH DO DNIA 31 GRUDNIA 2023 R. PO UPŁYWIE TEJ DATY

Z uwagi na skalę wydanych już w Polsce decyzji w przedmiocie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, stale utrzymującą się znaczną liczbę prowadzonych postępowań w powyższym przedmiocie, ale również mając na względzie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2013 r., K 27/13²⁰, stwierdzający niezgodność z Konstytucją – w aspekcie naruszenia ochrony praw nabytych – przepisów art. 11 ust. 1 i 3 Ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw²¹, których skutkiem miało być wygaszenie z mocy prawa z dniem 30 czerwca 2013 r. wydanych wcześniej, w tym wielokrotnie bezterminowo, decyzji w przedmiocie świadczenia pielęgnacyjnego, w regulacji u.ś.w. ujęto Rozdział 7²², zawierający przepisy przejściowe odnoszące się do sytuacji intertemporalnych²³. W doktrynie podkreśla się, że jedną z typowych, ale też istotnych spraw, które powinno rozstrzygnąć się w przepisach intertemporalnych, jest sposób zakończenia postępowań wszczętych w czasie obowiązywania uchylanych przepisów i niezakończonych ostatecznie do dnia uchylecia tych przepisów. Zaznacza się, że w tego rodzaju przypadkach trzeba, by prawodawca przewidział m.in., jakie podmioty są kompetentne do zakończenia toczących się postępowań, według jakiej procedury należy je zakończyć, czy i ewentualnie w jakim zakresie uznaje się za skuteczne dotąd dokonane czynności, czy i jakie czynności wymagają powtórzenia. W szczególności ustawodawca może ustanowić normy, które będą regulowały wyłącznie sposób zakończenia takich spraw²⁴.

Odnosząc powyższe wyłącznie do świadczenia pielęgnacyjnego, wskazać należy, że w art. 63 ust. 1 u.ś.w. ustawodawca przyjął, iż w sprawach o świadczenie pielęgnacyjne, o którym mowa w regulacji u.ś.r. w brzmieniu dotychczasowym, do których prawo powstało do dnia 31 grudnia 2023 r., stosuje się przepisy dotychczasowe.

¹⁹ Szerzej na ten temat zob. K. Małysa-Sulińska, A. Kawecka, *Komentarz do art. 17 u.ś.r.*, op. cit., s. 357–358.

²⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 1557.

²¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 1548 ze zm.; dalej jako ustawa zmieniająca u.ś.r. z 2012 r.

²² Rozdział 7 „Przepisy przejściowe, dostosowujące i przepis końcowy” – art. 59–71 u.ś.w.

²³ Sytuacje określane jako intertemporalne to sytuacje prawne pewnych podmiotów powstałe „za rządów dawnego prawa” które trwają po wejściu w życie „nowego prawa”, względnie to sytuacje prawne powstałe „pod rządami dawnego prawa”, które ustają z powodu wejścia w życie nowego prawa. Zob. S. Wronkowska, w: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 81.

²⁴ Zob. ibidem, s. 82.

W art. 63 ust. 2 u.ś.w. ustawodawca ustalił z kolei, że osoby, którym przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, albo od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy na zasadach obowiązujących do dnia 31 grudnia 2023 r., przyznane zostało co najmniej do dnia 31 grudnia 2023 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w regulacji u.ś.r. w brzmieniu dotychczasowym, zachowują, na zasadach obowiązujących do dnia 31 grudnia 2023 r., prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, nie dłużej jednak niż do końca okresu, na który prawo zostało przyznane, z uwzględnieniem regulacji art. 63 ust. 3 u.ś.w.

W art. 63 ust. 3 u.ś.w. przyjęto natomiast, że osoby, o których mowa w art. 63 ust. 2 u.ś.w., zachowują prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na zasadach obowiązujących do dnia 31 grudnia 2023 r. również w przypadku, gdy osobie, nad którą sprawują opiekę, zostało wydane nowe orzeczenie o stopniu niepełnosprawności albo orzeczenie o niepełnosprawności. W przepisie tym zaznaczono również, że warunkiem zachowania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na zasadach określonych w zdaniu pierwszym jest złożenie wniosku o nowe orzeczenie o stopniu niepełnosprawności albo o niepełnosprawności w terminie 3 miesięcy od dnia następującego po dniu, w którym upłynął termin ważności dotychczasowego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności albo orzeczenia o niepełnosprawności, a następnie złożenie wniosku o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w terminie 3 miesięcy, licząc od wydania orzeczenia o stopniu niepełnosprawności albo o niepełnosprawności.

PRZYPADKI KWALIFIKOWANE JAKO POWSTANIE PRAWA DO ŚWIADCZENIA PIELEGNACYJNEGO DO DNIA 31 GRUDNIA 2023 R.

Z uwagi na ramy niniejszego opracowania, celowe jest odniesienie się przede wszystkim do regulacji art. 63 ust. 1 u.ś.w., obejmującej wskazaną typową kwestię intertemporalną, w szczególności w aspekcie użytego w tym przepisie sformułowania, że dotychczasowe przepisy u.ś.r. zastosowanie znajdować mają w sprawach o świadczenie pielęgnacyjne, „do których prawo powstało do dnia 31 grudnia 2023 r.”.

W zakresie przedmiotowego wyrażenia – analizując je w aspekcie reguł języka polskiego – poprzez użytą w nim formę gramatyczną czasownika właściwą dla czasu przeszłego²⁵, tj. wyrażającą, że „powstanie prawa” nastąpić powinno przed oznaczoną datą 31 grudnia 2023 r., uznać należy, że odnosi się ono do zdarzenia już zaistniałego lub czynności już dokonanej przed wskazaną datą. Niewątpliwie przepis ten, w zakresie skutków prawnych stanowiących następstwo przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, odnosi się do przypadków przyznania tego rodzaju świadczenia w postępowaniu zakończonym decyzją ostateczną wydaną przed dniem 31 grudnia 2023 r. Zaznaczenia wymaga przy tym, że przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego w drodze ostatecznej decyzji opiekunowi osoby z niepełnosprawnością łączy się także z wieloma obowiązkami związanymi z realizacją tego rodzaju świadczenia, czy też wynikającymi z innych późniejszych zdarzeń.

²⁵ Zob. *Nowy słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 2003, s. 788.

Przykładowo wskazać można, że w wypadku zmiany miejsca zamieszkania osoby uprawnionej organ właściwy zobligowany jest do przekazania wniosku i akt sprawy celem realizacji powyższego obowiązku innemu organowi właściwemu ze względu na nowe miejsce zamieszkania tej osoby²⁶. Ponadto organy właściwe mają obowiązek przekazywania niezbędnych dokumentów, w tym informacji dotyczących sprawy wojewodzie w sytuacji, gdy w sprawie zastosowanie znaleźć powinny przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego²⁷. Organy mają także obowiązek wszczynania postępowań w razie nienależnego pobierania świadczenia.

W regulacji art. 63 ust. 1 u.ś.w. istotne jest również to, czy powyższy przepis, w aspekcie wspomnianego wyrażenia „prawo powstało”, odnieść można także do przypadków postępowań wszczętych przed dniem 31 grudnia 2023 r. i niezakończonych przed tą datą decyzją ostateczną.

W istocie na możliwość taką – co najmniej pośrednio – wskazuje treść przywołanego już art. 63 ust. 2 u.ś.w., stanowiącego, że osoby, którym od dnia wejścia w życie tej ustawy przyznane zostało prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na zasadach obowiązujących do dnia 31 grudnia 2023 r., zachowują prawo do tego świadczenia na tych samych zasadach. Według tego przepisu istnieje zatem możliwość przyznania po dniu 1 stycznia 2024 r. świadczenia pielęgnacyjnego na zasadach obowiązujących do dnia 31 grudnia 2023 r.

Analiza regulacji art. 63 ust. 1 i 2 u.ś.w. może nasunąć wątpliwość co do braku spójności obu rozwiązań. W pierwszym przepisie wyraźnie zastrzeżono bowiem warunek „powstania prawa” do dnia 31 grudnia 2023 r. W drugim z analizowanych uregulowań mowa jest natomiast wyłącznie o przyznaniu prawa na zasadach obowiązujących do dnia 31 grudnia 2023 r., bez dookreślenia jednak zasad, na jakich ma to nastąpić. Wydaje się, że najbardziej spójnym sposobem wykładni byłoby przyjęcie założenia, że w obu przypadkach, tj. gdy decyzja ostateczna wydawana byłaby zarówno przed 1 stycznia 2024 r., jak i po tej dacie, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego powinno powstać do 31 grudnia 2023 r. Powyższe oznaczałoby jednak, że decyzja w przedmiocie świadczenia pielęgnacyjnego wykazywałaby walor decyzji deklaratoryjnej, a nie konstytutywnej. W istocie taki charakter decyzji potwierdzać mogłaby treść art. 24 ust. 2 i 2a u.ś.r. Zgodnie z treścią przywołanych przepisów – co do zasady – prawo do świadczeń rodzinnych, w tym świadczenia pielęgnacyjnego, ustala się począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami (ust. 2). Jeżeli jednak w okresie trzech miesięcy, licząc od dnia wydania orzeczenia o niepełnosprawności lub orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, zostanie złożony wniosek o ustalenie prawa do świadczenia uzależnionego od niepełnosprawności, prawo to ustala się począwszy od miesiąca, w którym złożono wniosek o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności (ust. 2a). Regulacja art. 24 ust. 2a u.ś.r. wprowadza zatem wyjątek od zasady ustalania prawa do świadczeń rodzinnych począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami²⁸.

²⁶ Zob. art. 25 ust. 4 u.ś.r.

²⁷ Zob. art. 23a ust. 2 u.ś.r.

²⁸ Por. J. Sapeta, w: *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, red. K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2015, s. 388.

W obu przedstawionych przypadkach powołane przepisy art. 24 ust. 2 i 2a u.ś.r. wprowadzają jednak możliwość rozstrzygnięcia o przyznaniu świadczenia wstecz względem daty wydania w sprawie decyzji. Regulacje te, w aspekcie wskazanych w nich okoliczności stanowiących podstawę rozstrzygnięcia, tym bardziej powodować mogą wątpliwości w kwestii, kiedy powstaje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, tj. czy w dacie złożenia wniosku o jego przyznanie, czy już w dacie orzekania o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności.

W tym miejscu, dla dokonania miarodajnej wykładni prawa, celowe jest odniesienie się do innych unormowań, w których ustawodawca posłużył się już podobną konstrukcją w przepisach przejściowych i co do których dokonano ich wykładni w procesie stosowania prawa. Na uwagę zasługuje, że we wspomnianej już ustawie zmieniającej u.ś.r. z 2012 r. ustawodawca w zakresie zakwestionowanych przez Trybunał Konstytucyjny rozwiązań ukierunkowanych na wygaszanie decyzji w przedmiocie świadczenia pielęgnacyjnego – w art. 13 tej ustawy – przyjął, że: „w sprawach o świadczenie pielęgnacyjne, do którego prawo powstało przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, ustalając to prawo za ten okres, stosuje się przepisy dotychczasowe”. Konstrukcja przywołanego przepisu, w aspekcie także przedmiotu regulacji, stanowi zatem niemal identyczne rozwiązanie z przyjętym w art. 63 ust. 1 u.ś.w. W uzasadnieniu wskazanej ustawy zmieniającej u.ś.r. z 2012 r. – poza przywołaniem wprost treści zacytowanego powyżej art. 13 – nie przybliżono jednak znaczenia i celu tej regulacji, która ułatwiłaby jej wyjaśnienie²⁹. Regulacja ta, w aspekcie praktycznych problemów interpretacyjnych, stanowiła przedmiot oceny sądów administracyjnych. Na tle powyższego przepisu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyraził stanowisko, że przepis art. 13 ustawy zmieniającej u.ś.r. z 2012 r. należy rozumieć w ten sposób, że w przypadku wniosku o świadczenie pielęgnacyjne złożonego skutecznie przed dniem wejścia w życie tej ustawy (tj. przed dniem 1 stycznia 2013 r.) organ administracji (zarówno pierwszej, jak i drugiej instancji), rozpatrując ów wniosek po tym dniu, winien w pierwszej kolejności zbadać, czy wnioskodawca spełnia przesłanki do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego określone w przepisach obowiązujących do dnia 31 grudnia 2012 r. W wypadku odpowiedzi pozytywnej – jak wywiódł sąd administracyjny – powinna zostać wydana, na podstawie przepisów obowiązujących dotychczas, decyzja przyznająca prawo do wnioskowanego świadczenia. Natomiast w razie odpowiedzi negatywnej, przepis art. 13 ustawy zmieniającej u.ś.r. z 2012 r. – jak wskazał sąd administracyjny – nie znajduje zastosowania, wobec czego organ winien przejść do rozpatrzenia wniosku na gruncie przepisów obowiązujących w dniu orzekania, a więc już po nowelizacji dokonanej przywołaną ustawą zmieniającą³⁰.

Dalej idące stanowisko w zakresie interpretacji art. 13 ustawy zmieniającej u.ś.r. z 2012 r. zajął z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, wskazując, że z brzmienia art. 13 ustawy, zmieniającej u.ś.r. z 2012 r., nie wynika, że stanowi

²⁹ Por. Uzasadnienie do projektu ustawy z 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy 724 z dnia 6 września 2012 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=724> (dostęp: 13.11.2024).

³⁰ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 września 2013 r., IV SA/Po 616/13, źródło: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA), orzeczenie.nsa.gov.pl (dostęp: 13.11.2024).

on podstawę do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego jedynie na okres do dnia 31 grudnia 2012 r., ani też jedynie w przypadku złożenia wniosku do tego dnia. Zdaniem tego sądu oznacza to zatem, iż prawidłowa wykładnia przywołanego przepisu prowadzić musi do uznania, że w sytuacji, gdy w okresie trzech miesięcy, licząc od dnia wydania orzeczenia o niepełnosprawności lub orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, został złożony wniosek o ustalenie prawa do świadczenia uzależnionego od niepełnosprawności (także prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na dotychczasowych zasadach), prawo to ustala się począwszy od miesiąca, w którym złożono wniosek o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności. O ile zatem wnioskodawca uprawniony do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie dotychczasowych przepisów, powołując się na orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności uzyskane na podstawie wniosku złożonego do 31 grudnia 2012 r., we wskazanym okresie trzymiesięcznym złożył wniosek o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie przepisów dotychczasowych, o tyle zachowuje prawo do tego świadczenia w dotychczasowej wysokości do dnia 30 czerwca 2013 r., jeżeli spełnia warunki określone w przepisach dotychczasowych³¹.

Na podstawie treści uzasadnień powołanych wyroków uzasadnione jest stanowisko, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego powstaje najpóźniej w chwili złożenia wniosku o przyznanie tego prawa, z zastrzeżeniem spełnienia ustawowych przesłanek przyznania tego rodzaju świadczenia, przy czym termin złożenia tego rodzaju wniosku w powiązaniu z datą wydania orzeczeń w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności dodatkowo determinować może także uznanie, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w określonych sytuacjach powstaje nawet przed datą złożenia takiego wniosku. W konsekwencji decyzja w przedmiocie ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wykazuje charakter deklaratoryjny.

W aspekcie niemal tożsamej konstrukcji regulacji, a także – stanowiących wyznacznik standardów działania organów administracji publicznej – zasad ogólnych postępowania administracyjnego, praworządności, równości wobec prawa i pogłębiania zaufania do organów władzy publicznej³², uzasadnione jest przyjęcie, że tego rodzaju sposób interpretacji przepisów przejściowych, jak wyrażone w przedstawionych wyrokach w odniesieniu do regulacji art. 13 ustawy zmieniającej u.s.r. z 2012 r., w tym w szczególności w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy powinien także mieć zastosowanie w odniesieniu do regulacji art. 63 ust. 1 u.s.w., także w związku z ust. 2–3 tego artykułu.

³¹ Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 czerwca 2013 r., II SA/Bd 490/13, CBOSA.

³² Zob. art. 6, art. 7 i art. 8 § 1 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r., poz. 572). W kwestii charakteru prawnego zasad ogólnych postępowania administracyjnego por. S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12, s. 889; B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2021, s. 58–60; J. Szreniawski, *Rola i znaczenie zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego w stosowaniu prawa*, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 813; J.P. Tarno, *Zasady ogólne k.p.a. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, t. XXXVI, s. 63; Cz. Martysz, w: G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Tom 1*, Warszawa 2010, s. 100–101.

W praktyce rozstrzygania spraw z zakresu świadczenia pielęgnacyjnego znane są jednak liczne przypadki, gdy ustalenie daty początkowej, od której przysługiwać miałyby prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, nie pokrywa się z terminami wynikającymi z art. 24 ust. 2 i 2a u.ś.r. Przykładowo wskazać można okoliczność, że w dacie uzyskania orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności opiekun osoby z niepełnosprawnością nie spełnia warunku rezygnacji z zatrudnienia. Inny, bardziej znaczący przykład dotyczy powszechnie przyjmowanej w orzecznictwie dopuszczalności przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobie mającej ustalone prawo do emerytury, pod warunkiem uprzedniego zawieszenia prawa do świadczenia emerytalnego³³. W takich wypadkach przyjmuje się, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przysługuje od dnia zawieszenia prawa do emerytury, co niejednokrotnie ma miejsce już po dacie złożenia wniosku w toku postępowania w przedmiocie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego³⁴. W odniesieniu do tego przypadku wyrazić można jednak wątpliwość, czy w sytuacji złożenia wniosku przed upływem trzech miesięcy od dnia orzeczenia o niepełnosprawności, lecz po dniu 1 stycznia 2024 r., gdy rezygnacja z zatrudnienia także nastąpiła po dniu 1 stycznia 2024 r., można uznać, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego powstało do dnia 31 grudnia 2023 r. Podobne pytanie można by postawić w sytuacji, gdy wniosek o przyznanie tego rodzaju świadczenia został złożony jeszcze w 2023 r., ale zawieszenie prawa do emerytury – dodatkowo zależne od innego organu – nastąpiło po dniu 1 stycznia 2024 r.

Przedstawiony powyżej sposób interpretacji przepisów intertemporalnych u.ś.w., uwzględniający stanowisko, że decyzja w przedmiocie ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wykazuje charakter deklaratoryjny, znalazł już odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym. Wskazano bowiem, że:

art. 63 ust. 1 u.ś.w. należy rozumieć w ten sposób, że w przypadku wniosku o świadczenie pielęgnacyjne złożonego skutecznie przed dniem 1 stycznia 2024 r. (tj. przed wejściem w życie art. 43 pkt 4 lit. a u.ś.w. zamieniającego art. 17 u.ś.r.) organ, rozpatrując ten wniosek po 1 stycznia 2024 r., zobowiązany jest ustalić i ocenić, czy wnioskodawca spełnia przesłanki do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego określone w przepisach u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r. W przypadku spełnienia przez wnioskodawcę tych przesłanek organ winien wydać decyzję przyznającą to świadczenie, biorąc za podstawę przepisy u.ś.r. dotychczas obowiązujące. W razie zaś ustalenia, że przesłanki te nie są spełnione, art. 63 ust. 1 u.ś.w. nie znajduje zastosowania, a tym samym organ winien rozpatrzyć wniosek na gruncie przepisów obowiązujących w dniu orzekania, tj. uwzględniając nowe brzmienie art. 17 u.ś.r.³⁵

³³ Por. P. Kledzik, *Prawo do renty i emerytury a przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego – w aspekcie orzecznictwa sądów administracyjnych*, w: *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze społecznej*, op. cit., s. 155–184.

³⁴ Zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2022 r., I OSK 1559/21, oraz z dnia 18 listopada 2022 r., I OSK 21/22, a także wyroki WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 30 czerwca 2022 r., II SA/Go 215/22, WSA w Lublinie z dnia 26 maja 2022 r., II SA/Lu 217/22 i WSA w Gliwicach z dnia 31 sierpnia 2022 r., II SA/Gl 721/22, CBOSA.

³⁵ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 marca 2024 r., II SA/Gl 1811/23. Por. także wyroki WSA w Poznaniu z dnia 6 marca 2024 r., IV SA/Po 105/24 oraz z dnia 17 kwietnia 2024 r., IV SA/Po 190/24, CBOSA.

Na uwagę zasługuje także stanowisko potwierdzające pogląd o deklaratoryjnym charakterze decyzji o świadczeniu pielęgnacyjnym, w którym dostrzeżono także przedstawioną wyżej kwestię spełnienia do dnia 31 grudnia 2023 r. wszystkich przesłanek warunkujących uznanie powstania prawa do przedmiotowego świadczenia. Sąd podniósł bowiem, że: „zgodnie z art. 63 ust. 1 u.ś.w. w sprawach o świadczenie pielęgnacyjne (...), o których mowa w ustawie zmienianej w art. 43 (ustawie o świadczeniach rodzinnych) w brzmieniu dotychczasowym, do których prawo powstało do dnia 31 grudnia 2023 r., stosuje się przepisy dotychczasowe”. W realiach rozpoznawanej sprawy, w której osoba ubiegająca się o świadczenie pielęgnacyjne posiadała ustalone prawo do emerytury, które to prawo do dnia 31 grudnia 2023 r. nie zostało zawieszono i co stanowiło podstawę odmowy przyznania świadczenia wskazano, że:

o powstaniu prawa do świadczenia można mówić jedynie w takim wypadku, gdy osoba ubiegająca się o jego przyznanie przed dniem 31 grudnia 2023 r. spełniła wszystkie wymagane przepisami ustawy o świadczeniach rodzinnych warunki, a organ nie zdążył przed tą datą wydać decyzji przyznającej świadczenie. Zatem jest to rozwiązanie umożliwiające przyznanie świadczenia tym osobom, które przed zmianą przepisów złożyły kompletny wniosek, ale organy nie zdążyły go do dnia 31 grudnia 2023 r. rozpoznać. Regulacja ta nie będzie natomiast mogła mieć zastosowania w takich sprawach, w których przyznanie świadczenia przed dniem 31 grudnia 2023 r. było niemożliwe z uwagi na niespełnienie przez wnioskodawcę wszystkich warunków³⁶.

