

ISSN 1897-5577  
ONLINE ISSN 2545-0271

# IUS NOVUM

VOL. 14  
NUMER 3  
2020

LIPIEC-WRZESIEŃ

DOI: 10.26399/IUSNOVUM.V14.3.2020

---

KWARTALNIK WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI  
UCZELNI ŁAZARSKIEGO

WARSZAWA 2020

---

## RADA NAUKOWA / ADVISORY BOARD

prof. dr hab. Maria Kruk-Jarosz, Uczelnia Łazarskiego (przewodnicząca)  
prof. dr hab. Sylvie Bernigasud, l'Université Lumière Lyon 2 (Francja)  
prof. dr hab. Vincent Correia, Université Paris-Sud, Université de Poitiers (Francja)  
prof. dr hab. Bertil Cottier, Università della Svizzera Italiana w Lugano (Szwajcaria)  
prof. dr hab. Regina Garcimartín Montero, Universidad de Zaragoza (Hiszpania)  
prof. dr Juana María Gil Ruiz, Universidad de Granada (Hiszpania)  
prof. dr hab. Stephan Hobe, Cologne University (Niemcy)  
prof. dr hab. dr h.c. Brunon Hołyst, Uczelnia Łazarskiego  
prof. dr hab. Michele Indelicato, Università degli Studi di Bari Aldo Moro (Włochy)  
prof. dr hab. Hugues Kenfack, Université Toulouse 1 w Tuluzie (Francja)  
prof. dr hab. ks. Franciszek Longchamps de Bérier, Uniwersytet Jagielloński  
prof. dr hab. Pablo Mendes de Leon, Leiden University (Holandia)  
prof. dr hab. Adam Olejniczak, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu  
prof. dr Ferdinando Parente, Università degli Studi di Bari Aldo Moro (Włochy)  
prof. dr hab. Grzegorz Rydlewski, Uniwersytet Warszawski  
prof. dr hab. Vinai Kumar Singh, New Delhi, Indian Society of International Law (Indie)  
prof. dr hab. Gintaras Švedas, Vilniaus Universitetas (Litwa)  
prof. dr hab. Anita Ušacka, sędzia Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze (Holandia)  
dr Ewa Weigend, Instytut Prawa Karnego Max-Plancka we Freiburgu (Niemcy)

---

## REDAKCJA / EDITORIAL BOARD

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

### Członkowie / Members

prof. dr Juan Carlos Ferré Olivé, Dziekan Wydziału Prawa Uniwersytetu w Huelva (Hiszpania)  
prof. dr Carmen Armendáriz León, Wydział Prawa Uniwersytetu Complutense w Madrycie (Hiszpania)

Redaktor językowy / Linguistic Editor  
Agnieszka Toczko-Rak

### Redaktorzy tematyczni / Thematic Editors

prawo karne i postępowanie – dr hab. Barbara Nita-Świątłowska, 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

---

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/>  
oraz w serwisie The Central European Journal of Social Sciences and Humanities: <http://cejsh.icm.edu.pl/>

Full texts of articles in the Polish language with the given issue contents and abstracts in Polish and English are available on:  
<https://iusnovum.lazarski.pl/ius-novum-online/archiwum/>  
and the service of the Central European Journal of Social Sciences and Humanities: <http://cejsh.icm.edu.pl/>

Copyright © by Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2020

ISSN 1897-5577, online ISSN 2545-0271

Redakcja polskojęzyczna została sfinansowana z programu „Wsparcie dla czasopism naukowych” prowadzonego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (umowa nr 236/WCN/2019/1).



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

OFICyna WYDAWNICZA UCZELNI ŁAZARSKIEGO  
02-662 Warsaw, ul. Świeradowska 43; tel. +48 22 54 35 450  
[www.lazarski.pl](http://www.lazarski.pl); [wydawnictwo@lazarski.edu.pl](mailto:wydawnictwo@lazarski.edu.pl)