Zaznaczenia wymaga także, że w orzecznictwie sądowym znaleźć można również pogląd odmienny, w którym wyjaśniono, iż:

Wykładnia literalna art. 63 ust. 1 ustawy z 2023 r. o świadczeniu wspierającym pozwala na wyrażenie stanowiska, że przepisy w brzmieniu sprzed nowelizacji należy stosować jedynie do spraw, w których do dnia 31 grudnia 2023 r. powstało prawo do świadczenia. Inaczej rzecz ujmując, „stara ustawa” ma zastosowanie tam, gdzie w drodze decyzji organ przyznał prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przed końcem roku 2023. W konsekwencji, negatywne rozstrzygnięcia, tj. odmawiające przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, podlegają uregulowaniom obowiązującym od 1 stycznia 2024 r.³⁷

W aspekcie dokonanej w niniejszym opracowaniu analizy stanu prawnego, poglądu tego nie sposób uznać za prawidłowy. Kwerenda orzeczeń sądowych wydanych na podstawie regulacji art. 63 u.ś.w. wskazuje jednak, że stanowisko to wykazuje dotychczas jednostkowy charakter, a ten sam sąd następnie zmienił linię orzeczniczą, czego odzwierciedlenie stanowi jedno z przywołanych powyżej orzeczeń.

Na podkreślenie zasługuje przy tym – zgodne z zaprezentowanym przez autorów sposobem wykładni art. 63 u.ś.w. – stanowisko odnoszące się do kwestii celu niniejszej regulacji intertemporalnej. Wskazano w nim, że:

³⁶ Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 stycznia 2024 r., II SA/Sz 961/23, CBOSA.

³⁷ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 10.01.2024 r., II SA/Gl 1469/23, LEX nr 3662547.

reguły ustalone w art. 63 ust. 1–16 ustawy z 2023 r. o świadczeniu wspierającym są wyrazem konstytucyjnej ochrony praw nabytych. Przy ocenie, czy wsteczne działanie przepisu nie czyni go sprzecznym z Konstytucją, należy brać pod uwagę, w zależności od rodzaju sprawy, takie zasady jak zaufanie obywateli do państwa, bezpieczeństwo i pewność obrotu, stabilność stosunków przez prawo regulowanych, ochronę praw nabytych itd. Odstępstwo od zasady nieretroakcji może mieć miejsce jedynie wówczas, gdy przemawiają za tym ważne powody i gdy wynika ono wyraźnie z brzmienia ustawy. Natomiast cel ustawy w żadnym razie nie uzasadnia przyjęcia wstecznego jej działania. Skoro z woli ustawodawcy zachowana zostaje możliwość przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego na zasadach dotychczasowych, to przeciągające się postępowanie administracyjne nie może pozbawiać wnioskodawcy możliwości uzyskania tego świadczenia na zasadach dotychczasowych³⁸.

Stanowisko to prowadzi do wniosku, że przeszkodą do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego nie powinna być okoliczność ponownego rozpatrywania sprawy w przypadku uchylecia przez sąd administracyjny decyzji odmawiającej świadczenia pielęgnacyjnego w sprawie zainicjowanej przed dniem 1 stycznia 2024 r., nawet jeżeli od dnia wydania uchylonej decyzji upłynął znaczny upływ czasu. Strona nie powinna bowiem w takim wypadku ponosić negatywnych konsekwencji działań organów, w tym także obejmujących wykładnię prawa, które następnie uznane zostały przez sąd za nieprawidłowe, tylko z uwagi na okoliczność, że od dnia wydania decyzji upłynął znaczny czas, w tym znacznie wykraczający poza dzień 1 stycznia 2024 r. Zadaniem organu w takim wypadku powinno być bowiem zbadanie, czy do dnia 31 grudnia 2023 r. powstało prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, a pozytywne ustalenia w tym zakresie skutkować powinny koniecznością weryfikacji – przy uwzględnieniu jednocześnie terminu na jaki orzeczony został stopień niepełnosprawności osoby, nad którą sprawowana była opieka – także okoliczności, czy opieka ta jest dalej sprawowana, względnie do jakiej daty była sprawowana.

WNIOSKI

Przywołane powyżej przykłady wskazują, że konstrukcja oparta na wyrażeniu „do których prawo powstało do dnia” może nie być równoważna z powszechnie stosowaną formułą „do spraw wszczętych i niezakończonych stosuje się przepisy dotychczasowe”, a która uwzględni wymogi stawiane przepisom przejściowym przez Zasady techniki prawodawczej³⁹. Uzasadnione jest zatem twierdzenie, że w praktyce sposób interpretacji przepisów przejściowych, wobec braku ich jasności i jednoznaczności, dokonywany będzie – tak jak to miało miejsce w odniesieniu do regulacji art. 13 – ustawy zmieniającej u.ś.r. z 2012 r. – przez sądy administracyjne. Jako konieczne jawi się przy tym uwzględnienie celu, jaki stawia się wykładni przepisów w prawie administracyjnym, a za który przyjmuje się odkodowanie tzw. norm prawa administracyjnego, stanowiących podstawę działania organu administracji w toku postępowania

³⁸ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2024 r., IV SA/Po 231/24, CBOŚA.

³⁹ Por. § 30 ust. 2 pkt 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

administracyjnego (jurysdykcyjnego) oraz zagwarantowanie poprawnego wykreowania norm prawa administracyjnego o charakterze indywidualnym i konkretnym⁴⁰. W konsekwencji uznać należy, że w procesie stosowania prawa w przedmiocie świadczeń pielęgnacyjnych wykładnia art. 63 ust. 1 u.s.w. powinna być dokonywana z istotnym uwzględnieniem regulacji ujętych w art. 63 ust. 2 i 3 u.s.w. Wyznacznikiem prawidłowej wykładni powinno być to, by sytuacja prawna podmiotów wymienionych w art. 63 ust. 1–3 u.s.w. nie była zróżnicowana. Tym samym podmioty, którym prawo do świadczenia pielęgnacyjnego wygasło po 1 stycznia 2024 r. i które uzyskiwać mogą je dalej na dotychczasowych zasadach, nie powinny pozostawać w lepszej sytuacji od podmiotów, które ubiegały się o to prawo po raz pierwszy przed dniem 31 grudnia 2023 r., bądź którym prawo to wygasło i z zachowaniem dotychczasowych rozwiązań legislacyjnych zawnioskowały one do dnia 31 grudnia 2023 r. o ponowne przyznanie tego rodzaju świadczenia, a prowadzonych w ich sprawach postępowań nie udało się zakończyć przed dniem 1 stycznia 2024 r.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2021.
- Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006.
- Kledzik P., *Prawo do renty i emerytury a przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego – w aspekcie orzecznictwa sądów administracyjnych*, w: *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze socjalnej*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2023.
- Małysa-Sulińska K., *Ekspertyza prawna dotycząca rozwiązań normatywnych w zakresie przesłanki ustalenia prawa do świadczenia dla opiekuna osoby z niepełnosprawnością odnoszącej się do niepodjęcia albo rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej*, Kancelaria Senatu 2022, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6501/plik/oe-420.pdf>.
- Małysa-Sulińska K., *Praca zarobkowa a prawo do świadczenia dla opiekunów osoby z niepełnosprawnością. Rzeczywistość a oczekiwania*, w: *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze socjalnej*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2023.
- Małysa-Sulińska K., Kawecka A., *Komentarz do art. 16a u.s.r.*, w: *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, red. K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2023 (w druku).
- Małysa-Sulińska K., Kawecka A., *Komentarz do art. 17 u.s.r.*, w: *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, red. K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2023 (w druku).
- Małysa-Sulińska K., Kawecka A., *Mnogość świadczeń dla opiekunów osób z niepełnosprawnościami a praktyka orzecznicza w zakresie ustalania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego*, w: *Wspólnotowy wymiar samorządu terytorialnego – rzeczywistość a oczekiwania*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2022.
- Martysz Cz., w: G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Tom 1*, Warszawa 2010.
- Nowy słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 2003.
- Rozmarn S., *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12.

⁴⁰ Zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 380.

- Sapeta J., w: *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, red. K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2015.
- Szreniawski J., *Rola i znaczenie zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego w stosowaniu prawa*, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Tarno J.P., *Zasady ogólne k.p.a. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 1986, t. XXXVI.
- Wronkowska S., w: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2004.

Cytuj jako:

Małysa-Sulińska K., Kledzik P., *Świadczenie pielęgnacyjne a świadczenie wspierające – ocena prawa intertemporalnego*, „*Ius Novum*” 2024, nr 4(18), s. 68–82. DOI: 10.26399/iusnovum.v18.4.2024.31/m.malysa-sulinska/p.kledzik

STRUKTURA POSTĘPOWANIA W SPRAWIE PRYZNANIA KONCESJI UPRAWNIAJĄCEJ DO NADAWANIA PROGRAMÓW TELEWIZYJNYCH I RADIOWYCH

ZBIGNIEW CZARNIK*

DOI: 10.26399/iusnovum.v18.4.2024.32/z.czarnik

STRESZCZENIE

Rozważania podjęte w artykule dotyczą struktury postępowania koncesyjnego prowadzonego w sprawie koncesji audiowizualnej. Jeżeli pod pojęciem struktury rozumiemy związek pomiędzy elementami tworzącymi dany rodzaj postępowania, to postępowanie koncesyjne przed KRRiT jest specyficzne, bowiem rozstrzyganie o koncesji zostało powierzone dwóm organom w ramach jednego postępowania administracyjnego. Na tym tle pojawia się wiele wątpliwości procesowych związanych z określeniem miejsca i roli KRRiT oraz Przewodniczącego KRRiT w takim postępowaniu, bowiem te organy rozstrzygają o koncesji radiowej i telewizyjnej. Wspólne działanie tych organów przy wydawaniu decyzji jest rozwiązaniem oryginalnym w prawie polskim, dla którego należy poszukiwać teoretycznego uzasadnienia. W przedstawionych rozważaniach zaproponowano rozwiązanie oparte na realizacji przez organy wspólnej kompetencji. Konstrukcja taka jest dopuszczalna i wydaje się wynikać z istniejących regulacji u.r.t., jednak w zasadniczy sposób modyfikuje strukturę całego postępowania, a tym samym wymaga nowego spojrzenia na relacje procesowe i odpowiedzialność organów oraz możliwość kontroli ich działań. Przedstawione w artykule rozwiązanie, wychodząc od pojęcia struktury postępowania koncesyjnego, ma zmierzać do zapewnienia szybkości tego postępowania, ale przede wszystkim maksymalnej ochrony praw podmiotów w nim uczestniczących.

Słowa kluczowe: Krajowa Rada radiofonii i Telewizji, koncesja, współdziałanie, kompetencja organu, zakres działania

* dr hab. prof. WSPiA, Rzeszowska Szkoła Wyższa (Polska), e-mail: zbigniew.czarnik@wp.pl, ORCID 0000-0001-8459-1108



STRUCTURE OF THE PROCEDURE FOR GRANTING TELEVISION AND RADIO BROADCASTING CONCESSIONS

ABSTRACT

The considerations undertaken in the article concern the structure of the concession procedure conducted for the audiovisual concession. If by structure we understand the relationship between the elements constituting a given type of proceedings, then the concession procedure before KRRiT is specific, as the decision on the concession was entrusted to two bodies within one administrative proceeding. Against this background, many procedural doubts arise as to the place and role of KRRiT and the President of KRRiT in such proceedings, as these bodies decide on the radio and television concession. Joint action of these bodies when issuing a decision is an original solution in Polish law, for which theoretical justification should be sought. The presented considerations propose a solution based on the exercise of joint competence by the authorities. Such a construction is admissible and seems to result from the existing regulations of the Law on Radio and Television Broadcasting, however, it fundamentally modifies the structure of the whole procedure and thus it requires a new look at the procedural relations and the responsibility of the authorities and the possibility of controlling their actions. The solution presented in the article, starting from the notion of the structure of the concession proceedings, is aimed at ensuring the speed of these proceedings, but first of all, the maximum protection of the rights of the entities participating in them.

Keywords: National Radio and Television Broadcasting Council, concession, interaction, competence of the body, scope of action

WPROWADZENIE

Z etymologicznego punktu widzenia termin „struktura” wywodzi się od łac. *structure*. We współczesnym języku polskim funkcjonuje on w kilku znaczeniach. W ujęciu filozoficznym, a zwłaszcza metodologicznym, struktura oznacza rozmieszczenie elementów składowych oraz zespół relacji między nimi, charakterystyczny dla danego układu jako całości¹. W węższym znaczeniu – sposób wzajemnego przyporządkowania elementów składowych i połączenia ich w pewną całość lub też system zależności między elementami danego układu oraz poszczególnymi elementami a całością układu. Nieco inaczej można ustalać znaczenie tego terminu w naukach empirycznych, gdzie struktura oznacza system związków i wzajemnych zależności między elementami danego układu, uwarunkowanych ich przynależnością do tego układu, lub w naukach biologicznych i humanistycznych, w których pojęcia struktury używa się jako korelatu pojęcia całości. Z tego też powodu w tych naukach strukturą nazywa się często zarówno wzajemne relacje elementów stanowiących całość, jak i określoną całość zbudowaną w pewien sposób z określonych elementów.

Na gruncie prawa, w szczególności w ramach każdej procedury prawnej, pod pojęciem struktury należy rozumieć związek pomiędzy elementami tworzącymi dany rodzaj postępowania. W tak definiowanym postępowaniu strukturę należy odnosić do wzajemnych relacji zachodzących między instytucjami procesowymi

¹ Zob. *Słownik języka polskiego PWN*, sjp.pwn.pl (dostęp: 9.05.2024).

tworzącymi postępowanie rozumiane jako całość, której rezultatem ma być decyzja stosowania prawa. Tak rozumiana struktura zbliża się zakresowo do znaczenia ustalonego dla tego pojęcia w naukach humanistycznych, choć zauważalne są tu także odniesienia obowiązujące w naukach filozoficznych. W teorii prawa procesowego, bo każde postępowanie regulowane przepisami prawa jest procesem, dokonuje się rozróżnienia między funkcją i strukturą postępowania. Funkcją postępowania jest realizacja celów, jakim ma ono służyć, a więc określenie zasięgu jego działania i wyników, do jakich ono prowadzi. Natomiast struktura postępowania to prawem określony mechanizm, pozwalający urzeczywistnić funkcję, a więc skutecznie przeprowadzić proces stosowania prawa. Tak rozumianą strukturę można analizować pod kątem elementów, z których jest ona zbudowana lub z punktu widzenia działania. Z tego powodu można zajmować się statyką lub dynamiką procesu².

Zagadnienie struktury postępowania, w ramach którego dochodzi do udzielenia koncesji w zakresie nadawania programów telewizyjnych i radiowych, jest doniosłym problemem prawnym. Na taką ocenę tego procesu ma wpływ to, że rozpowszechnianie programów audiowizualnych jest ważnym elementem społecznego dostępu do informacji, a więc realizacji konstytucyjnego prawa, tym samym ochrony indywidualnej wolności człowieka. Zagadnienie to jest istotne również dlatego, że uprawnienie do nadawania programów telewizyjnych jest realizowane w postępowaniu koncesyjnym, które ze swej natury godzi w wolność gospodarczą, będącą również wartością konstytucyjną. Właściwe określenie struktury takiego postępowania, w szczególności podmiotów prowadzących postępowanie koncesyjne, ma zatem doniosłe znaczenie dla prawidłowego realizowania wskazanych wartości.

Przede wszystkim chodzi o wyznaczenie granic legalnego działania organów uczestniczących w postępowaniu o udzielenie koncesji lub jej przedłużenie na okresy wskazane jako czas jej obowiązywania. Przedstawiany problem jest ważnym zagadnieniem prawnym także dlatego, że polskie postępowanie koncesyjne w sprawie nadawania programów telewizyjnych jest specyficznie skonstruowane, a więc posiada strukturę odbiegającą od klasycznego postępowania koncesyjnego, które zawsze jest powierzone jednemu, prawem wskazanemu, organowi. Nawet gdy w takim postępowaniu pojawiają się inne organy, to mają one status organów opiniujących lub uzgadniających, co oznacza, że i tak koncesja jest decyzją konkretnego organu. W wypadku koncesji telewizyjnych i radiowych sytuacja wygląda inaczej, bowiem wydanie tego typu decyzji ustawa powierza dwóm organom, które muszą działać wspólnie. Na kanwie takiego rozwiązania pojawia się wiele problemów szczegółowych, które w praktyce mogą prowadzić do naruszenia wielu praw procesowych podmiotów ubiegających się o koncesję. Sytuacja taka jest niewłaściwa, gdyż zaciera zakres odpowiedzialności organów wydających koncesję, a tym samym obniża poziom ochrony o nią się ubiegających. Niejasność obowiązujących w tym zakresie rozwiązań prawnych prowadzi do kontrowersji w praktyce i do niespójności w stosowaniu prawa. Na tym tle pojawiają się zatem ciągle obszary do prowadzenia prawniczej dyskusji.

² Szerzej: M. Waligórski, *Proces cywilny. Funkcja i struktura*, Warszawa 1947, s. 32–33.

ORGANY WYDAJĄCE KONCESJĘ UPRAWNIAJĄCA DO NADAWANIA PROGRAMÓW TELEWIZYJNYCH

Wydanie koncesji na nadawanie programów radiowych i telewizyjnych, zgodnie z ustawą³, powierza się Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji⁴ i Przewodniczącemu tej rady. Ustawa tworzy zatem specyficzny układ formalny między oboma podmiotami, gdyż uprawnia je, w sensie materialnym, do wydania jednej decyzji. Wprawdzie decyzja taka może pojawić się tylko po podjęciu przez każdy z organów prawem określonego działania, a więc uchwały przez KRRiT oraz decyzji przez Przewodniczącego KRRiT, to jednak koncesja na nadawanie programu telewizyjnego może zostać udzielona tylko wtedy, gdy oba organy te działania zrealizują. Dodać także należy, że pozytywne rozstrzygnięcie w zakresie koncesji, a więc wydanie decyzji przez Przewodniczącego KRRiT, jest ściśle powiązane z uchwałą KRRiT, a to oznacza, że Przewodniczący KRRiT nie może wydać decyzji, jeżeli nie zostanie podjęta uchwała przez KRRiT.

Ukształtowanie w taki sposób trybu przyznawania koncesji rodzi wiele pytań natury prawnej, związanych z charakterem aktów podejmowanych przez organy przyznające koncesję oraz trybem weryfikacji zapadających przed nimi rozstrzygnięć. Pytania te są tym bardziej doniosłe, że objęte nimi kwestie wpływają bezpośrednio na kształt i zakres ochrony praw podmiotów ubiegających się o przyznanie koncesji. Są one również ważne z tego powodu, że oddziałują na odpowiedzialność organów za działania podejmowane w trakcie procesu koncesyjnego. I nie chodzi tutaj tylko o odpowiedzialność odszkodowawczą, którą taki proces może generować, ale przede wszystkim o szeroko pojętą „odpowiedzialność” administracyjną. W ramach tej odpowiedzialności muszą być rozważone zagadnienia związane z przebiegiem samego procesu koncesyjnego, takie jak bezczynność i przewlekłość postępowania oraz sposób weryfikowania aktów wydawanych przez poszczególne organy. Zwłaszcza ten drugi aspekt sprawy jest niezmiernie istotny, bowiem decyduje on o sposobie weryfikacji, a więc dopuszczalności i trybie kontroli podjętych rozstrzygnięć. W końcowym rozrachunku wpływa na kształt zaskarżenia tych orzeczeń do sądu, czyli pośrednio na realizację wynikającego z art. 45 Konstytucji RP⁵ prawa do sądu. Właściwe zrozumienie istoty przedstawionych problemów wymaga określenia roli KRRiT oraz Przewodniczącego KRRiT w postępowaniu koncesyjnym.

Powołanie KRRiT nastąpiło na podstawie ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶. Tym samym organowi temu nadano wysoką rangę, bo jego kompetencje i zasady działania określono w Konstytucji RP. W nauce status KRRiT nie jest ujmowany jednoznacznie, zwłaszcza gdy chodzi o ustrojowe umiejscowienie tego organu⁷.

³ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2022 r., poz. 1722), dalej jako: u.r.t.

⁴ Dalej jako: KRRiT.

⁵ Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

⁶ Ustawa z dnia 15 października 1992 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1993 r., nr 7, poz. 33.

⁷ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 320 i n., także: *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. S. Piątek, Warszawa 2014, s. 78–79; również: S. Patyra, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. A. Niewęglowski, Warszawa 2021, s. 146–149.

Bezsporne wydaje się, że nie jest to organ administracji rządowej. Poza tym wszystko inne może być przedmiotem debaty prawnej, która się toczy, a jej ustalenia są dalekie od jednoznacznych. Tytułem zobrazowania problemu należy wskazać, że w nauce ukształtowały się trzy grupy poglądów na temat statusu prawnego KRRiT. W ramach pierwszej przyjmuje się, że organ ten to niezależny organ regulacyjny, znajdujący się poza systemem organów wyznaczonym przez zasadę trójpodziału władzy⁸. Taki pogląd dominuje na gruncie nauki prawa konstytucyjnego. W drugiej grupie poglądów są te, które przyjmują, że KRRiT jest swoistym organem administracji państwowej, chociaż oddzielnym od administracji rządowej⁹. Swoistość tego organu pojawia się na tle wątpliwości związanych z zaliczaniem KRRiT do pozarządowych organów administracji państwowej, ze względu na przyznane przez ustawę kompetencje oraz sposoby powoływania jej członków i wyłaniania Przewodniczącego KRRiT. Jednak fakt, że KRRiT została wyposażona w prawo wydawania rozporządzeń i uchwał na podstawie delegacji ustawowej, zdaje się przemawiać za zaliczeniem jej do organów administracji¹⁰. Ostatnia grupa poglądów to przyjęcie stanowiska, że KRRiT jest organem administracji państwowej¹¹.

Przedstawiona analiza poglądów na temat statusu prawnego KRRiT, mimo że pobieżna, wydaje się wystarczająca dla analizy struktury postępowania koncesyjnego prowadzonego przed tym organem. Ze wszystkich stanowisk odnoszących się do miejsca i roli KRRiT w polskim porządku prawnym wynika jeden spójny wniosek: że KRRiT jest organem państwowym, organem kolegialnym, należy do władzy wykonawczej państwa i realizuje zadania kontrolne oraz wykonawcze w zakresie wolności słowa w sferze publicznej, regulując tę część przestrzeni, w której słowo jest komunikowane za pomocą sygnału radiowego i telewizyjnego. Dla opisu roli KRRiT w postępowaniu koncesyjnym mniejsze znaczenie mają: ustalenie konstytucyjnego i regulacyjnego charakteru tego organu oraz analiza powiązań między nim a władzą wykonawczą lub ustawodawczą.

Z teoretycznego punktu widzenia ustalenia takie są istotne, jednak dla wydania koncesji – wtórne. Dla tej problematyki istotne jest, że niezależnie od sposobu definiowania statusu prawnego KRRiT jest to podmiot, który w sposób władczy ma się wypowiedzieć w sprawie indywidualnej, a to przesądza o uznaniu, że jest to organ administracji publicznej. Oczywiście przedmiotem sporu może pozostawać, w jakim znaczeniu jest to organ, jednak dla oceny działań w postępowaniu koncesyjnym nie jest istotne, czy jest to organ w ujęciu ustrojowym, czy tylko funkcjonalnym¹². W obu

⁸ Np. W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, rozdz. IX, s. 6; także: H. Zięba-Załucka, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, w: *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005, s. 262.

⁹ Zob. J. Sobczak, *Radiofonii i Telewizja. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 109 i n.

¹⁰ W sposób zdecydowany za takim statusem KRRiT wypowiedział się J. Jagielski, *Administracja centralna*, w: *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2006, s. 178 i n. Według tego autora KRRiT, chociaż została organizacyjnie wyodrębniona z aparatu administracyjnego, to jednak funkcjonalnie jest włączona w działalność wykonawczą i administracyjną.

¹¹ Zob. M. Zdyb, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, w: *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Lublin 2002, s. 155.

¹² Zob. J. Sadowski, *Konstytucja RP, Tom II, Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1454, także: wyrok TK z dnia 18 lutego 2014 r., K 29/12, OTK-A 2014, nr 2, poz. 11.

przypadkach będą do niego miały zastosowanie te same przepisy procesowe objęte Kodeksem postępowania administracyjnego¹³, z modyfikacjami wynikającymi z u.r.t. Stwierdzenie takie nie usuwa wątpliwości związanych z formą w jakiej KRRiT rozstrzyga o koncesji, jednak jest ważnym punktem wyjścia do oceny działań podejmowanych przez ten organ w postępowaniu koncesyjnym. Dodatkowo pozwala określić drogę weryfikacji tych czynności, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia struktury tego postępowania. Pozwala również uczynić wyjściowe założenie do oceny działań KRRiT. Skoro w sprawach koncesyjnych jest organem administracji publicznej, to związana jest zasadą legalizmu. To, wydawać by się mogło, oczywiste stwierdzenie może mieć znaczenie przy wyznaczaniu miejsca KRRiT w strukturze postępowania koncesyjnego w zakresie usług audiowizualnych. Przede wszystkim w sposób realny stawia kwestię wewnętrznego charakteru aktów podejmowanych przy wydawaniu koncesji.

Na kanwie przedstawionych uwag trafne wydaje się stwierdzenie, że szczególna pozycja KRRiT jako organu państwowego łączącego w sobie różne funkcje oraz jej kompetencje i sposób powoływania określony w Konstytucji RP nie dają podstaw do przyjęcia, że KRRiT nie jest organem administracji publicznej, chociaż niewątpliwie prawem określone cechy tego organu prowadzą do jego autonomii w stosunku do władzy wykonawczej, zwłaszcza administracji rządowej. Jednak autonomia nie może oznaczać braku kontroli działań KRRiT związanych z rozstrzygnięciem indywidualnych spraw, w tym przyznawaniem koncesji. Strukturalnie postępowanie koncesyjne składa się z dwóch etapów. W pierwszym – z podjęcia uchwały przez KRRiT, i w drugim – z wykonania tej uchwały w decyzji Przewodniczącego KRRiT. Ustawowe ukształtowanie tego postępowania we wskazany sposób oraz przypisanie autonomii KRRiT prowadzi do zasadniczego pytania związanego z dopuszczalnością sądowej kontroli uchwały podejmowanej przez KRRiT. Na tym tle zarówno doktryna¹⁴, jak i judykatura¹⁵ są niejednolite. Przeważa stanowisko, że uchwała KRRiT podejmowana na podstawie art. 6 ust. 1 pkt. 3 u.r.t. jest aktem wewnętrznym, który musi stanowić podstawę wydania decyzji koncesyjnej przez Przewodniczącego KRRiT, ale nie może być przedmiotem samodzielnej skargi do sądu administracyjnego. Pogląd taki wydaje się nie mieć oparcia w prawie, jednak stał się powszechnym stanowiskiem judykatury i pośrednio został zaakceptowany w doktrynie¹⁶.

Wątpliwości co do charakteru prawnego uchwały KRRiT w sprawie koncesji zezwalającej na nadawanie programów radiowych i telewizyjnych wynikają z tego, że zgodnie z art. 33 ust. 2 u.r.t. organem właściwym w sprawach koncesji jest Przewodniczący KRRiT. Jednocześnie art. 33 ust. 3 tej ustawy stanowi, że Przewodniczący KRRiT podejmuje decyzje w sprawie koncesji na podstawie uchwały KRRiT, a z art. 6 ust. 2 pkt 3 u.r.t. wynika, że do zadań KRRiT należy podejmowanie

¹³ Dz.U. z 2023 r., poz. 775.

¹⁴ Zob. J. Sobczak, *Radiofonia i Telewizja...*, op. cit., s. 399–400; R. Chruściak, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007, s. 231; J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z dnia 1 października 1998 r.*, II SA 916/97, OSP 1998, nr 2, poz. 29.

¹⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 22 września 1994 r., II SA 695/94, CBOSA, wyrok NSA z dnia 27 lutego 2018 r., II GSK 1412/16, CBOSA, wyrok NSA z dnia 12 października 2006 r., II GSK 400/05, CBOSA, odmienny pogląd został wyrażony w wyroku NSA z dnia 1 października 1998 r., II SA 916/97, CBOSA.

¹⁶ Zob. przypisy 14 i 15.

rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie programów, wpisu do rejestru programów oraz prowadzenie tego rejestru. W nauce prawa podnosi się, że rozwiązanie przyjęte w art. 33 ust. 3 jest konsekwencją specyficznego statusu prawnego i charakteru KRRiT. Na gruncie obowiązującego prawa jest to organ państwowy o charakterze kolegialnym, w ramach którego działa Przewodniczący KRRiT, będący członkiem KRRiT i wyposażony w dwojaki rodzaj kompetencji. Jedne z nich mają charakter organizacyjny – i te niewątpliwie należy wiązać ze sferą wewnętrzną działania organu kolegialnego. Jednak w zakresie udzielania koncesji Przewodniczący KRRiT został wyposażony we własne kompetencje, bowiem art. 33 ust. 2 u.r.t stanowi, że jest on organem właściwym w sprawie udzielenia koncesji.

Racjonalne uzasadnienie takiego rozwiązania nie może być wiązane z szybkością i skutecznością postępowania koncesyjnego. Z założenia pozostaje ono w poważnej opozycji do podstawowych zasad postępowania administracyjnego¹⁷, a przecież według tych reguł będzie prowadzone postępowanie koncesyjne. Wydaje się, że u jego podstaw leży dążenie ustawodawcy do zapewnienia bezstronności i wielopłaszczyznowości oceny w sprawie przyznania koncesji audiowizualnych¹⁸. Jednak ten zamiar został zrealizowany w sposób wątpliwy, bowiem opiera się na nowatorskim rozwiązaniu wprowadzającym specyficzny rodzaj współdziałania organów przy wydawaniu decyzji. Rozwiązanie takie trudno nawet nazwać współdziałaniem, bowiem to ostatnie zawsze oparte jest na czytelnym układzie procesowym, a więc jednoznacznym określeniu roli organów w procesie podejmowania decyzji. W praktyce rozwiązanie to stało się źródłem wielu wątpliwości, zwłaszcza co do podziału kompetencji pomiędzy KRRiT i Przewodniczącego KRRiT, a także charakteru i wzajemnej relacji wydawanych przez te organy aktów.

Jak już wskazano, w nauce prawa wyrażane są różne poglądy; od takich, że uchwała KRRiT ma w tym zakresie nie tylko pierwotny, ale i merytoryczny charakter¹⁹, do takich, w ramach których twierdzi się, że uchwała ta jest aktem wewnętrznym w procesie koncesjonowania, chociaż niezbędnym do wydania decyzji przez Przewodniczącego KRRiT. Z natury uchwała KRRiT, ujmowana jako akt wewnętrzny, nie może kształtować żadnych praw i obowiązków podmiotu ubiegającego się o koncesję, bowiem jest skierowana wyłącznie do Przewodniczącego KRRiT. Prawa i obowiązki wnioskującego o koncesję kształtuje dopiero zatem decyzja Przewodniczącego KRRiT²⁰. Przy takim założeniu uchwała KRRiT nie jest aktem prawnym wywołującym bezpośrednie skutki w sferze zewnętrznych stosunków prawnych, a to oznacza, że do czasu wydania decyzji przez Przewodniczącego KRRiT uchwała ta może być zmieniona, także uchylona i zastąpiona inną uchwałą²¹.

¹⁷ Szerzej na temat zasady szybkości i skuteczności jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego zob. L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Przemysł-Rzeszów 2012, s. 96–97; także: R. Kędziara, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 105–106; również: J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 41 i n.; także: J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 91–92.

¹⁸ Zob. J. Sobczak, *Radiofonia i Telewizja...*, op. cit., s. 400.

¹⁹ Zob. R. Chruściak, *Krajowa Rada Radiofonii...*, op. cit., s. 231.

²⁰ Tak m.in. wyrok NSA z dnia 22 września 1994 r. II SA 698 – 712/ 94, ONSA 1995, nr 3, poz. 126.

²¹ Zob. wyrok NSA z dnia 12 października 2005 r., II GSK 400/05, CBOSA.

CHARAKTER PRAWNY UCHWAŁY KRRiT W POSTĘPOWANIU KONCESYJNYM

Z dotychczas przedstawionych ustaleń wynika, że udzielenie koncesji audiowizualnej ma miejsce w postępowaniu administracyjnym, które charakteryzuje się oryginalnym rozwiązaniem w zakresie określenia właściwości rzeczowej podmiotu udzielającego koncesję. W tym postępowaniu mamy do czynienia z działaniem dwóch organów, przy czym podkreślić należy, że jest to działanie dwóch organów w jednej sprawie. Na tym tle musi pojawić się wątpliwość dotycząca tego, który z tych organów jest organem rozstrzygającym o koncesji, jaki jest związek między prowadzonymi przez nie postępowaniami i w jaki sposób organy te oddziałują na siebie w procesie koncesyjnym. Wreszcie za zasadne należy uznać także pytanie o tok sądowej kontroli podejmowanych przez nie działań. Wszystkie te kwestie są ważkimi problemami procesowymi ze względu na kształt (strukturę) samego postępowania, ale przede wszystkim na poprawne wyznaczenie dróg pozwalających kontrolować ich legalność.

Na gruncie obowiązującego prawa krytycznie należy odnieść się do przyjętej przez orzecznictwo i doktrynę koncepcji, którą ogólnie można by nazwać dwuetapowością postępowania koncesyjnego. Stanowisko takie wprost zakłada, że udzielenie koncesji na nadawanie programów radiowych i telewizyjnych realizuje się w dwóch krokach. Pierwszym jest podjęcie uchwały przez KRRiT stosownie do treści art. 6 ust. 2 pkt. 3 w związku z art. 9 ust. 1 i ust. 2 u.r.t. Analiza tych przepisów prowadzi do wniosku, że uchwała podejmowana na podstawie art. 6 ust. 2 pkt. 3 u.r.t. jest rozstrzygnięciem w sprawie koncesji na rozpowszechnianie programu. Z art. 9 ust. 1 u.r.t. wynika, w jakiej formie działa KRRiT. Przepis jednoznacznie wskazuje formy działania KRRiT i określa, że jest to rozporządzenie lub uchwała. W sprawach koncesyjnych jedyną możliwą formą działania KRRiT jest uchwała, bowiem tylko z takim aktem można wiązać działanie w sprawie indywidualnej. Rozporządzenie może być wydawane przez KRRiT w zakresie materii ogólnych, chociaż nie zawsze będzie to akt wykonujący ustawę w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji RP²², ale zawsze – mający w niej oparcie.

Przyjęcie takiego rozwiązania jako modelowego działania przy udzielaniu koncesji audiowizualnej ma poważne konsekwencje prawne. Przede wszystkim prowadzi do różnego rozumienia ról i znaczenia aktów podejmowanych przez KRRiT oraz przez Przewodniczącego KRRiT w postępowaniu koncesyjnym. Skutkiem tego mogą być dwa rozwiązania procesowe. W jednym wychodzi się z założenia, że uchwała KRRiT o przyznaniu koncesji jest tylko aktem wewnętrznym w postępowaniu koncesyjnym, natomiast o koncesji rozstrzyga decyzja Przewodniczącego KRRiT stosownie do treści art. 33 ust. 2 u.r.t., który wskazuje, że organem właściwym w sprawach koncesji jest Przewodniczący KRRiT. Takie ujmowanie struktury analizowanego postępowania

²² W szerszym zakresie problematykę różnych typów rozporządzeń przedstawia M. Wiącek, *Konstytucja RP, Tom II...*, op. cit., s. 176–177, w tym zakresie istotna wypowiedź na temat rozporządzeń jako aktów generalnych zob. E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 157 i n.; także Z. Czarnik, *Ograniczenie praw i wolności w stanie choroby zakaźnej u ludzi. Ius est ars boni et epi*, *Studia ofiarowane prof. R. Hauserowi, Sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego*, ZNSA 2021, nr 10, s. 139 i n.

jest przeważające w nauce²³ i zasadniczo jest konsekwencją poglądów orzecznictwa²⁴. Odmienne poglądy w tej materii – i w mojej ocenie trafny – sprowadza się do stanowiska, że oba organy w tak ukształtowanym postępowaniu koncesyjnym są w stosunku do siebie orzeczniczo autonomiczne²⁵, a tym samym ich akty podejmowane w tym postępowaniu, a więc uchwała KRRiT oraz decyzja Przewodniczącego KRRiT, stanowią odrębne rozstrzygnięcia materii prawem im przypisanych i każdy z tych aktów podlega właściwej kontroli w zależności od zakresu rozstrzygnięcia, chociaż łącznie stanowią całość orzeczniczą w postępowaniu koncesyjnym.

Za takim ujęciem tych aktów w postępowaniu o udzielenie koncesji audiowizualnej przemawia kilka argumentów, które w zdecydowany sposób osłabiają pogląd opierający się na założeniu, że uchwała KRRiT jest aktem wewnętrznym, a dopiero decyzja Przewodniczącego KRRiT stanowi akt zewnętrzny, czyli koncesję na nadawanie programów radiowo-telewizyjnych. Argumentem pierwszym przemawiającym na rzecz autonomii rozstrzygnięć obu organów jest normatywne uregulowanie kompetencji organów. Z art. 6 ust. 2 pkt. 3 u.r.t. wynika, że KRRiT podejmuje w zakresie określonym w ustawie rozstrzygnięcia w sprawach koncesji. Wprawdzie ustawa, stanowiąc o tym, posługuje się ogólnym pojęciem zadań KRRiT i do tych zadań przypisuje rozstrzygnięcie o koncesji, to jednak wydaje się, że art. 6 ust. 2 pkt. 3 u.r.t. nie może być wykładany dosłownie i rozstrzygnięcie, o którym stanowi ten przepis, nie może być utożsamiane z zadaniami organu. Z teoretycznego punktu widzenia zadania organu administracji publicznej to ustawowo przypisane organowi obszary, w ramach których organ może podejmować działania²⁶, zatem pojęciowo odnoszą się do zakresu działania organu, który oznacza wyliczenie spraw, jakimi organ się zajmuje²⁷.

W analizowanym przypadku rozstrzygnięcie przez KRRiT o koncesji audiowizualnej nie może być traktowane jak jej zadanie, ale powinno być rozumiane jako kompetencja²⁸. W nauce zwraca się uwagę, że w prawie administracyjnym kompetencja funkcjonuje w dwóch różnych kontekstach²⁹. Jednym z nich jest ujęcie kompetencji jako mechanizmu wydzielenia z całości działań administracji publicznej tych, które realizuje określony organ. W takim rozumieniu kompetencja staje się synonimem zadań organu lub nawet zakresu jego działania. Takie rozumienie kompetencji można nazwać szerokim i jest ono przeciwstawne rozumieniu kompetencji w znaczeniu ścisłym, jako możliwości władczego ukształtowania sytuacji prawnej podmiotu znajdującego się poza administracją³⁰. Zakres działania organu obejmuje zatem wyliczenie spraw, którymi zajmuje się organ, natomiast do podjęcia

²³ Zob. *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. S. Piątek, op. cit., s. 362.

²⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 28 marca 2023 r., II GSK 2280/22, CBOSA.

²⁵ Pogląd taki wydaje się prezentować R. Chruściak, *Krajowa Rada Radiofonii...*, op. cit., s. 231.

²⁶ Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 239–240.

²⁷ Szerzej Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1996, s. 51; także: *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022, s. 191–192.

²⁸ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa, 2013, s. 160 i n.

²⁹ Szerzej M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 25; także idem, *Kompetencja w prawie administracyjnym*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, T. 1, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2010, s. 361 i n.

³⁰ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa, 2013, s. 162.

konkretnych władczych działań w tak określonym zakresie konieczna jest kompetencja, a więc przepis upoważniający do działania władczego w określony sposób.

Niewątpliwie władcze kształtowanie praw i obowiązków ma miejsce wtedy, gdy KRRiT rozstrzyga o koncesji. Dodać należy, że działanie to jest odniesione do podmiotu spoza administracji, bo takim jest każdy wnioskujący o koncesję. Tym samym należy przyjąć, że rozstrzygnięcie o koncesji jest aktem władczym z zakresu administracji publicznej. Oczywiście sporny może być tylko charakter tego aktu, a więc czy jest to decyzja, czy też jest to inny akt z zakresu administracji publicznej. Jednak władczość tego aktu i jego indywidualny charakter nie mogą budzić żadnych wątpliwości, bo wynika to z językowego ujęcia art. 6 ust. 2 pkt. 3 u.r.t., który stanowi, że KRRiT rozstrzyga o koncesji. Zasadniczo przepisy kompetencyjne powinny być oddzielane od tych, które wskazują na zadania i zakres działania organu, ponieważ materia obejmująca kompetencje organu przynależy raczej do prawa materialnego, a nie ustrojowego jak ma to miejsce w przypadku zadań i zakresu działania. Jednak nie zawsze tak jest, czego wyrazem jest treść art. 6 ust. 2 u.r.t., który mieści w sobie różne materie, przynależne zarówno do zakresu działania, jak i do kompetencji KRRiT.

O kompetencjach tego organu wskazany przepis stanowi w tych wszystkich regulacjach, które pozwalają KRRiT w sposób władczy kształtować sytuację prawną podmiotów. Ma to miejsce nie tylko w art. 6 ust. 2 pkt. 3 ustawy, ale także w pkt. 3a, 6 i 6a tego przepisu. Wprawdzie KRRiT w różny sposób, na podstawie tych norm, będzie kształtowała pozycję prawną podmiotów, bo w jednym przypadku będzie to rozporządzenie o opłatach abonamentowych, a w innym ustalanie opłat za udzielenie koncesji lub wpis do rejestru programów, to jednak w każdej z tych sytuacji będzie działała władczo, a więc będzie realizowała prawem przyznaną kompetencję. Stwierdzenie tego faktu pozwala przyjąć, że art. 6 ust. 2 u.r.t. jest niejednorodny treściowo, bowiem reguluje materie związane z zakresem działania organu, ale jest także przepisem, w którym zostały określone kompetencje KRRiT. Na tej podstawie przyjąć należy, że w zakresie postępowania koncesyjnego KRRiT wykonuje kompetencję polegającą na rozstrzygnięciu o przyznaniu koncesji.

Zatem przyznanie koncesji jest kompetencją KRRiT a nie Przewodniczącego KRRiT, który na podstawie art. 33 ust. 2 u.r.t. jest organem właściwym w sprawach koncesji. Właściwość rzeczowa, a więc i kompetencja Przewodniczącego KRRiT ma charakter formalny, sprowadza się tylko do prowadzenia postępowania w znaczeniu technicznym i wydania decyzji potwierdzającej rozstrzygnięcie KRRiT. Taki zakres działania Przewodniczącego KRRiT został prawie jednoznacznie przyjęty w orzecznictwie, które wyraźnie akcentuje wewnętrzny charakter aktu podejmowanego przez KRRiT, zawierającego rozstrzygnięcie w sprawie koncesji³¹. Uznanie, że Przewodniczący KRRiT pełni przede wszystkim funkcje techniczne w postępowaniu koncesyjnym, wynika z roli, jaką przyznają temu organowi przepisy prawa. Analiza treści regulacji koncesyjnych, a więc rozdziału 5 u.r.t., prowadzi do jednoznacznego wniosku, że Przewodniczący KRRiT przygotowuje sprawę z wniosku o przyznanie

³¹ Zob. wyrok NSA z dnia 22 września 1994 r., II SA 695/94, CBOSA, także wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lipca 2005 r., VI SA/Wa 163/05, CBOSA oraz wyrok NSA z dnia 28 marca 2023 r., II GSK 2280/22, CBOSA; stanowisko odmienne w tym zakresie prezentuje wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2023 r., II GSK 1391/22, CBOSA.

koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych pod kątem spełnienia przez wniosek techniczno-prawnych warunków uprawniających do przyznania koncesji. W przepisach tych Przewodniczący KRRiT nie ma żadnej własnej władczej kompetencji związanej z rozstrzygnięciem o przyznaniu lub odmowie udzielenia koncesji. Oczywiście nie oznacza to, że rola tego organu w postępowaniu koncesyjnym nie jest istotna i pozbawiona jakiegokolwiek władztwa.

Na podstawie art. 34 ust. 1 u.r.t. Przewodniczący KRRiT ogłasza w sposób określony prawem informacje o możliwości uzyskania koncesji. On też stwierdza, na podstawie art. 36b ustawy, konieczność przeprowadzenia przetargu w postępowaniu koncesyjnym, albo wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia koncesji zgodnie z art. 38 ust. 3 u.r.t., bądź dokonuje na podstawie art. 36c ustawy wyboru ofert w liczbie odpowiadającej ilości możliwych do przyznania koncesji, jeżeli było prowadzone postępowanie przetargowe, bowiem liczba wniosków o przyznanie koncesji była większa niż możliwych do przyznania koncesji.