# SPIS TREŚCI

---

## ARTYKUŁY

<i>Jacek Sobczak</i> Regulacje unijne w zakresie szczepień jako środek zwalczania chorób zakaźnych w obliczu pandemii COVID-19/SARS-CoV-2 .....	17
<i>Michał Leciak</i> Program elektromobilności w Polsce a potrzeba reakcji karnej .....	41
<i>Gabriela Piekut</i> Kilka uwag w kwestii zaliczania okresu rzeczywistego pozbawienia wolności na poczet kary ograniczenia wolności na podstawie art. 63 k.k. ....	55
<i>Katarzyna Girdwoyń</i> Prawo do odpowiedniej reprezentacji oskarżonych z niepełnosprawnością intelektualną w postępowaniu karnym.....	73
<i>Dorota Parapura</i> Problematyka dopuszczalności kasacji od orzeczenia o umorzeniu postępowania z powodu niepoczytalności sprawcy i zastosowaniu środków zabezpieczających .....	95
<i>Szymon Krajnik</i> Przedawnienie karalności przewinienia dyscyplinarnego zawierającego znamiona przestępstwa a zasada samodzielności jurysdykcyjnej sądu dyscyplinarnego .....	117
<i>Dominika Ewa Harasimiuk</i> Badanie zgodności projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej w pracach parlamentarnych w latach 2015–2016 .....	131
<i>Michał Białkowski</i> Termin do złożenia wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego – analiza i uwagi <i>de lege ferenda</i> .....	155
<i>Wiktor Trybka</i> Prawo pierwokupu w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym .....	175

*Jan Kluz*

Nowelizacja krajowych przepisów dotyczących wykonywania  
konwencji haskiej ..... 193

*Małgorzata Sekuła-Lelono*

Granice obowiązku informacyjnego notariusza przy sporządzaniu  
aktu notarialnego – glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia  
28 czerwca 2019 r. (IV CSK 224/18) ..... 209

*Jacek A. Dąbrowski*

Glosa do postanowienia SN z 23 lipca 2020 r., II KO 42/20 ..... 227

Noty o Autorach ..... 241

# CONTENTS

---

## ARTICLES

<i>Jacek Sobczak</i>	
European Union regulations concerning vaccination as a means of preventing infectious diseases in the face of COVID-19/SARS-CoV-2 pandemic . . . . .	17
<i>Michał Leciak</i>	
Electromobility programme in Poland and the problem of penal response . . . .	41
<i>Gabriela Piekut</i>	
Comments on crediting the period of actual deprivation of liberty towards penalty of restriction of liberty under Article 63 Criminal Code . . . . .	55
<i>Katarzyna Girdwoyń</i>	
Right to appropriate representation of defendants with intellectual disabilities in criminal proceedings . . . . .	73
<i>Dorota Parapura</i>	
Admissibility of a cassation appeal against the judgment on discontinuance of proceedings due to a perpetrator's insanity and application of preventive measures . . . . .	95
<i>Szymon Krajnik</i>	
Limitation period for punishability of disciplinary offence having elements of criminal offence and the principle of jurisdictional independence of disciplinary court . . . . .	117
<i>Dominika Ewa Harasimiuk</i>	
Analysis of compliance of bills with the European Union law in parliamentary work in 2015–2016. . . . .	131
<i>Michał Białkowski</i>	
Time limit for submitting application to determine a medical incident: analysis and comments <i>de lege ferenda</i> . . . . .	155
<i>Wiktor Trybka</i>	
Pre-emption right in administrative enforcement proceedings . . . . .	175

*Jan Kluza*

Amendment to national provisions implementing the Hague Convention . . . . 193

*Małgorzata Sekuła-Lelono*

Limits of a notary's obligation of disclosure in the making of a deed –  
gloss on the Supreme Court judgment of 28 June 2019, IV CSK 224/18 . . . . . 209

*Jacek A. Dąbrowski*

Gloss on the Supreme Court ruling of 23 July 2020, II KO 42/20 . . . . . 227

Notes on the Authors . . . . . 241

# ÍNDICE

## ARTÍCULOS

*Jacek Sobczak*

- Regulación comunitaria de vacunas como medida de lucha contra enfermedades contagiosas en el marco de pandemia COVID-19/SARS-CoV-2 ..... 17

*Michał Leciak*

- El programa de electromovilidad en Polonia y el problema de la reacción penal ..... 41

*Gabriela Piekut*

- Algunos comentarios sobre la cómputo del periodo de privación de libertad efectiva para la pena de restricción de libertad en virtud del art. 63 del código penal ..... 55

*Katarzyna Girdwoyń*

- Derecho a la representación adecuada de acusados con discapacidad intelectual en el proceso penal ..... 73

*Dorota Parapura*

- La problemática de admisión de casación contra la resolución de sobreseimiento de proceso debido a la inimputabilidad del sujeto y la aplicación de las medidas de seguridad ..... 95

*Szymon Krajnik*

- Prescripción de infracción disciplinaria que contenga elementos de delito y el principio de autonomía jurisdiccional del Tribunal disciplinario ..... 117

*Dominika Ewa Harasimiuk*

- Análisis de conformidad de proyectos de ley con el Derecho Comunitario durante el proceso legislativo en 2015–2016 ..... 131

*Michał Białkowski*

- El plazo para presentar la solicitud de determinar suceso médico – análisis y comentarios *de lege ferenda* ..... 155