Wskazane w sposób przykładowy kompetencje Przewodniczącego KRRiT w postępowaniu koncesyjnym prowadzą do wniosku, że jego władcze uprawnienia nie odnoszą się do rozstrzygania w sprawie koncesji. Uprawnienia w tym zakresie są przypisane KRRiT i to nie tylko w zakresie przyznania koncesji, ale także jej cofnięcia lub wyrażenia zgody na przeniesienie koncesji w sposób określony w art. 38a ust. 3 u.r.t. na skutek przekształceń prawnych podmiotu, któremu koncesję przyznano. Analiza podstaw prawnych działania Przewodniczącego KRRiT prowadzi do wniosku, że kompetencje władcze w zakresie rozstrzygania o koncesji audiowizualnej zostały rozdzielone między dwa organy, przy czym nie do końca jasno określona została linia tego podziału. Sytuacja taka w praktyce prowadzi do wielu trudności procesowych, którymi jest obciążone postępowanie koncesyjne. Na tym tle od samego początku obowiązywania u.r.t. pojawiła się potrzeba poszukiwania spójnego rozwiązania prawnego, które określałoby relacje między dwoma organami działającymi w postępowaniu koncesyjnym. Związku tego nie można było zmieścić w ramach znanych prawa procesowemu formuł współdziałania organów. Zachowanej nie ma w nim relacji właściwej dla współdziałania, czyli z jednej strony działania organu rozstrzygającego sprawę, a z drugiej – organu współdziałającego, czyli takiego, który działać musi, ale jego stanowisko nawet jak wiążące, bo stanowi uzgodnienie, a nie tylko opinię w rozumieniu art. 106 k.p.a., to nigdy nie jest rozstrzygnięciem sprawy głównej³². Dlatego na gruncie u.r.t. relacje między KRRiT oraz Przewodniczącym KRRiT w postępowaniu koncesyjnym należy traktować jako współkompetencje³³, a nie współdziałanie.

Przyjęcie takiego założenia jeszcze nie rozwiązuje problemu związanego ze strukturą samego orzekania. Rzecz idzie o to, by poprawnie zdefiniować charakter aktów podejmowanych w ramach współkompetencji. Wydaje się, że w tym zakresie rozwiązania mogą być różne. Od takich, w których organy podejmują wspólnie jedną decyzję, do takich, w których mamy do czynienia z pewną czasową sekwencją

³² Szerzej J. Sobczak, *Radiofonia i Telewizja...*, op. cit., s. 399 i n. Ogólnie na temat współdziałania B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 471–474; także B. Adamiak, *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Prawo procesowe administracyjne*, T. 9, Warszawa 2010, s. 110–111.

³³ Ibidem, s. 111.

podejmowanych aktów – jej wynikiem jest rozstrzygnięcie sprawy. Przy takim założeniu każdy z organów uczestniczących we wspólnej kompetencji działa w pewnej części sprawy, a wynikiem finalnym jest jej rozstrzygnięcie. Przyjęcie takiej struktury postępowania, w którym jest rozstrzygana sprawa administracyjna, jest możliwe przy różnym traktowaniu aktów podejmowanych przez współdziałające organy, które finalnie załatwiają sprawę administracyjną. Akty takie mogą być ukształtowane w relacji akt wewnętrzny – akt zewnętrzny, albo oparte na założeniu ich równorzędności, ale wówczas powinny być to akty o różnym charakterze, chociaż niespełnienie tego warunku nie przesądza o poprawnym kształcie współkompetencji. Wydaje się jednak, że akty realizujące wspólne rozstrzygnięcie sprawy powinny mieć różny status prawny, bo wtedy czytelniejsza staje się droga ich weryfikacji i wzajemnych zależności. Konkretnie ustalenie tych relacji musi wychodzić z istniejących rozwiązań prawnych odnoszących się do spraw rozstrzyganych wspólnie przez organy.

W sprawach o przyznanie koncesji audiowizualnych przedstawioną wcześniej relację ujmuje się według założenia, że uchwała KRRiT jest aktem wewnętrznym, chociaż rozstrzygającym o koncesji, natomiast decyzja Przewodniczącego KRRiT jest wykonaniem uchwały i przez to aktem zewnętrznym³⁴. Rozwiązanie takie wydaje się nietrafne. Wniosek ten wypływa z analizy przepisów regulujących postępowanie koncesyjne w u.r.t. oraz z rozwiązań systemowych. W tym drugim zakresie należy zwrócić uwagę, że polski porządek prawny od chwili uchwalenia u.r.t. przewidział wiele nowych instrumentów związanych z kontrolą działalności organów administracji publicznej, a więc takich rozwiązań prawnych, które nie były znane w momencie, gdy zapadały pierwsze orzeczenia rozstrzygające o koncesjach telewizyjnych i radiowych. W ukształtowanym wówczas ujmowaniu kompetencji KRRiT i Przewodniczącego KRRiT nie bierze się pod uwagę faktu, że każdy z organów w swojej części sprawy koncesyjnej działa władczo i w tym zakresie powinien być kontrolowany, bowiem ze względu na sposób działania inny rodzaj czynności i rozstrzygnięć tych organów będzie mógł być kontrolowany, a dodatkowo będzie to miało miejsce w innej procedurze, chociaż w ostateczności przed sądem administracyjnym.

Specyfika rozstrzygnięć zapadających przed organami koncesyjnymi w u.r.t. została zauważona w orzecznictwie³⁵, jednak pogląd o samoistości rozstrzygnięć obu organów nie spotkał się z powszechną akceptacją. Stan taki należy ocenić krytycznie i postulować powrót do założenia, że zarówno Uchwała KRRiT, jak i decyzja Przewodniczącego KRRiT to samoistne i władcze akty organów. Z tym tylko,

³⁴ Tak co do zasady ukształtowało to postępowanie orzecznictwo, np. wyrok NSA z dnia 27 lutego 2018 r., II GSK 1412/16, CBOSA i zasadniczo zaakceptowała doktryna, zob. *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. A. Niewęglowski, op. cit., s. 479 i podana tam literatura.

³⁵ Zob. G. Lubeńczuk, *Ustawa o radiofonii i telewizji*, red. A. Niewęglowski, op. cit., s. 481” „na gruncie ustawy z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. z 1995 r., nr 74, poz. 368 ze zm.) NSA wyraził stanowisko, że uchwały KRRiT podejmowane w sprawach koncesji mają charakter merytorycznych rozstrzygnięć o prawie do koncesji, a więc są indywidualnymi aktami z zakresu administracji publicznej, podlegającymi jego kontroli (wyrok NSA z 1.10.1998 r., II SA 916/97, LEX nr 36388). W ocenie NSA usunięcie z obrotu prawnego wadliwej uchwały KRRiT, będącej podstawą wydanej przez jej Przewodniczącego zaskarżonej decyzji koncesyjnej, jest niezbędne dla końcowego załatwienia sprawy i nie ma podstaw prawnych do wyłączenia spod kontroli sądowej najistotniejszej części postępowania koncesyjnego, w której KRRiT podejmuje uchwałę o udzieleniu albo odmowie udzielenia koncesji”.

że uchwała jest aktem innym niż decyzja i postanowienie wydawane na podstawie przepisów k.p.a., a więc – aktem z zakresu administracji publicznej dotyczącym uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, czyli aktem, o którym stanowi art. 3 § 4 p.p.s.a.³⁶ Przyjęcie takiego założenia może spotkać się z zarzutem, że dopuszczenie do zaskarżania aktów obu organów uczestniczących w postępowaniu koncesyjnym w sprawach audiowizualnych będzie wiązało się z potencjalnym wydłużeniem tego typu postępowań. Rzeczywiście, takie niebezpieczeństwo istnieje, ale jest ono realne także obecnie, bo przecież nie można zakazać stronie wnoszenia skargi na uchwałę, skoro w ustawie brak takiego zakazu, a istnieje art. 3 § 4 p.p.s.a. Skarga taka i tak uruchomi postępowanie sądowoadministracyjne, które będzie musiało być zakończone we właściwy sposób.

Jednak dopuszczenie do możliwości kontrolowania obu typów rozstrzygnięć koncesyjnych porządkuje strukturę samego postępowania koncesyjnego, bowiem wyznacza jednoznaczną pozycję organów biorących udział przy wydawaniu koncesji audiowizualnej. Wprowadza także czytelność w zakresie ukształtowania odpowiedzialności prawnej organów. Należy mieć na uwadze i to, że finalnie taka odpowiedzialność może dotyczyć konkretnych osób, działających jako piastuni tych organów. Z tych zatem względów także należałoby optować za rozdzieleniem uprawnień władczych przy przyznawaniu koncesji radiowej i telewizyjnej, a nie tworzyć koncepcję o ścisłym związaniu decyzji koncesyjnej uchwałą KRRiT. Bo skoro Przewodniczący KRRiT nie może wydać decyzji bez uchwały, to przecież nie może ponosić konsekwencji niewydania tej decyzji w sytuacji, gdy KRRiT nie podejmuje uchwały.

Wprawdzie Przewodniczący KRRiT, stosownie do treści art. 7 ust. 2b u.r.t., jest wybierany i odwoływany przez członków KRRiT spośród członków oraz na podstawie art. 10 ust. 1 tej ustawy kieruje jej pracami i reprezentuje ten organ na zewnątrz, ale przecież nie jest podmiotem, któremu ustawa przyznaje szczególne kompetencje umożliwiające wpływ na uchwałę w sprawie koncesji. Stosownie do art. 9 ust. 2 u.r.t. KRRiT podejmuje uchwały większością dwóch trzecich głosów ustawowej liczby członków, która ustawowo określono na pięć osób. Przy takim mechanizmie podejmowania uchwał i przyjęciu, że członkami KRRiT są politycy – bo taki jest sposób kreowania tego organu – oraz przy założeniu, że każdy z członków podejmuje uchwałę w sposób wolny od nacisków Przewodniczącego KRRiT, podjęcie uchwały w sprawie koncesji może być utrudnione, a w czasie rozwleczone. W takich realiach prawnych pojawia się zasadnicza wątpliwość związana z ochroną praw wnioskodawców, w sytuacji gdy sprawa ich koncesji nie jest załatwiana. Wówczas mamy realny problem związany z bezczynnością. Powstaje tylko pytanie, kto jest w takim układzie bezczynny i kto za bezczynność ma ponieść odpowiedzialność. Wydaje się, że przypisywanie w takim przypadku bezczynności Przewodniczącemu KRRiT, bowiem nie wydaje decyzji koncesyjnej, a przecież wydać jej nie może bez uchwały, oparte jest na bardzo wątpliwych podstawach prawnych.

Nawet i ta okoliczność zatem powinna skłaniać do przyjęcia samoistności rozstrzygnięć obu organów działających w postępowaniu koncesyjnym. Rozwiązanie

³⁶ P.p.s.a. – Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 1634).

takie nie byłoby zupełną nowością w polskim porządku prawnym. Podobne funkcjonuje w prawie geologicznym i górnictwie³⁷, w którym przyznanie koncesji na wydobywanie niektórych rodzajów kopalin, np. węgla, gazu, jest uzależnione od rozstrzygnięcia w sprawie środowiskowej³⁸. Różnica między koncesją górnictwem a tą wydawaną w sprawach audiowizualnych sprowadza się do tego, że w prawie górnictwem wyraźnie uregulowano odrębność obu postępowań, natomiast w u.r.t. ta odrębność musi być budowana w drodze wykładni zakresów rozstrzygania organów w jednym postępowaniu. Wydaje się, że nie jest to różnica znacząca, która miałaby prowadzić do ujmowania uchwały KRRiT jako aktu wewnętrznego, a jednak treściowo rozstrzygającego o koncesji na nadawanie programów radiowych i telewizyjnych.

ZAKOŃCZENIE

Przedstawiona analiza prowadzi do wniosku, że struktura postępowania koncesyjnego w sprawach koncesji przyznawanych na nadawanie programów radiowych i telewizyjnych została potraktowana przez ustawodawcę w sposób oryginalny. Odbiega ona od założeń właściwych dla klasycznych postępowań koncesyjnych, do których mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Odmienność ta odnosi się do specyficznego ukształtowania właściwości rzeczowej organu rozstrzygającego o koncesji. W tym zakresie przyjęto rozwiązanie, że rozstrzyganie w sprawie koncesji powierzono dwóm organom, a więc KRRiT oraz Przewodniczącemu KRRiT. Każdy z nich rozstrzyga w innym zakresie, jednak brak ustawowych i czytelnych przesłanek tego działania prowadzi do licznych procesowych wątpliwości związanych z charakterem aktów podejmowanych w tym postępowaniu oraz możliwymi mechanizmami ich kontroli. Brak jednoznacznych ustawowych rozwiązań w tym obszarze skutkowało ukształtowaniem poglądów doktryny i orzecznictwa, które skłania się ku „klasycznym” rozwiązaniom postępowania koncesyjnego, a to musiało prowadzić do uznania uchwał KRRiT jako aktów wewnętrznych, które nie podlegają bezpośredniej kontroli. Rozwiązanie takie nie uwzględnia wielu aspektów systemowych związanych ze standardami kontroli administracji publicznej w postępowaniach sądowych i jasnym ukształtowaniem ich odpowiedzialności prawnej. Dlatego *de lege ferenda* należałoby zmierzać ku zmianom ustawodawczym, które bardziej jednoznacznie stawiłyby zakres działań organów w postępowaniu koncesyjnym, a na gruncie prawa obowiązującego zasadne wydaje się nowe spojrzenie na strukturę tego postępowania i przyjęcie, że mamy w nim samoistne rozstrzygnięcia dwóch organów.

³⁷ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2023 r., poz. 633 ze zm.).

³⁸ Art. 86 pkt. 2 Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2023 r., poz. 1094 ze zm.), przepis ten reguluje związanie organu wydającego koncesje na wydobywanie kopalin od decyzji środowiskowej, która jest wydawana w odrębnym postępowaniu, a to oznacza, że organ koncesyjny nie może udzielić koncesji, jeżeli decyzja środowiskowa jest negatywna.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Prawo procesowe administracyjne*, T. 9, Warszawa 2010.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996.
- Cieślak Z., Jagielski J., Lang J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1996.
- Chruściak R., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007.
- Czarnik Z., *Ograniczenie praw i wolności w stanie choroby zakaźnej u ludzi. Ius est ars boni et epiui*, *Studia ofiarowane prof. R. Hauserowi Sędziemu Naczelnemu Sądu Administracyjnego*, ZNSA 2021, nr 10.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006.
- Jagielski J., *Administracja centralna*, w: *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2006.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Lubeńczuk G., *Ustawa o radiofonii i telewizji, Komentarz*, red. A. Niewęglowski, Warszawa 2021.
- Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004.
- Matczak M., *Kompetencja w prawie administracyjnym*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, T. 1, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2010.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006.
- Patyra S., *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. A. Niewęglowski, Warszawa 2021.
- Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022.
- Sadomski J., *Konstytucja RP, Tom II, Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Sobczak J., *Radiofonia i Telewizja. Komentarz*, Warszawa 2001.
- Sokolewicz W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003.
- Szewczyk E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.
- Wiącek M., *Konstytucja RP, Tom II, Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Waligórski M., *Proces cywilny. Funkcja i struktura*, Warszawa 1947.
- Zdyb M., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, w: *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Lublin 2002.
- Zięba-Załucka H., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, w: *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005.
- Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Żukowski L., Sawuła R., *Postępowanie administracyjne*, Przemysł-Rzeszów 2012.

Cytuj jako:

Czarnik Z., *Struktura postępowania w sprawie przyznania koncesji uprawniającej do nadawania programów telewizyjnych i radiowych*, „Ius Novum” 2024, nr 4(18), s. 83–97. DOI: 10.26399/iusnovum.v18.4.2024.32/z.czarnik

DYREKTORZY URZĘDÓW MORSKICH JAKO TERENOWE ORGANY ADMINISTRACJI MORSKIEJ

MARTA ROMA TUŻNIK*

DOI: 10.26399/iusnovum.v18.4.2024.33/m.r.tuznik

STRESZCZENIE

W niniejszym opracowaniu omówiono problematykę dyrektorów urzędów morskich, będących terenowymi organami administracji morskiej. Publikacja składa się z trzech obszarów tematycznych. Pierwszy dotyczy umiejscowienia dyrektorów urzędów morskich w systemie organów niezespołonej administracji rządowej, zgodnie z założeniami Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Drugi obszar tematyczny został poświęcony pozycji prawnoustrojowej dyrektorów urzędów morskich, określonej w przepisach Ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej. Trzeci przedstawia kompetencje organów administracji morskiej oraz samych dyrektorów urzędów morskich, których uprawnienia sięgają poza przywoływaną wyżej ustawę. Publikację kończą wnioski, w których Autorka ocenia obecnie obowiązujące uregulowania prawne w zakresie tytułowego zagadnienia. Celem badawczym artykułu, który ma charakter przeglądowy, jest usystematyzowanie podstawowych zagadnień dotyczących tematyki dyrektorów urzędów morskich jako terenowych organów administracji morskiej. Główna hipoteza badawcza sformułowana przez Autorkę brzmi: dyrektorzy urzędów morskich posiadają szerokie kompetencje jako terenowe organy administracji morskiej. W pracy posłużono się takimi metodami badawczymi, jak analiza tekstów prawnych oraz analiza dogmatyczna. Badania mają charakter krajowy.

Słowa kluczowe: urząd morski, dyrektorzy urzędów morskich, niezespołona administracja rządowa, terenowe organy administracji morskiej, kompetencje

* dr, Wydział Nauk Prawnych, Administracji i Bezpieczeństwa Menedżerska Akademia Nauk Stosowanych w Warszawie (Polska), e-mail: marta.tuznik@op.pl, ORCID: 0000-0001-5895-661X



DIRECTORS OF MARITIME OFFICES AS LOCAL MARITIME ADMINISTRATION BODIES

ABSTRACT

The study discusses the issues of directors of maritime offices as local maritime administration bodies. The publication consists of three thematic areas. The first one concerns the location of directors of maritime offices in the system of autonomous governmental administration bodies, in accordance with the assumptions of the Act of 23 January 2009 on the voivode and government administration in the voivodeships. The second thematic area is devoted to the legal position of directors of maritime offices, specified in the provisions of the Act of 21 March 1991 on maritime areas of the Republic of Poland and maritime administration. The third thematic area presents the competences of maritime administration bodies and directors of maritime offices themselves, whose powers extend beyond the above-mentioned Act. The publication ends with conclusions in which the author assesses the currently applicable legal regulations regarding the thematic issues. The research goal of the article, which is a review, is to systematise the basic issues regarding directors of maritime offices as local maritime administration bodies. The main research hypothesis formulated by the author is as follows: directors of maritime offices have broad competences as local maritime administration bodies. The study uses such research methods as the analysis of legal texts and dogmatic analysis. The research is of national nature.

Keywords: maritime office, directors of maritime offices, autonomous government administration, local maritime administration bodies, competences

WPROWADZENIE

Prezentowana problematyka dyrektorów urzędów morskich jako terenowych organów administracji morskiej jest rzadko podejmowana w literaturze prawniczej. W tym zakresie można odnotować w zasadzie tylko opracowania podręcznikowe z dziedziny prawa administracyjnego o dość ogólnym, z natury rzeczy, charakterze oraz nieliczne artykuły naukowe. Nie jest zadaniem Autorki wypełnienie luki publikacyjnej z tym związanej, ale jedynie usystematyzowanie podstawowych zagadnień dotyczących prezentowanego tematu, takich jak: umiejscowienie dyrektorów urzędów morskich w systemie organów niezespólonej administracji rządowej, omówienie ich pozycji prawnoustrojowej, a przede wszystkim charakterystyka kompetencji dyrektorów urzędów morskich, wynikających nie tylko z Ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹, ale także z Kodeksu morskiego² oraz Ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o pracy na morzu³ i Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁴.

¹ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1125.

² Ustawa z dnia 18 września 2001 r. – Kodeks morski, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1309.

³ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2257.

⁴ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1478.

DYREKTORZY URZĘDÓW MORSKICH W SYSTEMIE ORGANÓW NIEZESPOLONEJ ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

Organy niezespalonej administracji rządowej, do których zalicza się m.in. dyrektorów urzędów morskich, zostały zdefiniowane w art. 56 ust. 1 Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁵. Zgodnie z tym uregulowaniem organami niezespalonej administracji rządowej są terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej oraz kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie. Powyższy przepis zawiera zamknięty katalog organów administracji niezespalonej. W wypadku powołania nowego organu, konieczna staje się jego nowelizacja⁶.

W przypadku administracji niezespalonej, co podkreśla sama nazwa tej grupy organów, nie występuje element zespolenia czy podporządkowania wojewodzie – głównemu przedstawicielowi Rady Ministrów w terenie. Wojewoda nie jest więc zwierzchnikiem tej części administracji, a co za tym idzie – co do zasady nie kieruje nią ani nie koordynuje jej działalności. Ustawodawca przekazał te uprawnienia właściwym ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, jednocześnie wyposażając te podmioty w liczne środki oddziaływania. Zalicza się do nich m.in.: 1) określanie organizacji wewnętrznej organów administracji niezespalonej przez nadawanie statutu lub regulaminu; 2) wydawanie poleceń, zarządzeń wewnętrznych, instrukcji, wytycznych, zaleceń i regulaminów postępowania; 3) dokonywanie kompleksowej kontroli, analizy i oceny działalności nadzorowanych jednostek; 4) prowadzenie polityki personalnej – powoływanie i odwoływanie kierowników urzędów terenowych; 5) możliwość otrzymania okresowych informacji i sprawozdań o pracach tych organów; 6) prawo wglądu w dokumenty i prawo uzyskiwania wyjaśnień; 7) pomoc i szkolenie kadr w jednostkach administracji niezespalonej; 8) koordynowanie działalności jednostek administracji niezespalonej w terenie.

Pomimo braku zespolenia administracja niezespalone nie jest jednak całkowicie niezależna od wojewody. Przedstawiciel Rady Ministrów w terenie, jako pewnego rodzaju nadzorcy wykonywania całości zadań z zakresu terenowej administracji rządowej, uprawniony jest do wydawania wszystkim działającym na obszarze województwa organom administracji niezespalonej wiążących poleceń. Ze względu

⁵ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 190. Organami niezespalonej administracji rządowej, zgodnie z art. 56 ust. 1 Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, oprócz dyrektora urzędu morskiego są: szefowie wojskowych centrów rekrutacji, dyrektorzy izb administracji skarbowej, naczelnicy urzędów skarbowych i naczelnicy urzędów celno-skarbowych, dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych, dyrektorzy okręgowych urzędów miar, dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych, dyrektorzy urzędów statystycznych, dyrektorzy urzędów żegluga śródlądowej, granicznicy i powiatowi lekarze weterynarii, komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej, państwowi granicznicy inspektorzy sanitarni oraz regionalni dyrektorzy ochrony środowiska.

⁶ P. Piątek, w: *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, red. P. Dremlowski, M. Ślusarczyk, Legalis 2022, teza 11 do art. 56; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 263.

jednak na brak ich zespolenia ustawodawca przewidział pewnego rodzaju procedurę weryfikacji. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra, któremu podlega dana jednostka administracji niezespolonej. W razie zaistnienia sporu pomiędzy wojewodą a właściwym ministrem nadzorującym ten ostatni upoważniony został do wstrzymania wykonania poleceń wojewody. Jednocześnie z ich wstrzymaniem minister występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie zaistniałego sporu, prezentując własne stanowisko w spornej sprawie. Należy jednak nadmienić, że polecenia wydawane przez wojewodę nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć spraw indywidualnych, załatwianych w drodze decyzji administracyjnej.

Oprócz możliwości wydawania powyższych poleceń, wojewoda wyposażony został również w uprawnienie do żądania od wszelkich organów administracji rządowej działających na obszarze województwa, włączając w to organy niezespolone, bieżących informacji i wyjaśnień o ich działalności, a także w możliwość wglądu w tok każdej prowadzonej sprawy (z uwzględnieniem przepisów o ochronie informacji niejawnych lub innych tajemnic prawnie chronionych).

Poza bieżącymi informacjami i wyjaśnieniami organy rządowej administracji niezespolonej zobowiązane zostały przez ustawodawcę do przedkładania właściwemu wojewodzie rocznych informacji z własnej działalności. W sytuacji, gdy właściwość miejscowa danego organu niezespolonego przekracza obszar jednego województwa, sprawozdanie roczne powinno być złożone wszystkim właściwym wojewodom, ze względu na ich jednakową pozycję ustrojową.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach podmioty niezespolone, a właściwie ich działania, mogą być ponadto kontrolowane przez wojewodę pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Organy rządowej administracji niezespolonej ustanawiane są wyłącznie w drodze ustawowej. Ich tworzenie musi być uzasadnione ogólnopaństwowym charakterem wykonywanych zadań lub terytorialnym zasięgiem działania przekraczającym obszar jednego województwa⁷. Wąski charakter specjalizacji, szczególnie obszar działania lub względy techniki zarządzania powodują, że istniejący zasadniczy podział terytorialny kraju w niektórych przypadkach okazuje się nieadekwatny do potrzeb wyspecjalizowanych jednostek administracji publicznej. Mamy wówczas do czynienia z tzw. podziałem specjalnym, nie zawsze opartym na zasadniczym podziale terytorialnym naszego państwa⁸.

⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 262.

⁸ M. Grzywacz, A. Wiktorowska, M. Wierzbowski, *Terenowe jednostki organizacyjne administracji niezespolonej*, w: *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022, s. 297–298.

POZYCJA PRAWNOUSTROJOWA DYREKTORÓW
URZĘDÓW MORSKICH W ŚWIETLE USTAWY
Z DNIA 21 MARCA 1991 R. O OBSZARACH MORSKICH
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ I ADMINISTRACJI MORSKIEJ

Dyrektorzy urzędów morskich są terenowymi organami administracji morskiej, nad których działalnością nadzór sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki morskiej (aktualnie Minister Infrastruktury⁹) jako naczelny organ administracji morskiej (art. 38 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej). Oznacza to, że kompetencje przysługują właśnie tym dwóm organom. One są tzw. „nositelami kompetencji” w tym konkretnym przypadku. Nie można uznać za organy administracji morskiej innych organów, takich jak np. rady gmin, które biorą udział w stanowieniu prawa przez organy administracji morskiej m.in. przy określaniu granic portów (art. 45 ust. 1 pkt 2 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej). Formalnie nie wchodzi one w skład struktury administracji morskiej, lecz są organami gmin i należą do struktury administracji samorządowej¹⁰.

W administracji rządowej, do której to kategorii należy również administracja morska, występuje zasada hierarchicznego podporządkowania, w związku z czym dyrektor urzędu morskiego zobowiązany jest wykonywać polecenia organu wyższego szczebla – ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej (aktualnie Ministra Infrastruktury) jako naczelnego organu administracji morskiej, bez względu na formę jego ingerencji w zakres swobody działania organu podporządkowanego. Bez znaczenia jest forma ingerencji (nadzór, kontrola czy też inna forma oceny działalności dyrektora urzędu morskiego) – i tak jako organ podległy zobowiązany jest on stosować się do wytycznych i poleceń organu nadrzędnego¹¹.

Minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia, które jednak nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej (art. 34a ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹²). Dyrektor urzędu morskiego jest nie tylko organem nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej

⁹ Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Dz.U. z 2020 r., poz. 1732, zniesiono Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, a rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r., zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury, Dz.U. z 2020 r., poz. 1722, działy gospodarka morska oraz żegluga śródlądowa powierzono Ministerstwu Infrastruktury.

¹⁰ J. Buławski, *O kompetencjach organów administracji morskiej z perspektywy teorii prawa administracyjnego*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2018, nr 3, s. 49.

¹¹ M. Karpiuk, *Niezspolona administracja morska*, w: *Niezspolona administracja rządowa*, red. M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, Warszawa 2011, s. 137.

¹² T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1050.

(aktualnie Ministra Infrastruktury), ale również jemu podległym (art. 39 ust. 1 Ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej)¹³.

Nadzór polega na ustaleniu, czy zrealizowano stan wcześniej założony, a przy negatywnej ocenie – na wyjaśnieniu przyczyn takiej sytuacji i zastosowaniu środków zmierzających do przywrócenia stanu pożądanego oraz określenia sposobu tego przywrócenia¹⁴.

Dyrektora urzędu morskiego powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw gospodarki morskiej (aktualnie Minister Infrastruktury). Zastępców dyrektora urzędu morskiego powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw gospodarki morskiej (aktualnie Minister Infrastruktury) na wniosek dyrektora urzędu morskiego (art. 39 ust. 2 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej). Na stanowisko dyrektora i zastępcy dyrektora urzędu morskiego może być powołany wyłącznie obywatel polski posiadający wykształcenie wyższe oraz wiedzę, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie z zakresu gospodarki morskiej oraz funkcjonowania administracji rządowej (art. 39 ust. 3 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej)¹⁵. Dwie pierwsze przesłanki – obywatelstwo polskie, wyższe wykształcenie – mają charakter dookreślony. Jeśli zaś chodzi o pozostałe przesłanki – wiedzę, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie związane z gospodarką morską i administracją rządową – nie są do końca przez ustawodawcę doprecyzowane i w praktyce mogą rodzić wątpliwości i powodować, że osoby będą powoływane na powyższe stanowiska nie na podstawie obiektywnych kryteriów, ale przede wszystkim na bazie przynależności partyjnej czy przydatności politycznej¹⁶.

Urzędy morskie tworzy i znosi minister właściwy do spraw gospodarki morskiej (aktualnie Minister Infrastruktury) w drodze rozporządzenia. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej (aktualnie Minister Infrastruktury), po zasięgnięciu opinii właściwych wojewodów, w drodze rozporządzenia, określa także terytorialny zakres działania dyrektorów urzędów morskich i siedziby urzędów (art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej)¹⁷.

¹³ A. Wagner, *Dyrektorzy urzędów morskich*, w: *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej terenowej*, t. II, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Legalis 2012, teza 6 do art. 38 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

¹⁴ M. Karpiuk, w: *Niezespólona administracja...*, op. cit., s. 138; idem, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008, s. 123. Więcej na temat pojęcia nadzoru zob. M. Konarski, M. Woch, *Z zagadnień nadzoru i kontroli władzy publicznej w Polsce*, w: *Z zagadnień nadzoru i kontroli władzy publicznej w Polsce*, t. V, red. M. Konarski, M. Woch, Warszawa 2015, s. 18–23.

¹⁵ J. Stugocki, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2023, s. 231.

¹⁶ M. Karpiuk, w: *Niezespólona administracja...*, op. cit., s. 138.

¹⁷ Na podstawie art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej obowiązuje rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 7 października 1991 r. w sprawie utworzenia urzędów morskich, określenia ich siedzib oraz terytorialnego zakresu działania dyrektorów urzędów morskich, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1339. Zgodnie z § 1 powyższego rozporządzenia obecnie istnieją dwa Urzędy Morskie – w Gdyni i w Szczecinie. Urząd Morski w Słupsku został bowiem zlikwidowany w drodze rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 15.01.2020 r. w sprawie zniesienia Urzędu Morskiego w Słupsku, Dz.U. z 2020 r., poz. 20.

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej (aktualnie Minister Infrastruktury) określa ponadto, w drodze statutu, organizację urzędu morskiego oraz szczegółowy zakres działania dyrektora urzędu morskiego (art. 40 ust. 3 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej)¹⁸.

KOMPETENCJE DYREKTORÓW URZĘDÓW MORSKICH

Dyrektorzy urzędów morskich wykonują swoje kompetencje¹⁹ przy pomocy urzędów morskich, które są państwowymi jednostkami budżetowymi (art. 39 ust. 4 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej). Jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 11 ust. 1 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁰).

W skład urzędu morskiego wchodzi w szczególności:

- 1) inspekcja morską, inspekcja bandery, inspekcja portu – przy pomocy których dyrektor urzędu morskiego realizuje swoje zadania w zakresie inspekcji statków;
- 2) Służba Kontroli Ruchu Statków (Służba VTS) – przy pomocy której dyrektor urzędu morskiego realizuje swoje zadania w zakresie monitorowania ruchu statków i przekazywania informacji;
- 3) kapitanaty i bosmanaty portów – przy pomocy których dyrektor urzędu morskiego wykonuje swoje kompetencje w portach i przystaniach morskich;
- 4) Biuro Spraw Obronnych Żegluga – do realizacji zadań związanych z ochroną portów morskich i żegluga morskiej (art. 39 ust. 5 w zw. z art. 42 ust. 2 pkt 1a ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej).

W ustawie o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej w art. 42 ust. 1 wskazuje się, iż organy administracji morskiej zajmują się sprawami z zakresu administracji rządowej związanymi z korzystaniem z morza w zakresie unormowanym niniejszą ustawą i innymi ustawami. Z kolei w ust. 2 tego samego przepisu uszczegółowiono katalog zadań, jakie posiadają organy

¹⁸ Na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej obowiązuje zarządzenie Nr 16 Ministra Gospodarki Morskiej i Żegluga Śródlądowej z dnia 16 marca 2020 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Morskiemu w Szczecinie, Dz. Urz. MG MiŻŚ z 2020 r., poz. 17 oraz zarządzenie Nr 11 Ministra Gospodarki Morskiej i Żegluga Śródlądowej z dnia 4 marca 2020 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Morskiemu w Gdyni, Dz. Urz. MG MiŻŚ z 2020 r., poz. 12.

¹⁹ Więcej na temat pojęcia kompetencji zob. J. Buławski, *O kompetencjach organów...*, op. cit., s. 47–52; W. Góralczyk, *Podstawy prawa i administracji*, Warszawa 2014, s. 207; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne Część ogólna*, Toruń 2013, s. 253; M. Zieliński, *Dwa nurty pojmowania „kompetencji”*, w: *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, s. 596; M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 38.

²⁰ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1530.

administracji morskiej, przy czym nie jest to katalog zamknięty²¹. Do zadań tych należą m.in. sprawy:

- 1) bezpieczeństwa żeglugi morskiej;
- 2) ochrony portów morskich i żeglugi morskiej, w tym związane z wykonywaniem zadań obronnych oraz zadań o charakterze niemilitarnym, w szczególności zapobieganie aktom terroru oraz likwidacji skutków zaistniałych zdarzeń;
- 3) korzystania z dróg morskich oraz portów i przystani morskich;
- 4) bezpieczeństwa związanego z badaniami, rozpoznawaniem i eksploatacją zasobów mineralnych dna morskiego;
- 5) ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniem wskutek korzystania z morza oraz przez zatapianie odpadów i innych substancji w zakresie nieuregulowanym przepisami prawa geologicznego i górnictwo;
- 6) ratowania życia, prowadzenia prac podwodnych i wydobywania mienia z morza;
- 7) nadzoru przeciwpożarowego w polskich obszarach morskich oraz morskich portach i przystaniach. W ramach tego nadzoru dyrektorzy urzędów morskich, mając na względzie znaczenie portu dla gospodarki narodowej, wydają, w drodze zarządzenia, przepisy z zakresu ochrony przeciwpożarowej, w tym dotyczące zapobiegania powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, bezpieczeństwa ruchu i postoju statków przewożących substancje niebezpieczne, przeładunku określonych rodzajów substancji. Ponadto wykonują inspekcje instalacji przeciwpożarowych oraz sprzętu gaśniczego będącego na wyposażeniu statków oraz innych obiektów pływających znajdujących się na akwenach im podległych, zatwierdzają, zgodnie z przepisami o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki, plany zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń wód portowych oraz uzgadniają instrukcje technologiczne, instrukcje technologiczno-ruchowe, instrukcje bezpiecznej obsługi statku, regulaminy organizacyjne podmiotów wykonujących zadania związane z ochroną przeciwpożarową w portach, w zakresie ochrony przeciwpożarowej od strony wody (art. 50a ust. 1 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej);
- 8) uzgadniania decyzji w sprawie wydawania pozwoleń wodnoprawnych i pozwoleń na budowę dla obiektów budowlanych w polskich obszarach morskich, pasie technicznym, pasie ochronnym oraz portach i przystaniach morskich;
- 9) budowy, utrzymywania i ochrony umocnień brzegowych, wydm i zalesień ochronnych w pasie technicznym;
- 10) użytkowania lasów będących własnością Skarbu Państwa położonych w pasie technicznym;
- 11) nadzoru nad zapewnieniem ochrony przed powodzią od strony wód morskich w tym poprzez budowę, rozbudowę i utrzymywanie budowli hydrotechnicznych oraz umocnień brzegowych w pasie technicznym;
- 12) wyznaczania dróg morskich, kotwicowisk i badania warunków ich żeglowności;
- 13) wykonywania i nadzorowania pomiarów hydrograficznych;

²¹ J. Buławski, *O kompetencjach...*, op. cit., s. 50.

- 14) prowadzenia zasobów danych hydrograficznych dla obszaru kompetencji właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskiego;
- 15) oznakowania nawigacyjnego w polskich obszarach morskich;
- 16) nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia;
- 17) wydawania oraz uzgadniania decyzji wynikających z przepisów Ustawy z dnia 12 maja 2022 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów ze statków²²;
- 18) sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych²³, morza terytorialnego²⁴ i wyłącznej strefy ekonomicznej²⁵;
- 19) nadawania nazw statkom morskim;
- 20) organizacji pilotażu morskiego;
- 21) planowania rozwoju portów i przystani morskich;
- 22) monitorowania i informowania o ruchu statków;
- 23) ewidencji ładunków i pasażerów;
- 24) nadzoru nad wprowadzonym do obrotu lub oddanym do użytku wyposażeniem morskim oraz rekreacyjnymi jednostkami pływającymi i skuterami wodnymi, o którym mowa w przepisach Ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku²⁶;
- 25) zarządu nad morzem terytorialnym i morskimi wodami wewnętrznymi oraz nad gruntami pokrytymi tymi wodami, o którym mowa w przepisach Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne²⁷;
- 26) wykonywania zadań w dziedzinie ochrony środowiska morskiego i ochrony przed powodzią zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne;
- 27) kontroli paliwa żeglugowego dostarczanego na statki oraz paliwa żeglugowego używanego na statkach.

²² Dz.U. z 2022 r., poz. 1250.

²³ Morskimi wodami wewnętrznymi są: 1) część Jeziora Nowowarpieńskiego i część Zalewu Szczecińskiego wraz ze Świną i Dziwną oraz Zalewem Kamieńskim, znajdująca się na wschód od granicy państwowej między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec, oraz rzeka Odra pomiędzy Zalewem Szczecińskim a wodami portu Szczecin; 2) część Zatoki Gdańskiej zamknięta linią podstawową morza terytorialnego; 3) część Zalewu Wiślanego, znajdująca się na południowy zachód od granicy państwowej między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską na tym Zalewie; 4) wody portów określone od strony morza linią łączącą najdalej wysunięte w morze stałe urządzenia portowe, stanowiące integralną część systemu portowego; 5) wody znajdujące się pomiędzy linią brzegu morskiego ustaloną zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne a linią podstawową morza terytorialnego (art. 4 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej).

²⁴ Morzem terytorialnym jest obszar wód morskich o szerokości 12 mil morskich (22 224 m), liczonych od linii podstawowej tego morza (art. 5 ust. 1 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej).

²⁵ Wyłączna strefa ekonomiczna jest położona na zewnątrz morza terytorialnego i przylega do tego morza. Obejmuje ona wody, dno morza i znajdujące się pod nim wnętrze ziemi (art. 15 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej). Ponadto morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne, strefa przyległa oraz wyłączna strefa ekonomiczna stanowią obszary morskie Rzeczypospolitej Polskiej, a morskie wody wewnętrzne i morze terytorialne wchodzi w skład terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej).

²⁶ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1854 z późn. zm.

²⁷ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1087 z późn. zm.

Analizując treść art. 42 ust. 1 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, w literaturze wskazuje się, że ustawodawca uznał, że adresaci tej ustawy nie wiedzą, iż kompetencje organów administracji rządowej nie mogą być określone inaczej niż ustawą, a także, że samo „ustawą” nie obejmowałyby innych ustaw niż ta. Ponadto zamysłem prawodawcy było prawdopodobnie to, że takie zwięzłe określenie kompetencji organów administracji rządowej w ustawie ustrojowej nie wystarcza, skoro dodano ust. 2 z trzydziestoma pięcioma punktami wymieniającymi tego rodzaju sprawy, ale nie wyczerpująco, bo z zastrzeżeniem, że chodzi o nie „w szczególności”. Ponadto celem twórców omawianej ustawy było także to, że nie obejmuje to „zadań w dziedzinie współpracy międzynarodowej w zakresie spraw określonych w ust. 1 i 2”, skoro dodano ust. 3 stanowiący, że wykonywanie tych zadań należy również do tych organów²⁸.

W doktrynie istniejący w Polsce dwuszczeblowy system administracji morskiej poddawany jest krytyce. Zwraca się bowiem uwagę na łączne określanie właściwości rzeczowej dla organów I i II instancji²⁹. Pogląd ten również podziela Autorka, gdyż takie rozwiązanie prawne powoduje „chaos kompetencyjny”.

W ustawie o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej sporo miejsca poświęca się *stricte* kompetencjom dyrektorów urzędów morskich. I tak: dyrektor urzędu morskiego może, w drodze zarządzenia, czasowo zamknąć dla żeglugi i rybołówstwa obszar znajdujący się na morskich wodach wewnętrznych lub na morzu terytorialnym, na którym będą przeprowadzane testy statków autonomicznych (nieposiadających załogi), oraz określić zasady przeprowadzania takich testów (art. 3b ust. 1 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej). Również w drodze zarządzenia, dyrektor urzędu morskiego może wokół sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń lub ich zespołów rozumianych jako grupa sztucznych wysp, konstrukcji lub urządzeń znajdujących się od siebie nie dalej niż 1000 m, a także kabli lub rurociągów lub ich grup, ustanowić strefy bezpieczeństwa dostosowane do rodzaju i przeznaczenia sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń lub ich zespołów, kabli lub rurociągów, sięgające nie dalej niż 500 m od każdego punktu ich zewnętrznej krawędzi, chyba że inny zasięg strefy jest dozwolony przez powszechnie przyjęte standardy międzynarodowe lub zalecony przez właściwą organizację międzynarodową (art. 24 ust. 1 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej).

W wypadku działalności polegającej na poszukiwaniu, rozpoznawaniu lub wydobywaniu węglowodorów ze złóż w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej dyrektor urzędu morskiego posiada kompetencje do ustanowienia, w drodze zarządzenia, strefy bezpieczeństwa wokół zakładu i zakładu górniczego w rozumieniu Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze³⁰ (art. 24a ust. 1 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej).

²⁸ Por. Z. Godecki, *Problemy prawne ustroju administracji morskiej*, „Prawo Morskie” 2014, t. XXX, s. 21–22.

²⁹ Tak: J. Młynarczyk, *Prawo morskie*, Gdańsk 2002, s. 52–53; M.H. Koziński, *Morskie prawo publiczne*, Gdynia 2002, s. 63.

³⁰ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1290.

Właściwy terytorialnie dyrektor urzędu morskiego jest uprawniony ponadto do wydania, w drodze decyzji pozwolenia dotyczącego układania i utrzymywania kabli lub rurociągów na obszarach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego, ustalającego lokalizację i warunki ich utrzymywania na tych obszarach (art. 26 ust. 1 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej).

Czasowe zajęcie morskich wód wewnętrznych lub morza terytorialnego w celu zrealizowania przedsięwzięć związanych z wykonywaniem infrastruktury transportowej, energetycznej lub służącej do uprawiania rekreacji, turystyki lub sportów wodnych wymaga również wydania pozwolenia, w drodze decyzji przez właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskiego (art. 27r ust. 1 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej).

Uzyskanie pozwolenia dyrektora właściwego urzędu morskiego jest konieczne także przy przeszukiwaniu wraków statków lub ich pozostałości przez osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (art. 35a ust. 1 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej).

Za pośrednictwem zarządzenia dyrektor właściwego urzędu morskiego określa granice pasa technicznego³¹, po uprzednim zasięgnięciu opinii właściwych rad gmin, a na terenach będących w zarządzie jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej – po zasięgnięciu opinii tych jednostek oraz wyznacza granice pasa technicznego w terenie. Również za pośrednictwem zarządzenia określa on granice pasa ochronnego³² w uzgodnieniu z właściwym wojewodą i właściwymi radami gmin, a na terenach będących w zarządzie jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej – po zasięgnięciu opinii tych jednostek oraz wyznacza granice pasa ochronnego (art. 36 ust. 5 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej).

Z kolei pozwolenia wodnoprawne, wnoszenie lub niewnoszenie sprzeciwu od przyjęcia zgłoszenia wodnoprawnego, oceny wodnoprawne, decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzje o pozwoleniu na budowę oraz decyzje w sprawie zmian w zalesianiu, zadrzewianiu, tworzeniu obwodów łowieckich, a także projekty planów ogólnych gminy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i planów zagospodarowania przestrzennego województwa, dotyczące pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani, wymagają

³¹ Pas techniczny stanowi strefę wzajemnego bezpośredniego oddziaływania morza i lądu, jest on obszarem przeznaczonym do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Wchodzi on, obok pasa ochronnego, w skład pasa nadbrzeżnego, który stanowi obszar lądowy przyległy do linii brzegu morskiego (art. 36 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej).

³² Pas ochronny obejmuje obszar, w którym działalność człowieka wywiera bezpośredni wpływ na stan pasa technicznego (art. 36 ust. 2 pkt 2 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej). Minimalna i maksymalna szerokość pasa technicznego i ochronnego oraz sposób wyznaczania ich granic zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2021r. w sprawie minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic, Dz.Ū. z 2021 r., poz. 871.

uzgodnienia z dyrektorem właściwego urzędu morskiego (art. 37 ust. 3 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej)³³.