*Wiktor Trybka*

Derecho de retracto en el proceso administrativo de ejecución ..... 175

*Jan Kluza*

Reforma de normas nacionales relativas a la ejecución del Convenio  
de la Haya ..... 193

*Małgorzata Sekuła-Lelono*

Los límites de obligación de información por parte de notario a la hora  
de preparar la escritura pública – comentario a la sentencia del Tribunal  
Supremo de 28 de junio de 2019, IV CSK 224/18 ..... 209

*Jacek A. Dąbrowski*

Comentario del auto del Tribunal Supremo de 23 de julio de 2020,  
II KO 42/20 ..... 227

Notas sobre Autores ..... 241



## СОДЕРЖАНИЕ

---

### СТАТЬИ

*Яцек Собчак*

Законодательство ЕС относительно вакцинации как средства борьбы с инфекционными заболеваниями в контексте пандемии КОВИД-19/SARS-CoV-2 ..... 17

*Михал Лецяк*

Программа электромобильности в Польше и проблема уголовно-правовых санкций ..... 41

*Габриэла Пекут*

Несколько замечаний относительно зачета времени содержания под стражей в срок наказания в виде ограничения свободы в соответствии со ст. 63 УК ..... 55

*Катажина Гурдвойнь*

Право на надлежащее представительство в уголовном процессе обвиняемых с ограниченными умственными возможностями ..... 73

*Дорота Паранура*

Проблема допустимости кассационного обжалования решения о прекращении производства в связи с невменяемостью преступника и применении мер пресечения, не связанных с лишением свободы ..... 95

*Шимон Крайник*

Срок давности в отношении дисциплинарного проступка, содержащего признаки преступления, и принцип юрисдикционной независимости дисциплинарного суда ..... 117

*Доминика Эва Гарасимюк*

Проверка соответствия законопроектов праву Европейского Союза  
в ходе парламентской деятельности в 2015–2016 гг. .... 131

*Михал Бялковский*

Срок подачи заявления о засвидетельствовании медицинского  
инцидента: анализ и комментарии *de lege ferenda* .... 155

*Виктор Трыбка*

Преимущественное право на покупку в ходе административно-  
исполнительного производства .... 175

*Ян Ключа*

Изменения в национальном законодательстве, касающемся  
выполнения Гагской конвенции .... 193

*Малгожата Секула-Лелено*

Пределы обязанностей нотариуса по информированию при  
составлении нотариального акта. Комментарий к решению Верховного  
суда от 28 июня 2019 г., IV CSK 224/18 .... 209

*Яцек А. Домбровский*

Комментарий к постановлению Верховного суда от 23 июля 2020 г.,  
II КО 42/20 .... 227

Сведения об Авторах .... 241

# INHALTSVERZEICHNIS

---

## ARTIKEL

*Jacek Sobczak*

EU-Vorschriften zur Impfung als Maßnahme zur  
Bekämpfung von ansteckenden Krankheiten mit Blick auf  
die COVID-19/SARS-CoV-2-Pandemie ..... 17

*Michał Leciak*

Das Programm zur Förderung der Elektromobilität in Polen und  
das problem der strafrechtlichen Reaktion ..... 41

*Gabriela Piekut*

Einige Bemerkungen zur Anrechnung der tatsächlichen Dauer  
des tatsächlichen Freiheitsentzugs auf eine freiheitsbeschränkende Strafe  
nach Artikel 63 des polnischen Strafgesetzbuches ..... 55

*Katarzyna Girdwoyń*

Das Recht von Angeklagten mit geistiger Behinderung auf  
eine angemessene Vertretung in Strafverfahren ..... 73

*Dorota Parapura*

Die Frage der Zulässigkeit einer Kassationsbeschwerde gegen den Beschluss  
über die Einstellung eines Verfahrens wegen Unzurechnungsfähigkeit  
des Täters und die Anwendung einer Sicherungsmaßregel ..... 95

*Szymon Krajnik*

Die Verjährung der Strafverfolgung von Disziplinarvergehen und  
der Grundsatz der gerichtlichen Unabhängigkeit des Disziplinargerichts .... 117

*Dominika Ewa Harasimiuk*

Prüfung der Vereinbarkeit von Gesetzesentwürfen mit dem EU-Recht  
bei der parlamentarischen Arbeit in den Jahren 2015–2016. .... 131

*Michał Białkowski*

Die Frist für die Einreichung des Antrags auf Feststellung eines  
medizinischen Ereignisses – Analyse und Anmerkungen *de lege ferenda* . . . . . 155