Dyrektor urzędu morskiego jest organem pierwszej instancji, wydającym decyzje administracyjne w sprawach należących do właściwości organów administracji morskiej, rozstrzyganych w trybie postępowania administracyjnego. Odwołania od decyzji wydanych przez ten organ rozpatruje minister właściwy do spraw gospodarki morskiej (aktualnie Minister Infrastruktury) jako organ nadrzędny w dwustopniowej hierarchii organów administracji morskiej. Z przepisów szczególnych natomiast mogą wynikać sytuacje, kiedy to organem właściwym w pierwszej instancji będzie minister właściwy do spraw gospodarki morskiej. Wówczas stronie niezadowolonej z rozstrzygnięcia tegoż organu naczelnego wydanego w pierwszej instancji służy wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy przez ten organ³⁴. Od decyzji organów odwoławczych natomiast przysługuje skarga do właściwego miejscowo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który rozpoznaje sprawę w trybie przepisów o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁵.

Po zasięgnięciu opinii właściwych rad gmin oraz organów ochrony granicy państwowej, dyrektorzy urzędów morskich określają również granice przystani morskich. Natomiast granice portów morskich od strony morza i ich red, z wyłączeniem portów wojennych, a po zasięgnięciu opinii właściwych rad gmin – granice portów morskich od strony lądu określa naczelnny organ administracji morskiej – minister właściwy do spraw administracji morskiej (aktualnie Minister Infrastruktury) – art. 45 ust. 1 i 2 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

Jak podkreśla się w doktrynie, podział kompetencji pomiędzy ministra a dyrektora urzędu morskiego w przedmiocie określania granic portów i przystani morskich wynika z pozycji tych organów w ramach administracji rządowej. Porty morskie mają bowiem strategiczne znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, w związku z czym ich granice będzie określał organ hierarchicznie wyższy. Takiego znaczenia nie mają przystanie morskie, w związku z czym ustawodawca powierzył określanie ich granic dyrektorowi urzędu morskiego³⁶.

Dyrektorzy urzędów morskich mogą wydawać przepisy prawne, które przyjmują formę zarządzeń i zarządzeń porządkowych. Przepis art. 47 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej stanowi, że na podstawie upoważnień udzielonych w ustawach dyrektorzy urzędów morskich wydają zarządzenia, które podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym właściwym ze względu na terytorialny zakres obowiązywania tego zarządzenia. Ten akt prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie czternastu dni od daty

³³ Por. M. Karpiuk, w: *Niezespolona administracja...*, op. cit., s. 146.

³⁴ Art. 127 § 3 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572, stanowi, że od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.

³⁵ Zob. szerzej: Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935; D. Trzcińska, P. Mierzejewski, *Dyrektor urzędu morskiego jako organ administracji morskiej*, „Prawo Morskie” 2006, t. XXII, s. 223.

³⁶ M. Karpiuk, w: *Niezespolona administracja...*, op. cit., s. 149–150.

jego ogłoszenia, chyba że określa inny termin albo termin taki wynika z ustawy, na podstawie której został on wydany. Z kolei przepisy porządkowe dyrektor urzędu morskiego może wydawać w zakresie jego kompetencji określonych w art. 42 ust. 2 cytowanej ustawy, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia, obronności i bezpieczeństwa państwa, ochrony środowiska morskiego na morzu, w porcie morskim, przystani oraz w pasie technicznym, a także ochrony żeglugi i portów morskich. Przepisy te zawierają zakazy lub nakazy określonego zachowania. Ponadto za ich pośrednictwem dyrektor urzędu morskiego może tworzyć i ogłaszać strefy czasowo zamknięte dla żeglugi i rybołówstwa, uprawiania sportów wodnych i nurkowych, znajdujące się w strefie odpowiedzialności terytorialnej danego urzędu i będące w granicach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego. Przepisy porządkowe, ustanawia się w formie zarządzenia porządkowego, które wchodzi w życie z dniem w nim określonym, nie wcześniej jednak niż z dniem jego ogłoszenia oraz podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym właściwym ze względu na terytorialny zakres obowiązywania tego zarządzenia.

W razie konieczności natychmiastowego wprowadzenia w życie zarządzenia porządkowego, może ono być publikowane w drodze obwieszczeń w miejscach jego obowiązywania, drogą radiową lub w inny sposób zwyczajowo przyjęty w żegludze morskiej lub na danym terenie. Dzień takiego opublikowania zarządzenia porządkowego jest dniem jego ogłoszenia. Ogłoszone w ten sposób zarządzenie porządkowe podaje się następnie do wiadomości we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 48 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej)³⁷.

Jak słusznie podkreśla się w doktrynie, wbrew temu, co sugeruje tytuł rozdziału trzeciego znajdującego się w Dziale III ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej – „Przepisy wydawane przez terenowe organy administracji morskiej”, który otwiera art. 47, nie ma w nim żadnych przepisów upoważniających do wydawania zarządzeń, o których mowa w tymże artykule. Przepisy takie znajdują się poza tym rozdziałem, w innych miejscach ustawy, a także poza nią (w innych ustawach). Oznacza to, że przepisem art. 47 ust. 1 i 2 ustawy o obszarach morskich ustawodawca tylko przesądził, że przepisy wydane na podstawie odnośnych upoważnień z tej ustawy i z innych obowiązujących wówczas oraz przyszłych ustaw powinny nosić nazwę „zarządzenie”.

Pośród przepisów przedmiotowej ustawy upoważniających dyrektorów urzędów morskich do wydawania odpowiednich przepisów tylko art. 3b ust. 1, art. 24 ust. 1, art. 24a ust. 1, art. 36 ust. 5 oraz art. 50a ust. 1 zawierają wskazanie „w drodze zarządzenia”. Nie zawiera go natomiast, przykładowo, art. 45 ust. 2 cytowanej ustawy. W przypadku powyższych przepisów ma się więc do czynienia z ustawowym *superfluum*, skoro o tym, że dyrektorzy urzędów morskich mają wydawać przepisy wykonawcze właśnie w drodze zarządzenia, przesądza generalnie art. 47 ust. 2. Można by jednak uznać, że to właśnie ust. 2 w art. 47 jest zbędny i że wskazanie „w drodze zarządzenia” powinno występować we wszystkich ustawowych przepisach upoważniających dyrektorów urzędów morskich do wydawania tego

³⁷ D. Trzcńska, P. Mierzejewski, *Dyrektor urzędu...*, op. cit., s. 223–224.

rodzaju aktów prawa miejscowego, tak jak ma to miejsce właśnie w wyżej wymienionych przepisach³⁸.

Dyrektorzy urzędów morskich na gruncie omawianej ustawy posiadają także kompetencje do wymierzania kar pieniężnych przewidzianych w art. 55–56c, w drodze decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej. Decyzji tej co do zasady (z wyjątkami określonymi w art. art. 56a ust. 1 oraz art. 56b) nadawany jest rygor natychmiastowej wykonalności.

Wysokość kar pieniężnych jest ustalana przez dyrektora urzędu morskiego z uwzględnieniem zakresu naruszenia, powtarzalności naruszeń lub korzyści finansowych uzyskanych z tytułu naruszenia (art. 57 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej).

Kompetencje dyrektorów urzędów morskich sięgają także poza uregulowania ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

I tak: w myśl art. 12 § 2 Kodeksu morskiego nazwa nadana statkowi przez jego właściciela podlega zatwierdzeniu przez dyrektora urzędu morskiego właściwego dla portu macierzystego statku, w drodze decyzji administracyjnej (z wyjątkiem nazwy statku morskiego używanego wyłącznie do celów sportowych lub rekreacyjnych o długości kadłuba do 24 m, która nie podlega zatwierdzeniu)³⁹.

Dyrektor urzędu morskiego jest organem upoważnionym, zgodnie z art. 39 Kodeksu morskiego, do prowadzenia rejestru statków morskich, zwanego potocznie rejestrem administracyjnym⁴⁰, a także organem pomiarowym, do którego należy pomiar statku o polskiej przynależności i wydanie świadectwa pomiarowego (art. 48 § 1 Kodeksu morskiego).

Istotną kompetencją dyrektora urzędu morskiego jest prawo skreślenia pilota z listy pilotów w razie zajścia jednej z następujących okoliczności takich jak: śmierć pilota, wniosek pilota, utrata przypisanych wymagań kwalifikacyjnych oraz utrata prawa wykonywania zawodu pilota na mocy prawomocnego orzeczenia izby morskiej, sądu lub innego właściwego organu (art. 228 § 2 Kodeksu morskiego).

Dyrektorowi urzędu morskiego należy również dokonać zgłoszenia zamiaru wydobycia mienia (statku, ładunku lub innego przedmiotu) zatopionego w obrębie polskich morskich wód wewnętrznych lub polskiego morza terytorialnego (art. 282 Kodeksu morskiego)⁴¹.

Z kolei w Ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o pracy na morzu, w art. 10 statuuje się uprawnienie dyrektora urzędu morskiego do wystawiania książeczek żeglarskich.

Stosownie zaś do art. 34 i 35 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody dyrektor urzędu morskiego może na obszarach morskich – jeżeli przemawiają

³⁸ Por. Z. Godecki, *Problemy prawne...*, op. cit., s. 22.

³⁹ Por. M.H. Koziński, *Kodeks morski. Konwencje międzynarodowe i akty wykonawcze*, Gdynia 2005, s. 37–38.

⁴⁰ M.H. Koziński, *Rejestry okrętowe w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prawo Morskie” 2005, t. XXI, s. 259 i n.

⁴¹ Zob. szerzej C. Łuczywek, D. Pyć, w: *Kodeks morski. Komentarz*, red. C. Łuczywek, D. Pyć, I. Zużewicz-Wiewiórowska, Warszawa 2022, s. 974–984; D. Trzcńska, P. Mierzejewski, *Dyrektor urzędu...*, op. cit., s. 226.

za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego i wobec braku rozwiązań alternatywnych – zezwolić na realizację planu lub przedsięwzięcia, które mogą mieć negatywny wpływ na siedliska przyrodnicze oraz gatunki roślin i zwierząt, dla których obszar Natura 2000 został wyznaczony, gwarantując wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000. Wydając zezwolenie w tej mierze, dyrektor urzędu morskiego ustala zakres, miejsce, termin i sposób wykonania kompensacji przyrodniczej⁴².

WNIOSKI

Studium nad problematyką dyrektorów urzędów morskich jako terenowych organów administracji morskiej doprowadziło do następujących wniosków.

1. Dyrektorzy urzędów morskich są organami niezespólonej administracji rządowej, co wynika z art. 56 ust. 1 Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Przynależność zaś do administracji niezespólonej powoduje, co podkreśla sama nazwa tej grupy organów, że nie występuje element zespolenia czy podporządkowania wojewodzie – głównemu przedstawicielowi Rady Ministrów w terenie, lecz właściwym ministrom lub centralnym organom administracji rządowej.
2. Nadzór nad dyrektorami urzędów morskich jako terenowymi organy administracji morskiej jest sprawowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej (aktualnie Ministra Infrastruktury), który jest naczelnym organem administracji morskiej (art. 38 Ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej), w związku z czym dyrektor urzędu morskiego zobowiązany jest wykonywać polecenia tego ministra jako organu wyższego szczebla.
3. Nadzór ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej (aktualnie Ministra Infrastruktury) nad dyrektorami urzędów morskich przejawia się także w tym, że zgodnie z art. 39 ust. 2 Ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, dyrektora urzędu morskiego powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw gospodarki morskiej (aktualnie Minister Infrastruktury). Zastępców zaś dyrektora urzędu morskiego powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw gospodarki morskiej (aktualnie Minister Infrastruktury) na wniosek dyrektora urzędu morskiego.

⁴² Przez kompensację przyrodniczą, zgodnie z art. 3 pkt 8 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 54 z późn. zm. – rozumie się zespół działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowanie walorów krajobrazowych; D. Trzcińska, P. Mierzejewski, *Dyrektor urzędu...*, op. cit., s. 226–227.

4. Kompetencje dyrektorów urzędów morskich są szerokie, co pozwala na pozytywne zweryfikowanie postawionej w artykule hipotezy badawczej. Mają one bowiem swoje źródło nie tylko w przepisach Ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, ale również w innych ustawach, takich jak: Kodeks morski, Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o pracy na morzu czy Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Przykładowo, dyrektorzy urzędów morskich są organami uprawnionymi do: sprawowania nadzoru przeciwpożarowego w polskich obszarach morskich oraz morskich portach i przystaniach (art. 50a ust. 1 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej), wymierzania kar pieniężnych przewidzianych w art. 55–56c ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, w drodze decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, prowadzenia rejestru statków morskich, zwanego potocznie rejestrem administracyjnym (art. 39 Kodeksu morskiego) czy wystawiania książeczek żeglarskich (art. 10 Ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o pracy na morzu).

BIBLIOGRAFIA

- Buławski J., *O kompetencjach organów administracji morskiej z perspektywy teorii prawa administracyjnego*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2018, nr 3.
- Godecki Z., *Problemy prawne ustroju administracji morskiej*, „Prawo Morskie” 2014, t. XXX.
- Góralczyk W., *Podstawy prawa i administracji*, Warszawa 2014.
- Grzywacz M., Wiktorowska A., Wierzbowski M., *Terenowe jednostki organizacyjne administracji niespolonej*, w: *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022.
- Karpiuk M., *Niespolona administracja morska*, w: *Niespolona administracja rządowa*, red. M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, Warszawa 2011.
- Karpiuk M., *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008.
- Konarski M., Woch M., *Z zagadnień nadzoru i kontroli władzy publicznej w Polsce*, w: *Z zagadnień nadzoru i kontroli władzy publicznej w Polsce*, t. V, red. M. Konarski, M. Woch, Warszawa 2015.
- Koziński M.H., *Kodeks morski. Konwencje międzynarodowe i akty wykonawcze*, Gdynia 2005.
- Koziński M.H., *Morskie prawo publiczne*, Gdynia 2002.
- Koziński M.H., *Rejestry okrętowe w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prawo Morskie” 2005, t. XXI.
- Łuczywek C., Pyć D., w: *Kodeks morski. Komentarz*, red. C. Łuczywek, D. Pyć, I. Zużewicz-Wiewiórowska, Warszawa 2022.
- Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004.
- Młynarczyk J., *Prawo morskie*, Gdańsk 2002.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne Część ogólna*, Toruń 2013.
- Piątek P., w: *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, red. P. Drembkowski, M. Ślusarczyk, Legalis 2022.
- Śługocki J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2023.
- Trzcńska D., Mierzejewski P., *Dyrektor urzędu morskiego jako organ administracji morskiej*, „Prawo Morskie” 2006, t. XXII.

- Wagner A., *Dyrektorzy urzędów morskich*, w: *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej terenowej*, t. II, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Legalis 2012.
- Zieliński M., *Dwa nurty pojmowania „kompetencji”*, w: *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022.

Cytuj jako:

Tużnik M.R., *Dyrektorzy urzędów morskich jako terenowe organy administracji morskiej*, „Ius Novum” 2024, nr 4(18), s. 98–114. DOI: 10.26399/iusnovum.v18.4.2024.33/m.r.tuznik

GŁOSA DO WYROKU SĄDU NAJWYŻSZEGO Z DNIA 20 CZERWCA 2023 R., I KS 15/23

ADRIANNA WĄCZEK*

DOI: 10.26399/iusnovum.v18.4.2024.34/a.waczek

STRESZCZENIE

W artykule poruszono problematykę dotyczącą postępowania dowodowego przed sądem odwoławczym w polskim procesie karnym. W wyniku przeprowadzonych rozważań Autorka wyraża aprobatę względem stanowiska Sądu Najwyższego, w świetle którego sąd odwoławczy, w razie stwierdzenia konkretnych treściowych braków części dowodów osobowych i nieosobowych, jest nie tylko uprawniony, ale także zobowiązany do tego, by czynności dowodowe przeprowadzić autonomicznie. Przepis art. 452 k.p.k. stanowi zasadnicze kryterium oceny zasadności ujętego w ten sposób poglądu. Stosowanie metody historycznej w procesie jego interpretacji sprawia, iż okoliczność uchylecia pierwszej jednostki redakcyjnej art. 452 k.p.k., w świetle której „sąd odwoławczy nie może przeprowadzić postępowania dowodowego co do istoty sprawy”, wpłynęła na ukonstytuowanie w ten sposób zasady przeprowadzania dowodów co do istoty sprawy przez sąd odwoławczy. Argumentację w tym względzie wzbogaca łączna interpretacja art. 427 § 3 k.p.k. w zw. z art. 452 § 2 i 3 k.p.k.

Słowa kluczowe: sąd odwoławczy, postępowanie dowodowe, model postępowania odwoławczego, dowód, zasada

GLOSS ON THE JUDGMENT OF THE SUPREME COURT OF JUNE 20, 2023, I KS 15/23

ABSTRACT

This study focuses on the issue of evidentiary proceedings before the appellate court in the Polish criminal procedure. As a result of the considerations carried out, the author expresses approval of the position of the Supreme Court, in the light of which the appellate court, in the

* dr, Katedra Prawa Karnego w Instytucie Nauk Prawnych Uniwersytetu Opolskiego (Polska), e-mail: adrianna.waczek@uni.opole.pl, ORCID: 0000-0002-6204-0820



event of finding specific content deficiencies in part of personal and non-personal evidence, is not only authorized, but also obliged to conduct evidentiary proceedings autonomously. The provision of Article 452 of the Code of Criminal Procedure is the fundamental criterion for assessing the validity of the view expressed in this way. The application of the historical method in the process of its interpretation means that the circumstance of repealing the first editorial unit of Article 452 of the Code of Criminal Procedure, in the light of which "the appellate court may not conduct evidentiary proceedings as to the substance of the case", influenced the establishment of the principle of conducting evidence as to the substance of the case by the appellate court in this way. The argumentation in this respect is enriched by the joint interpretation of Article 427 § 3 of the Code of Criminal Procedure in connection with Article 452 § 2 and 3 of the Code of Criminal Procedure.

Keywords: appellate court, evidentiary proceedings, model of appellate proceedings, evidence, principle

TEZA

W razie stwierdzenia konkretnych treściowych braków części dowodów osobowych i nieosobowych, sąd II instancji był zarówno uprawniony, jak i zobowiązany do tego, by czynności dowodowe przeprowadzić autonomicznie, skoro aktualnie obowiązujące regulacje postępowania odwoławczego, w tym wynikające z art. 452 k.p.k., wskazują na znaczne możliwości orzekania reformatoryjnego sądu odwoławczego, także na podstawie dowodów przeprowadzonych wyłącznie w tej fazie postępowania. Zmiana wyroku sądu I instancji, zresztą również utrzymanie go w mocy, wykluczona jest jedynie wtedy, gdyby w postępowaniu odwoławczym należało przeprowadzić przewód sądowy w całości, a więc przeprowadzić wszystkie dowody na nowo.

GŁOSA

Teza głosowanego orzeczenia dotyczy problematyki przeprowadzania postępowania dowodowego co do istoty sprawy przez sąd odwoławczy. Rozstrzyga zatem kwestię ważną w aspekcie zarówno teoretycznym, jak i praktycznym, stąd też wymaga głębszej analizy. Zagadnienie w niej podniesione koncentruje się wokół wykładni przepisu art. 452 k.p.k. Zastosowanie metody historycznej w procesie jego interpretacji jest niezbędne, gdyż tylko w ten sposób może nastąpić prawidłowe ujęcie aktualnie obowiązującego modelu postępowania odwoławczego w polskim procesie karnym. Implikacje na tej płaszczyźnie są ważne, gdyż stanowią argument względem zaakceptowania głosowanej tezy.

Wyróżniona powyżej metoda historyczna, stosowana jako priorytetowa w ramach niniejszych rozważań, wiąże się ze zmianą normatywną, która nastąpiła na gruncie art. 452 k.p.k. Pierwsza jednostka redakcyjna tego przepisu, który stanowił, iż „sąd odwoławczy nie może przeprowadzić postępowania dowodowego co

do istoty sprawy”¹, została uchylona art. 1 pkt 159 lit. a Ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw². Sąd Najwyższy słusznie zatem uznał, biorąc za podstawę takiego stanowiska zaprezentowaną powyżej zmianę, iż sąd odwoławczy jest aktualnie nie tylko uprawniony, ale także zobowiązany do przeprowadzenia czynności dowodowych. Ukonstytuowana w wyniku zaprezentowanej zmiany zasada przeprowadzania postępowania dowodowego co do istoty sprawy przez sąd odwoławczy została także przedstawiona na kanwie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2019 r., V KS 18/19³, który wyraził następujący pogląd: „(...) sąd odwoławczy sam przeprowadza dowody, a nie w celu ich przeprowadzenia uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę sądowi I instancji do ponownego rozpoznania”.

Analogiczne stanowisko, które stanowi podstawę do wnioskowania o obowiązku reguły dowodzenia co do istoty sprawy przez sąd II instancji, z uwagi na posłużenie się w tym zakresie formułą obligatoryjną wskazującą na powinność, wynika również z wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2024 r., II KS 59/23⁴, w świetle którego: „Regułą jest obecnie prowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego przed sądem drugiej instancji i orzekanie reformatoryjne, zaś uchYLENIE wyroku sądu meriti w oparciu o przesłankę z art. 437 § 2 in fine k.p.k. powinno mieć miejsce jedynie w sytuacjach wyjątkowych, kiedy bez ponowienia wszystkich dowodów nie jest możliwe wydanie trafnego rozstrzygnięcia”.

W związku z tym powstaje pytanie, czy zaprezentowana na wstępie zmiana normatywna, przyjmująca postać uchyleń § 1 w obrębie art. 452 k.p.k., stanowi jedyny argument prawny w przedmiocie wnioskowania przyjętego na kanwie głosowanego orzeczenia, tj. co do istnienia nie tylko możliwości, ale przede wszystkim powinności w zakresie przeprowadzania dowodów przez sąd odwoławczy? Konkluzja w tym przedmiocie stanowi *de facto* rezultat badań skoncentrowanych wokół procesu legislacyjnego, którego początek wyznacza Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw⁵, środek Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw⁶, koniec zaś – Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw⁷. Wyróżnione ustawy pozostają zasadnicze z perspektywy dedukcji o zakresie dopuszczalnego dowodzenia co do istoty sprawy przez sąd odwoławczy, albowiem prezentują treści istotne pod kątem spektrum postępowania dowodowego w ramach instancji odwoławczej, *implicite* zasługują na uwzględnienie w procesie dokonywania analizy problematyki określonej treścią głosowanego orzeczenia. Zanim nastąpi szczegółowa prezentacja przedmiotowych modyfikacji

¹ Dz.U. z 1997 r., nr 89, poz. 555.

² Dz.U. z 2013 r., poz. 1247.

³ Wyrok SN z 4.07.2019 r., V KS 18/19, LEX nr 2691651.

⁴ Wyrok SN z 16.01.2024 r., II KS 59/23, LEX nr 3656091.

⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 1247.

⁶ Dz.U. z 2016 r., poz. 437.

⁷ Dz.U. z 2019 r., poz. 1694.

normatywnych, należy uprzednio podkreślić, iż zmiany ilościowe, prezentowane poprzez odniesienie podjętej problematyki do trzech nowelizacji, pozwalają konstatować w odniesieniu do sformułowanego pytania. Powyższa lista źródeł ukierunkowanych w stronę nowelizacji Kodeksu postępowania karnego z 1997 r. pozwala bowiem wnioskować, iż podnoszona na kanwie głosowanego orzeczenia powinność przeprowadzania dowodów przez sąd w ramach wyższej instancji nie stanowi wyłącznie wynikowej derogacji zakazu przeprowadzania postępowania dowodowego co do istoty sprawy przez sąd odwoławczy jako zmiany, która nastąpiła w wyniku wejścia w życie Ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw⁸, ale także stanowi wypadkową interpretacji i oceny dalszych zmian normatywnych, które przypadają na lata 2016–2019. Wprawdzie zniesienie zakazu przeprowadzania postępowania dowodowego co do istoty sprawy przez sąd odwoławczy stanowi zmianę o charakterze zasadniczym i jako taka uzasadnia ona głosowaną tezę, niemniej podjęcie analizy względem dalszych zmian normatywnych pozostaje niezbędne z dwóch względów. Po pierwsze, służy potwierdzeniu obowiązywania reguły przeprowadzania postępowania dowodowego przez sąd odwoławczy oraz dowodzi jej realności, oceniając drugi z wymienionych elementów nie tylko z perspektywy teorii prawa, co praktyki w zakresie jego stosowania. Po drugie, podjęte zmiany legislacyjne, następnie urealnione poprzez wprowadzenie ich w życie, pozwalają wyznaczyć stopień urzeczywistnienia tej zasady; wiąże się to z określeniem zakresu dopuszczalnego dowodzenia co do istoty sprawy w postępowaniu odwoławczym.

Proces dedukcji odnośnie do ukonstytuowanej zasady przeprowadzania postępowania dowodowego co do istoty sprawy, którą potwierdza teza głosowanego orzeczenia uczynionego przedmiotem rozważań, wymaga głębszej analizy, która powinna opierać się na ocenie podjętej problematyki przez pryzmat modeli postępowania odwoławczego jako zagadnienia o charakterze zasadniczym w tym względzie. Podstawowy wymiar przedmiotowego zagadnienia wynika z wyrażonego w doktrynie poglądu, w świetle którego „to zakres dopuszczalnego dowodzenia decyduje o modelu, nie zaś model o zakresie dowodzenia”⁹. W kontekście takiego zapatrywania powstaje zatem dalsze pytanie, w jaki sposób zmiany normatywne, których istota koncentruje się na zniesieniu zakazu przeprowadzania postępowania dowodowego co do istoty sprawy oraz na dalszych modyfikacjach w obrębie art. 452 k.p.k., wpłynęły na kształt modelu postępowania odwoławczego? Prawidłowa analiza przepisów prawnych regulujących postępowanie dowodowe przed sądem odwoławczym nie może nastąpić bez uwzględnienia normatywnych warunków, w jakich – zgodnie z założeniem przyjętym przez ustawodawcę – powinna

⁸ Art. 56 Ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw: „Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2015 r., z wyjątkiem (...)”.

⁹ P. Hofmański, S. Zabłocki, *Dowodzenie w postępowaniu apelacyjnym i kasacyjnym – kwestie modelowe*, w: *Funkcje procesu karnego. Księga Jubileuszowa Profesora Janusza Tylmana*, red. T. Grzegorzczak, Warszawa 2011, s. 468; zob. także D. Świecki, *Bezpośredniość czy pośredniość w polskim procesie karnym. Analiza dogmatycznoprawna*, Warszawa 2013, s. 254; Z. Kwiatkowski, *Evidentiary Proceedings Before an Appellate Court in the Polish Criminal Trial*, „*Ius Novum*” 2016, nr 2, s. 112.

przebiegać kontrola odwoławcza. Ustalenie prawidłowej odpowiedzi na sformułowane powyżej pytanie wymaga zatem prezentacji zakresu znaczeniowego pojęcia „model postępowania odwoławczego”, wskazania jego rodzajów oraz scharakteryzowania podstawowych założeń tych modeli. Niezbędne w tym zakresie są poglądy wyrażone w literaturze przedmiotu, które wyjaśniają zasadnicze, w wyznaczonym przedmiocie niniejszej analizy, kwestie. Stanowiący punkt wyjścia termin „model” jest definiowany przez S. Waltoś jako „zespół podstawowych elementów pewnego układu, pozwalający na odróżnienie go od układów innych”¹⁰. Inne ujęcie językowe tej nazwy prezentuje zapatrywanie, w świetle którego „pojęcie modelu (teoretycznego) w ujęciu abstrakcyjnym należy rozumieć jako konstrukcję hipotetyczną odwzorowującą dany rodzaj rzeczywistości w sposób uproszczony, sprowadzający jej cechy do związków najistotniejszych (...) termin model oznacza zarówno zbiór istotnych zmiennych, jak i określone związki funkcjonalne między nimi”¹¹. Poglądy te stanowią podstawę do wyodrębnienia węższego pojęcia, jakim jest „model postępowania odwoławczego”, definiowany jako „zespół twierdzeń charakteryzujących i wyodrębniających istotne cechy określonego postępowania odwoławczego”¹². Zdaniem Z. Dody stanowi on całokształt uprawnień oraz ograniczeń sądu odwoławczego dotyczących zakresu rozpoznania oraz rozstrzygnięcia sprawy¹³. Podstawowe kryterium podziału modeli postępowania odwoławczego koncentruje się w pytaniu: czy sąd odwoławczy jest uprawniony do zbadania zaskarżonego orzeczenia pod kątem prawnym czy faktycznym? W doktrynie¹⁴ wyróżnia się trzy zasadnicze modele postępowania odwoławczego – apelacyjny, kasacyjny oraz rewizyjny. Istota modelu apelacyjnego to założenie, że sąd odwoławczy, będąc sądem merytorycznym, ponownie rozpoznaje sprawę, *implicite* w ramach postępowania apelacyjnego następuje powtórzenie postępowania dowodowego na wzór postępowania przed sądem I instancji¹⁵. W modelu rewizyjnym, w którym postępowanie odwoławcze jest dwuinstancyjne, sąd odwoławczy w zasadzie nie przeprowadza postępowania dowodowego co do istoty sprawy, jedynie w wyjątkowych sytuacjach uzupełnia przewód sądowy¹⁶. Przedmiotowy model wyraża najczęściej schemat, w którym zasadą jest zakaz przeprowadzania postępowania dowodowego co do istoty sprawy przez sąd odwoławczy oraz wyjątek sprowadzający się do możliwości przeprowadzenia pojedynczych dowodów. W piśmiennictwie o modelu kasacyjnym mówi się w następujący sposób: „W kasacyjnym modelu postępowania odwoławczego orzeczenie podlega sprawdzeniu wyłącznie

¹⁰ S. Waltoś, *Model postępowania przygotowawczego na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 1968, s. 9.

¹¹ M. Fingas, *Orzekanie reformatoryjne w instancji odwoławczej w polskim procesie karnym*, Warszawa 2016, s. 22.

¹² A. Kaftal, *W sprawie modelu środków odwoławczych*, „Państwo i Prawo” 1973, nr 8–9, s. 181.

¹³ Z. Doda, A. Gaberle, *Kontrola odwoławcza w procesie karnym. Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 58.

¹⁴ A. Kotowski, *Skarga nadzwyczajna na tle modeli kontroli odwoławczej*, „Prokuratura i Prawo” 2018, nr 9, s. 51–85; D. Świecki, *Apelacja w postępowaniu karnym*, Warszawa 2012, s. 16–17.

¹⁵ D. Świecki, *Konstrukcja apelacji jako środka odwoławczego w procesie karnym*, Warszawa 2023, s. 30.

¹⁶ *Ibidem*, s. 31.

pod względem prawnym (prawnomaterialnym i prawnoprocesowym). W związku z tym sąd kasacyjny nie bada prawidłowości ustaleń faktycznych i nie dokonuje samodzielnie takich ustaleń. Dlatego też nie przeprowadza także dowodów co do istoty sprawy. Sąd kasacyjny w ogóle nie prowadzi postępowania dowodowego¹⁷. Ta kompilacja, która odzwierciedla główne założenia klasycznych modeli postępowania odwoławczego, stanowi bazę do wnioskowania nad aktualnym kształtem polskiej procedury karnej. Konstatacja w tym względzie powinna opierać się na łącznej analizie art. 427 § 3 k.p.k. w zw. z art. 452 k.p.k., albowiem wskazane przepisy pozostają zasadniczymi w aspekcie problematyki postępowania dowodowego co do istoty sprawy, wyznaczając jego faktyczny zakres. Pierwsza kwestia dotyczy zniesienia zakazu przeprowadzania postępowania dowodowego co do istoty sprawy przez sąd odwoławczy. Była to zmiana zasadnicza. Przedmiotowa zasada – jak wynika z powyższego zestawienia – charakteryzowała model rewizyjny. Jej zniesienie należy zatem oceniać jako wyraz dążenia do zwiększenia apelacyjności postępowania odwoławczego. Nie jest to jednak jedyna zmiana, która kształtuje takie przekonanie. Wnioskowanie na tej płaszczyźnie opiera się również na łącznej analizie art. 427 § 3 k.p.k. oraz art. 452 § 2 i 3 k.p.k. O ile art. 427 § 3 k.p.k., który statuuje instytucję prekluzji dowodowej, może *prima vista* dowodzić znacznych ograniczeń w zakresie przeprowadzenia *in concreto* postępowania dowodowego, o tyle regułą interpretacyjną, która stanowi wskazówkę dekodującą *ratio legis* tego przepisu, wyznacza art. 452 § 3 k.p.k.¹⁸ Zawarte w niej wewnętrzne odesłanie do art. 452 § 2 pkt 2 k.p.k. należy odczytywać w taki sposób, iż nawet w sytuacji ziszczenia się przesłanki warunkującej zastosowanie konsekwencji prawnych wynikających z istoty prekluzji dowodowej („Sąd odwoławczy oddala wniosek dowodowy również, jeżeli: [...] dowód nie był powołany przed sądem pierwszej instancji, pomimo że składający wniosek mógł go wówczas powołać, lub okoliczność, która ma być udowodniona, dotyczy nowego faktu, niebędącego przedmiotem postępowania przed sądem pierwszej instancji, a składający wniosek mógł go wówczas wskazać” – art. 452 § 2 pkt 2 k.p.k.), sąd odwoławczy nie może oddalić wniosku dowodowego „jeżeli okoliczność, która ma być udowodniona, w granicach rozpoznania sprawy przez sąd odwoławczy, ma istotne znaczenie dla ustalenia, czy został popełniony czyn zabroniony, czy stanowi on przestępstwo i jakie, czy czyn zabroniony został popełniony w warunkach, o których mowa w art. 64 lub art. 65 Kodeksu karnego, lub czy zachodzą warunki do orzeczenia pobytu w zakładzie psychiatrycznym na podstawie art. 93g Kodeksu karnego” (art. 452 § 3 k.p.k.), *implicit*e przedmiotowy zakaz aktualizuje się w każdym układzie procesowym, w którym dowodzeniu podlega okoliczność istotna z perspektywy winy i sprawstwa oskarżonego. Dokonując zaś wykładni art. 452 § 2 pkt 2 k.p.k., zwracają w szczególności uwagę spójność językowa i tożsame ujęcie prekluzji dowodowej na kanwie art. 427 § 3 k.p.k. Łączne odczytanie powyżej cytowanych norm prawnych, wzbogacone wnioskowaniem bazującym na metodzie historycznej w zakresie zniesienia zakazu

17 D. Świecki, *Zakres postępowania dowodowego w instancji odwoławczej*, w: *Postępowanie odwoławcze w procesie karnym – u progu nowych wyzwań*, red. S. Steinborn, Warszawa 2016, s. 277.

18 Art. 452 § 3 dodany Ustawą z dnia 19.07.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1694).

dowodzenia co do istoty sprawy przez sąd odwoławczy, prowadzi do konkluzji, iż Sąd Najwyższy słusznie uznał w głosowanym wyroku, że sąd odwoławczy jest aktualnie nie tylko uprawniony, ale także zobowiązany do przeprowadzenia postępowania dowodowego na wypadek ujawnienia się na etapie kontroli instancyjnej braków w materiale dowodowym sprawy.

Treść głosowanej tezy zobowiązuje także do rozważań w przedmiocie rodzaju dowodów, które władny jest przeprowadzić sąd odwoławczy. Wyróżnione przez Sąd Najwyższy uprawnienie, a zarazem powinność w zakresie przeprowadzania przez sąd II instancji dowodów osobowych i nieosobowych jest słuszne. Rozważana problematyka postępowania dowodowego przed sądem odwoławczym – ze względu na jej istotny pod kątem praktyki stosowania prawa charakter – powinna koncentrować się nie tylko na prawidłowym wyznaczeniu zakresu dopuszczalnego dowodzenia co do istoty sprawy, ale także na ustaleniu, jakie dowody sąd odwoławczy jest uprawniony oraz zobowiązany przeprowadzić. Są to elementy, które pozostają we wzajemnej korelacji prawnej – przedmiotowa współzależność tych dwóch kwestii wymaga podkreślenia, iż podjęta problematyka, aby uznać, że została przeprowadzona w sposób umożliwiający zastosowanie *in concreto* obowiązującej zasady przeprowadzania postępowania dowodowego co do istoty sprawy, wymaga nie tylko wskazania właściwej podstawy prawnej, która zezwala na przeprowadzenie postępowania dowodowego w instancji odwoławczej oraz wyznacza jego stopień, ale także ustalenia, czy istnieją jakiegokolwiek ograniczenia rodzajowe w zakresie przeprowadzania dowodów w wyższej instancji. Zakreślona w tym miejscu problematyka stanowiła przedmiot analizy judykatury już za czasów obowiązywania art. 452 § 2 k.p.k. w brzmieniu pierwotnie nadanym przez ustawodawcę. Wynikająca wówczas z art. 452 § 2 k.p.k. klauzula uzupełnienia przewodu sądowego, konstatawana na podstawie brzmienia przepisu, który stanowił, iż: „Sąd odwoławczy może jednak w wyjątkowych wypadkach, uznając potrzebę uzupełnienia przewodu sądowego, przeprowadzić dowód na rozprawie, jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia postępowania, a nie jest konieczne przeprowadzenie na nowo przewodu w całości lub w znacznej części. Dowód można dopuścić również przed rozprawą”¹⁹, choć obowiązująca w tamtym okresie w warunkach zakazu przeprowadzania postępowania dowodowego co do istoty sprawy (art. 452 § 1 k.p.k.²⁰), stanowiła podstawę do wnioskowania nad sposobem jej urzeczywistnienia. Skoro zatem przedmiotowa problematyka miała istotne znaczenie w warunkach obowiązywania zakazu przeprowadzania postępowania dowodowego co do istoty sprawy i łączącej się z nim klauzuli uzupełnienia przewodu sądowego, czyli w warunkach modelu postępowania odwoławczego dopuszczającego w niewielkim zakresie przeprowadzenie dowodów przez sąd odwoławczy, to tym bardziej zwiększa się jej ranga w warunkach reguły dowodzenia co do istoty sprawy przez sąd odwoławczy. Kierunek wykładni, zapoczątkowany w orzecznictwie pod rządami art. 452 k.p.k. w brzmieniu pierwotnie nadanym, powinien być z tych względów recypowany do procesu interpretacji i stosowania, ukonstytuowanej w wyniku zmiany modelu

19 Dz.U. z 1997 r., nr 89, poz. 555.

20 Ibidem.

postępowania odwoławczego, zasady przeprowadzania postępowania dowodowego co do istoty sprawy.

Punkt widzenia zaprezentowany w glosowanej tezie, w świetle którego sąd odwoławczy powinien – w razie takiej potrzeby w konkretnym układzie procesowym – przeprowadzić dowody zarówno o charakterze osobowym, jak i niesobowym, stanowi *de facto*, w części dotyczącej rodzaju dowodu, który może być przeprowadzony w instancji odwoławczej, odzwierciedlenie poglądów wyrażonych w tym względzie jeszcze pod rządami modelu postępowania odwoławczego utrzymanego w duchu rewizyjnym. Powyższe dowodzi treść postanowienia Sądu Najwyższego z 2 lutego 2006, sygn. akt II KK 284/05²¹, w tej części, w której Sąd Najwyższy stwierdził, iż:

Decyzja sądu odwoławczego o uzupełnianym przeprowadzeniu postępowania dowodowego albo o zaniechaniu jego przeprowadzenia powinna być zawsze poprzedzona szczegółową analizą, a w razie potrzeby weryfikacją przesłanek leżących u jej podstaw oraz dążeniem do skonkretyzowania okoliczności, jakie mają być udowodnione za pomocą wnioskowanego dowodu lub dowodu przeprowadzonego z urzędu. Może to być nowy dowód, jak i dowód ponowiony, zarówno z osobowego źródła dowodowego, bądź też ze źródła rzeczowego.

Aktualność poglądu wyraża przyjęta na jego gruncie idea równorzędności dowodów osobowych i rzeczowych, które mogą być przeprowadzone przez sąd odwoławczy i w tej części, nie wymaga jakiegokolwiek modyfikacji na potrzeby jego recypowania jako wskazówki interpretacyjnej w procesie dekodowania sposobu urzeczywistnienia aktualnie dopuszczalnego zakresu dowodzenia przez sąd odwoławczy. Ponadto należy uzupełnić, iż dowód „rzeczowy” to dowód „niesobowy”, o którym mowa w komentowanej tezie. Weryfikacja stanowiska, wyrażonego na gruncie cytowanego powyżej orzeczenia, sprowadzająca się do jego dostosowania do aktualnej rzeczywistości prawnej, wymaga jedynie uwzględnienia w procesie interpretacji problematyki postępowania dowodowego przed sądem II instancji faktu, iż aktualnie sąd odwoławczy przeprowadza postępowanie dowodowe co do istoty sprawy, a nie uzupełnia je w warunkach obowiązywania zakazu dowodzenia co do istoty sprawy. Należy także dodać, iż doktryna²² oraz judykatura²³, wśród dowodów, które mogą być przeprowadzone w postępowaniu odwoławczym, wyróżniają takie dowody, jak: z zeznań świadka, z opinii biegłego, z wyjaśnień oskarżonego czy z dokumentu.

W świetle dotychczasowych rozważań, na akceptację zasługuje również pogląd wyrażony przez Sąd Apelacyjny w Szczecinie, na gruncie wyroku z dnia 12 lipca 2018 r., II AKA 92/18²⁴, w którym zaprezentowano następujące stanowisko:

²¹ Postanowienie SN z 2.02.2006 r., II KK 284/05, LEX nr 176040.

²² K. Marszał, *Glosa do uchwały SN z dnia 24 stycznia 2001 r.*, I KZP 47/2000, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 115; D. Świecki, *Glosa do postanowienia SN z dnia 15 października 2003 r.*, III KK 271/02, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2004, nr 9, LEX; M. Klejnowska, *Glosa do postanowienia SN z dnia 15 października 2003 r.*, III KK 271/02, „Państwo i Prawo” 2004, nr 9, LEX; K. Woźniewski, *Glosa do postanowienia SN z dnia 4 stycznia 2005 r.*, V KK 388/04, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 3, s. 91–96.

²³ Wyrok SN z 17.06.2003 r., V KK 162/02, Legalis nr 58097; wyrok SN z 18.06.2003 r., IV KKN 272/00, LEX nr 80289.

²⁴ Wyrok SA w Szczecinie z 12.07.2018 r., II AKA 92/18, LEX nr 2544933.

„(...) W postępowaniu odwoławczym nie ma żadnych ograniczeń co do wykorzystania źródeł dowodowych, zaś sąd, *ad quem* przeprowadzając dowód na rozprawie apelacyjnej, jest przede wszystkim sądem merytorycznym”.

Konkludując i uwzględniając treść wybranych orzeczeń, służących zobrazowaniu kwestii związanej z rodzajami dowodów, które mogą być przeprowadzone przez sąd odwoławczy, należy skonstatować, że Sąd Najwyższy słusznie zatem stwierdził w głosowanym orzeczeniu, iż:

W razie stwierdzenia konkretnych treściowych braków części dowodów osobowych i nieosobowych, Sąd II instancji był zarówno uprawniony, jak i zobowiązany do tego, by czynności dowodowe autonomicznie przeprowadzić, skoro aktualnie obowiązujące regulacje postępowania odwoławczego, w tym wynikające z art. 452 k.p.k., wskazują na znaczne możliwości orzekania reformatoryjnego sądu odwoławczego, także w oparciu o dowody przeprowadzone wyłącznie w tej fazie postępowania.

Potwierdzona tezą głosowanego orzeczenia zasada przeprowadzania postępowania dowodowego co do istoty sprawy, kreśląca wniosek o merytorycznym charakterze postępowania odwoławczego, spowodowała także falę dyskusji w przedmiocie zgodności tak ukonstytuowanej w wyniku zmian normatywnych reguły przeprowadzania dowodów przez sąd II instancji z zasadą dwuinstancyjności postępowania. Na tle głosowanej tezy pojawia się pytanie, czy szerokie możliwości dowodowe po stronie sądu odwoławczego, nadane mu w drodze ustawy karnoprocesowej, łączące się z powinnością merytorycznego, co do zasady, finalizowania postępowania odwoławczego, stanowi przejaw respektowania konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego? Przedmiotowy aspekt pozostaje w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, iż: „Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”²⁵, wyznacza jej źródło. Zasadnicze znaczenie dla określenia stopnia respektowania zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego w warunkach modelu postępowania odwoławczego z przewagą elementów apelacyjnych ma sposób wnioskowania w tym względzie prezentowany na kanwie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Na szczególne uwzględnienie w tej materii zasługuje stanowisko prezentowane przez Trybunał Konstytucyjny na gruncie wyroku z dnia 13 lipca 2009 r., SK 46/08²⁶, które prezentuje następujący sposób interpretacji zasady dwuinstancyjności postępowania z perspektywy postępowania odwoławczego zbliżonego do modelu apelacyjnego:

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 176 ust. 1 Konstytucji ustanawia zasadę dwuinstancyjnego postępowania sądowego, z której wynika: 1) dostęp do drugiej instancji (przyznanie stronom środków zaskarżenia); 2) powierzenie rozpoznania sprawy drugiej instancji sądowi wyższego szczebla. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału zasada dwuinstancyjności zapewnia kontrolę rozstrzygnięcia podejmowanego przez sąd pierwszej instancji przez dwukrotną ocenę stanu faktycznego i prawnego sprawy oraz kontroli prawidłowości stanowiska zajętego przez sąd pierwszej instancji.

²⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

²⁶ Wyrok TK z 13.07.2009 r., SK 46/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 109.

Akceptacja zaprezentowanego powyżej poglądu Trybunału Konstytucyjnego została wyrażona na gruncie orzecznictwa Sądu Najwyższego²⁷. W kontekście zaprezentowanego zapatrywania na wyróżnienie zasługuje również pogląd prezentowany w doktrynie prawa karnego procesowego²⁸, w świetle którego „(...) zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego postrzegana jest formalnie, a nie materialnie”.

Powyższe zapatrywanie zasługuje na aprobatę, albowiem pozostaje w zgodzie z konstytucyjnym ujęciem zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego. Na gruncie art. 176 ust. 1 Konstytucji RP jest bowiem wyrażona wyłącznie powinność stworzenia regulacji prawnych statuujących prawo do zaskarżenia orzeczenia. Wskazany zapis normatywny nie prezentuje jednak treści konkretnego modelu postępowania odwoławczego, który urzeczywistniałby z założenia ideę analizowanej zasady. Na tej podstawie można zatem konstatować, iż teza głosowanego orzeczenia nie tylko uwzględnia aktualnie obowiązujące regulacje prawne Kodeksu postępowania karnego z 1997 r., odnoszące się do problematyki postępowania dowodowego przed sądem odwoławczym w polskim procesie karnym, lecz także respektuje konstytucyjną zasadę dwuinstancyjności postępowania.

Reasumując, należy stwierdzić, iż Sąd Najwyższy słusznie wskazał, że aktualnie sąd odwoławczy ma obowiązek przeprowadzić postępowanie dowodowe na wypadek ujawnienia braków w materiale dowodowym sprawy. Decyduje o tym idea aktualnie obowiązującego modelu postępowania odwoławczego, który poprzez brak zakazu dowodzenia co do istoty sprawy oraz istotne ograniczenia względem stosowania instytucji prekluzji dowodowej (art. 427 § 3 k.p.k. oraz art. 452 § 2 pkt 2 k.p.k.) wskazuje na jego apelacyjny charakter.

BIBLIOGRAFIA

- Doda Z., Gaberle A., *Kontrola odwoławcza w procesie karnym. Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Komentarz*, Warszawa 1997.
- Fingas M., *Orzekanie reformatoryjne w instancji odwoławczej w polskim procesie karnym*, Warszawa 2016.
- Funkcje procesu karnego. Księga Jubileuszowa Profesora Janusza Tylmana*, red. T. Grzegorzczak, Warszawa 2011.
- Kaftal A., *W sprawie modelu środków odwoławczych*, „Państwo i Prawo” 1973, nr 8–9.
- Klejnowska M., *Glosa do postanowienia SN z dnia 15 października 2003 r., III KK 271/02*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 9.
- Kotowski A., *Skarga nadzwyczajna na tle modeli kontroli odwoławczej*, „Prokuratura i Prawo” 2018, nr 9.
- Kwiatkowski Z., *Evidentiary Proceedings Before an Appellate Court in the Polish Criminal Trial*, „Ius Novum” 2016, nr 2.
- Marszał K., *Glosa do uchwały SN z dnia 24 stycznia 2001 r., I KZP 47/2000*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10.

²⁷ Tak np. wyrok SN z 15.11.2017 r., IV KS 5/17, LEX nr 2410631.

²⁸ Z. Mierzejewski, *Reguły ne peius z art. 454 k.p.k. po zmianie modelu postępowania odwoławczego w sprawach karnych – uwagi de lege lata oraz de lege ferenda*, „Przegląd Sądowy” 2019, nr 9, s. 56.

- Mierzejewski Z., *Reguły ne peius z art. 454 k.p.k. po zmianie modelu postępowania odwoławczego w sprawach karnych – uwagi de lege lata oraz de lege ferenda*, „Przegląd Sądowy” 2019, nr 9.
- Postępowanie odwoławcze w procesie karnym – u progu nowych wyzwań*, red. S. Steinborn, Warszawa 2016.
- Świecki D., *Apelacja w postępowaniu karnym*, Warszawa 2012.
- Świecki D., *Bezpośredniość czy pośredniość w polskim procesie karnym. Analiza dogmatycznoprawna*, Warszawa 2013.
- Świecki D., *Glosa do postanowienia SN z dnia 15 października 2003 r., III KK 271/02*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2004, nr 9.
- Świecki D., *Konstrukcja apelacji jako środka odwoławczego w procesie karnym*, Warszawa 2023.
- Waltoś S., *Model postępowania przygotowawczego na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 1968.
- Woźniewski K., *Glosa do postanowienia SN z dnia 4 stycznia 2005 r., V KK 388/04*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 3.

Cytuj jako:

Wączek A., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2023 r., I KS 15/23*, „Ius Novum” 2024, nr 4(18), s. 115–125. DOI: 10.26399/iusnovum.v18.4.2024.34/a.waczek

NOTY O AUTORACH

Jana Tlapák Navrátilová	doc. JUDr., dr, Wydział Prawa, Katedra Prawa Karnego, Uniwersytet Karola (Czechy)
Mirosława Melezini	prof. dr hab., Wydział Prawa i Administracji, Akademia Łomżyńska (Polska)
Ryszard A. Stefański	prof. dr hab., Kierownik Katedry Prawa Karnego Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie (Polska)
Zbigniew Kuniewicz	dr hab., prof. US, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński (Polska)
Adriana Tomczyk	dr, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński (Polska), radca prawny
Katarzyna Małysa-Sulińska	dr hab., prof. UJ, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji (Polska)
Przemysław Kledzik	dr hab., prof. US, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji (Polska)
Zbigniew Czarnik	dr hab. prof. WSPiA, Rzeszowska Szkoła Wyższa (Polska)
Marta Roma Tużnik	dr, Wydział Nauk Prawnych, Administracji i Bezpieczeństwa Menedżerska Akademia Nauk Stosowanych w Warszawie (Polska)
Adrianna Wączek	dr, Katedra Prawa Karnego w Instytucie Nauk Prawnych Uniwersytetu Opolskiego (Polska)

NOTES ON THE AUTHORS

Jana Tlapák Navrátilová	doc. JUDr., LL.D., Faculty of Law, Department of Criminal Law, Charles University in Prague (Czech Republic)
Mirosława Melezini	Professor, LL.D. hab., Faculty of Law and Administration of University of Łomża (Poland)
Ryszard A. Stefański	Professor, LL.D. hab., Head of the Department of Criminal Law of the Faculty of Law and Administration of Łazarski University in Warsaw (Poland)
Zbigniew Kuniewicz	LL.D. hab., Professor of the University of Szczecin, Faculty of Law and Administration, University of Szczecin (Poland)
Adriana Tomczyk	LL.D., Faculty of Law and Administration, University of Szczecin (Poland), attorney at law
Katarzyna Małysa-Sulińska	LL.D. hab., Professor of the Jagiellonian University, Faculty of Law and Administration of the Jagiellonian University (Poland)
Przemysław Kledzik	LL.D. hab., Professor of the University of Szczecin, Faculty of Law and Administration of the University of Szczecin (Poland)
Zbigniew Czarnik	LL.D. hab., Professor of WSPiA, WSPiA University of Rzeszów (Poland)
Marta Roma Tużnik	LL.D., Faculty of Legal Sciences, Administration and Security Management Academy of Applied Sciences in Warsaw (Poland)
Adrianna Wączek	LL.D., Department of Criminal Law of the Institute of Legal Science of University of Opole (Poland)

INFORMACJA DLA AUTORÓW

1. W czasopiśmie mogą być publikowane prace dotyczące szeroko rozumianej problematyki prawnej, a także recenzje oraz sprawozdania z życia naukowego szkół wyższych. Warunkiem opublikowania jest pozytywna opinia recenzenta.
2. Materiał do Redakcji należy przekazać w jednym egzemplarzu znormalizowanego maszynopisu (30 wierszy na stronie, po 60 znaków w wierszu, ok. 1800 znaków na stronie) wraz z tekstem zapisanym na nośniku elektronicznym lub przesłanym na adres: wydawnictwo@lazarski.edu.pl
3. Przypisy należy umieszczać na dole strony, podając najpierw inicjały imienia, nazwisko autora, tytuł pracy (kursywą), miejsce i rok wydania, numer strony. W przypadku prac zbiorowych należy podać inicjał imienia i nazwisko redaktora naukowego z dopiskiem (red.).
4. Do artykułu należy dołączyć streszczenie, podając cel artykułu, zastosowaną metodę, wyniki pracy oraz wnioski. Streszczenie nie powinno przekraczać 20 wierszy maszynopisu. Jeżeli w streszczeniu występują specjalistyczne terminy albo zwroty naukowe lub techniczne, należy podać ich odpowiedniki w języku angielskim.
5. Artykuł nie powinien przekraczać 22 stron znormalizowanego maszynopisu, natomiast recenzja, komunikat naukowy i informacja – 12 stron.
6. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w nadesłanej pracy skrótów, zmiany tytułów, podtytułów oraz poprawek stylistycznych.
7. Szczegółowe wskazówki dla autorów opublikowane są na stronie internetowej Oficyny Wydawniczej Uczelni Łazarskiego, pod adresem <https://www.lazarski.pl/pl/nauka-i-badania/oficyna-wydawnicza/informacje-dla-autorow/>. Autorów artykułów obowiązuje składanie bibliografii.
8. Opracowanie należy podpisać pełnym imieniem i nazwiskiem, podać swój adres z numerem telefonu, faksu, e-mail, stopień lub tytuł naukowy, nazwę instytucji naukowej, w której autor jest zatrudniony.

ZASADY RECENZOWANIA OPRACOWAŃ
PRZEZNACZONYCH DO PUBLIKACJI W „IUS NOVUM”

1. Wstępnej kwalifikacji artykułów do recenzji dokonują redaktorzy tematyczni.
2. Decyzję o skierowaniu opracowania do recenzji podejmuje redaktor naczelny, po sprawdzeniu warunków formalnych opracowania, tj. wskazania przez autora jednostki reprezentowanej (afiliacji) i danych koniecznych do korespondencji (adres do doręczeń, adres e-mailowy oraz numer telefonu), załączenia oświadczeń wszystkich współautorów o ich wkładzie do opracowania, załączenia streszczenia w języku polskim oraz słów kluczowych.
3. W recenzji uwzględnia się rodzaj opracowania (oryginalne, doświadczalne, przeglądowe, kazuistyczne, metodyczne), poziom naukowy, czy praca odpowiada tematowi określoneemu w tytule, czy spełnia wymogi pracy naukowej, czy zawiera istotne elementy nowości, prawidłowość terminologiczną, rzetelność wyników i wniosków, układ pracy, objętość, przydatność poznawczą, język oraz wnioski co do przyjęcia bez zmian lub po poprawach albo odrzucenia. Recenzja sporządzana jest w formie karty recenzenta.
4. Recenzje opracowują recenzenci stali oraz powoływani *ad hoc*. Są to osoby posiadające znaczny dorobek naukowy w danej dyscyplinie naukowej. Lista recenzentów stałych jest publikowana na stronie internetowej, a w każdym numerze publikowany jest wykaz recenzentów, którzy recenzowali zamieszczone w nim artykuły i glosy.
5. Recenzje opracowuje dwóch niezależnych recenzentów.
6. Recenzenci nie są afiliowani przy tej samej placówce, z której pochodzą autorzy.
7. Recenzenci i autorzy nie znają swoich tożsamości.
8. Recenzenci do publikacji recenzowanego tekstu nie ujawniają informacji o jego recenzowaniu.
9. Recenzja jest sporządzana na piśmie według wzoru (karta recenzenta) i zawiera stwierdzenie o dopuszczeniu lub niedopuszczeniu artykułu do publikacji.
10. Recenzent przekazuje redakcji recenzję w postaci elektronicznej oraz w formie papierowej z odręcznym podpisem. Jest ona przechowywana w redakcji przez 2 lata.
11. Uwagi recenzenta są przekazywane autorowi recenzowanego tekstu, który ma obowiązek ustosunkować się do nich. Recenzent dokonuje powtórnej weryfikacji poprawionego tekstu.
12. W razie negatywnej oceny przez recenzenta poprawionego tekstu, decyzje o publikacji tekstu podejmuje redaktor naczelny po konsultacji z redaktorem tematycznym.

DODATKOWE INFORMACJE

W 2019 r. kwartalnik *Ius Novum*, po przejściu procedury weryfikacyjnej i uzyskaniu pozytywnej oceny parametrycznej, znalazł się na wykazie czasopism punktowanych Ministerstwa Nauki, a za publikację na jego łamach przyznano **100 punktów** (Komunikat Ministra Nauki z dnia 5 stycznia 2024 r. w sprawie wykazu czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych, poz. 30019; nr 200245).

Dalsze informacje w tym zakresie: <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/nowy-rozszerzony-wykaz-czasopism-naukowych-i-recenzowanych-materialow-z-konferencji-miedzynarodowych>

ADDITIONAL INFORMATION

In 2019 the *Ius Novum* quarterly, following the verification procedure and obtaining a positive parametric grade, was placed on the list of journals scored by the Ministry of Science with **100 points** awarded for a publication in the quarterly (the Communication of the Minister of Science of 5 January 2024 about the list of scientific journals and reviewed materials from international conferences, item 30019, no. 200245).

Further information on this topic are available at: <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/nowy-rozszerzony-wykaz-czasopism-naukowych-i-recenzowanych-materialow-z-konferencji-miedzynarodowych>

CZASOPISMO JEST INDEKSOWANE W BAZACH / THE JOURNAL IS INCLUDED IN:

Arianta, Baidu Scholar, BazEkon, BazHum, CEEAS (Central & Eastern European Academic Source), CEEOL (Central and Eastern European Online Library), CEJSH (The Central European Journal of Social Sciences and Humanities), CNKI Scholar (China National Knowledge Infrastructure), CNPIEC – cnpLINKer, Dimensions, DOAJ (Directory of Open Access Journals), EBSCO, Electronic Journals Library, ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and Social Sciences), EuroPub, ExLibris, Google Scholar, Index Copernicus, J-Gate, KESLI-NDSL (Korean National Discovery for Science Leaders), MyScienceWork, Naver Academic, Naviga (Softweco), ProQuest, ReadCube, Semantic Scholar, TDOne (TDNet), WanFang Data, WorldCat (OCLC), X-MOL

LISTA STAŁYCH RECENZENTÓW / REGULAR REVIEWERS

Prof. WSH dr hab. Maciej Borski, Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych,
Wyższa Szkoła Humanitas

Prof. WSPiA dr hab. Zbigniew Czarnik, Rzeszowska Szkoła Wyższa w Rzeszowie

Prof. UAM dr hab. Joanna Długosz-Jóźwiak, Wydział Prawa i Administracji Uni-
wersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Prof. dr hab. Katarzyna Dudka, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii
Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Prof. UZ dr hab. Andrzej Gorgol, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu
Zielonogórskiego

Prof. PAN dr hab. Jolanta Jakubowska-Hara, Zakład Prawa Karnego Instytutu Nauk
Prawnych Polskiej Akademii Nauk

Prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwer-
sytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach

Prof. UW r dr hab. Tomasz Kalisz, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
niwersytetu Wrocławskiego

Prof. dr hab. Violetta Konarska-Wrzosek, Wydział Prawa i Administracji Uniwersy-
tetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu

Prof. dr. hab. Radosław Koper, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu
Śląskiego

Prof. dr hab. Zbigniew Kwiatkowski, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu
Opolskiego

Prof. UMK dr hab. Jerzy Lachowski, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu
im. Mikołaja Kopernika w Toruniu

Prof. UŁaz dr hab. Aneta Łazarska, Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazar-
skiego w Warszawie

Dr Eliza Maniewska, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

Prof. dr hab. Mirosława Melezini, Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych,
Akademia Nauk Stosowanych w Łomży

Prof. dr hab. Hanna Paluszkiewicz, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu
Szczecińskiego

Prof. UW dr hab. Mateusz Pilich, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu
Warszawskiego

Prof. UMK dr hab. Piotr Rączka, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu
im. Mikołaja Kopernika w Toruniu

Prof. dr hab. Maciej Rogalski, Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Prof. dr hab. Andrzej Sakowicz, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

Prof. UMK dr hab. Maciej Serowaniec, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu

Prof. dr hab. Joanna Sieńczyło-Chlabicz, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

Prof. dr hab. Jerzy Skorupka, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Dr Marek Skwarcow, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

Prof. dr hab. Jacek Sobczak, Instytut Nauk Prawnych Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie

Prof. UG dr hab. Sławomir Steinborn, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

Prof. UŁaz dr hab. Blanka Julita Stefańska, Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Prof. dr hab. Krzysztof Ślebzak, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Prof. UKSW dr hab. Marek Świerczyński, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Dr Marta Roma Tużnik, Wydział Nauk Społecznych i Administracji Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie

Prof. UMK dr hab. Monika Wałachowska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu

Prof. UMK dr hab. Jacek Wantoch-Rekowski, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu

Prof. KUL dr hab. Małgorzata Wąsek-Wiaderek, Wydział Prawa i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego im. Jana Pawła II

Prof. dr hab. Kazimierz Zgryzek, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach

Prof. UW dr hab. Sławomir Żółtek, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

RECENZENCI ZAGRANICZNI / FOREIGN REVIEWERS

1. Prof. Regina Hučková, Faculty of Law of Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Slovakia
2. Prof. Maciej Małolepszy, PhD hab., Faculty of Law of the European University Viadrina Frankfurt (Oder), Germany
3. Prof. Rodrigo Ochoa Figueroa, attorney, Department of Administrative Law of the Michoacan University of Saint Nicholas of Hidalgo, Mexico
4. Prof. Alembert Vera Rivera, Catholic University of Santiago de Guayaquil, Ecuador; attorney of the President of the Republic of Ecuador
5. Katarzyna Krzysztyniak, PhD, attorney, Czech Republic
6. Miguel Bustos Rubio, PhD, Faculty of Law of the University of Salamanca, Spain

ARTYKUŁY OPUBLIKOWANE W 2024 ROKU BYŁY RECENZOWANE PRZEZ/
/ ARTICLES PUBLISHED IN 2024 WERE REVIEWED BY:

Dariusz Bogusz
Maciej Borski
Wojciech Cieślak
Zbigniew Czarnik
Paweł Daniluk
Andrzej Fellner
Aleksander Grebieniow
Jarosław Grykiel
Dominika Harasiumiuk
Wojciech Jasiński
Jerzy Jaskiernia
Maciej Kaliński
Violetta Konarska-Wrzosek
Małgorzata Król-Bogomilska
Jacek Kośla
Hanna Kuczyńska
Jerzy Lachowski
Michał Leciak

Adam Mariański
Miroslawa Melezini
Anna Osmańska
Kazimierz J. Pawelec
Wojciech Radecki
Andrzej Sakowicz
Małgorzata Sieradzka
Marek Skwarcow
Jacek Sobczak
Blanka Stefańska
Przemysław Szustakiewicz
Krzysztof Ślebzak
Marta Roma Tużnik
Dominik Wajda
Tadeusz Zembrzuski
Małgorzata Zimna
Sławomir Żółtek

ZASADY ETYCZNE OBOWIĄZUJĄCE W ODNIESIENIU DO PUBLIKACJI ZAMIESZCZANYCH W „IUS NOVUM”

Redakcja „Ius Novum” dba o utrzymanie wysokich standardów etycznych czasopisma. Artykuły przekazane do publikacji w „Ius Novum” są oceniane pod kątem rzetelności, spełniania standardów etycznych oraz wkładu w rozwój nauki.

Poniższe zasady zostały oparte na COPE's Best Practice Guidelines for Journal Editors.

ZASADY ETYCZNE DOTYCZĄCE REDAKCJI

Decyzje o publikacji

Redaktor naczelny stosuje się do aktualnego stanu prawnego w zakresie zniesławienia, naruszenia praw autorskich i plagiatu oraz ponosi odpowiedzialność za decyzje, które ze złożonych w Redakcji artykułów powinny zostać opublikowane.

Poufność

Żadnemu członkowi zespołu redakcyjnego oraz recenzentom nie wolno ujawniać informacji na temat złożonej pracy komukolwiek, kto nie jest upoważniony procedurą wydawniczą do ich otrzymania.

Ujawnienie i konflikt interesów

Nieopublikowane artykuły bądź ich fragmenty nie mogą być wykorzystane w badaniach własnych członków zespołu redakcyjnego bądź recenzentów bez wyraźnej pisemnej zgody autora.

ZASADY ETYCZNE DOTYCZĄCE AUTORÓW

Autorstwo pracy

Autorstwo powinno być ograniczone do osób, które znacząco przyczyniły się do pomysłu, projektu, wykonania lub interpretacji pracy. Jako współautorzy powinny być wymienione wszystkie osoby, które miały udział w powstaniu pracy.

Ujawnienie i konflikt interesów

Autor powinien ujawnić wszelkie źródła finansowania projektów w swojej pracy oraz wszelkie istotne konflikty interesów, które mogą wpłynąć na jej wyniki lub interpretację.

Oryginalność i plagiat

Autor przekazuje do redakcji wyłącznie oryginalną pracę. Powinien upewnić się, że nazwiska autorów cytowanych w pracy i/lub fragmenty prac cytowanych dzieł zostały w niej w prawidłowy sposób zacytowane lub wymienione.

Ghostwriting/guestautorship

Ghostwriting/guestautorship są przejawem nierzetelności naukowej i wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane. Autor/ka składa oświadczenie, którego celem jest zapobieganie praktykom ghostwriting/guestautorship.

ZASADY ETYCZNE DOTYCZĄCE RECENZENTÓW

Poufność

Wszystkie recenzowane prace są traktowane jak dokumenty poufne.

Anonimowość

Wszystkie recenzje wykonywane są anonimowo, a Redakcja nie udostępni danych autorów recenzentom.

Standardy obiektywności

Recenzje powinny być wykonane w sposób obiektywny i rzetelnie.

Ujawnienie i konflikt interesów

Informacje poufne lub pomysły nasuwające się w wyniku recenzji muszą być utrzymane w tajemnicy i nie mogą być wykorzystywane do innych celów. Recenzenci nie mogą recenzować prac, w stosunku do których występuje konflikt interesów wynikający z relacji z autorem.