*Wiktor Trybka*

Das Vorkaufsrecht im Verwaltungsvollstreckungsverfahren . . . . . 175

*Jan Kluza*

Änderung der einzelstaatlichen Vorschriften zur Ausführung  
des Haager Übereinkommens . . . . . 193

*Małgorzata Sekuła-Lelono*

Grenzen der Informationspflicht des Notars bei der Errichtung von  
notariellen Urkunden – Kommentar zum Urteil des Sąd Najwyższy,  
der höchsten Instanz in Zivil- und Strafsachen in Polen, vom 28. Juni 2019,  
IV CSK 224/18 . . . . . 209

*Jacek A. Dąbrowski*

Kommentar zum Beschluss des Sąd Najwyższy vom 23. Juli 2020,  
II KO 42/20 . . . . . 227

Vermerke über Autoren . . . . . 241

## TABLE DES MATIÈRES

---

### ARTICLES

*Jacek Sobczak*

Réglementation de l'UE sur la vaccination comme moyen de lutte contre les maladies infectieuses face à la pandémie COVID-19/SARS-CoV-2 ..... 17

*Michał Leciak*

Programme d'électromobilité en Pologne et le problème d'une réponse pénale ..... 41

*Gabriela Piekut*

Quelques remarques concernant l'imputation de la période effective de privation de liberté sur la peine de restriction de liberté prévue à l'article 63 du Code pénal ..... 55

*Katarzyna Girdwoyń*

Le droit à une représentation appropriée des prévenus ayant une déficience intellectuelle dans les procédures pénales ..... 73

*Dorota Parapura*

La question de la recevabilité d'un pourvoi en cassation contre l'arrêt de non-lieu en raison de l'aliénation mentale de l'auteur et d'appliquer des mesures préventives ..... 95

*Szymon Krajnik*

Prescription de la responsabilité pénale pour les infractions disciplinaires et principe de l'indépendance juridictionnelle du tribunal disciplinaire ..... 117

*Dominika Ewa Harasimiuk*

Examen de la conformité des projets de loi avec le droit de l'Union européenne dans les travaux parlementaires en 2015–2016 ..... 131

*Michał Białkowski*

Le délais de soumission d'une demande d'établissement d'un événement  
médical – analyse et commentaires *de lege ferenda* . . . . . 155

*Wiktor Trybka*

Droits de préemption dans les procédures administratives d'exécution . . . . . 175

*Jan Kluza*

Modification des dispositions nationales concernant la mise en œuvre  
de la Convention de La Haye . . . . . 193

*Małgorzata Sekuła-Lelono*

Limites de l'obligation d'information du notaire lors de la préparation  
d'un acte notarié – commentaire de l'arrêt de la Cour suprême  
du 28 juin 2019, IV CSK 224/18 . . . . . 209

*Jacek A. Dąbrowski*

Commentaire sur l'arrêt de la Cour suprême du 23 juillet 2020,  
II KO 42/20 . . . . . 227

Notes sur les Auteurs . . . . . 241

# INDICE

---

## ARTICOLI

<i>Jacek Sobczak</i>	
Norme comunitarie nell'ambito delle vaccinazioni come mezzo di lotta alle malattie infettive di fronte alla pandemia COVID-19/SARS-CoV-2 . . . . .	17
<i>Michał Leciak</i>	
Programma di elettromobilità in Polonia e il problema della reazione penale . . . . .	41
<i>Gabriela Piekut</i>	
Alcune osservazioni sulla detrazione del periodo di effettiva privazione della libertà dalla pena detentiva sulla base dell'art. 63 del Codice penale . . . . .	55
<i>Katarzyna Girdwoyń</i>	
Diritto di adeguata rappresentanza di imputati con disabilità intellettive nel procedimento penale. . . . .	73
<i>Dorota Parapura</i>	
Problematica della ricevibilità del ricorso per cassazione avverso la sentenza di non luogo a statuire per incapacità di intendere e di volere dell'imputato e di adozione di misure cautelari . . . . .	95
<i>Szymon Krajnik</i>	
Prescrizione del reato disciplinare contenente elementi costitutivi di reato e principio della giurisdizione autonoma del tribunale disciplinare . . . . .	117
<i>Dominika Ewa Harasimiuk</i>	
Analisi della conformità dei progetti di legge con il diritto dell'Unione europea, nei lavori parlamentari degli anni 2015–2016 . . . . .	131
<i>Michał Białkowski</i>	
Termine per la presentazione della domanda di determinazione di un fatto medico: analisi e osservazioni <i>de lege ferenda</i> . . . . .	155
<i>Wiktor Trybka</i>	
Diritto di prelazione nel procedimento amministrativo di esecuzione . . . . .	175

*Jan Kluz*

Riforma delle normative nazionali riguardanti l'applicazione della  
convenzioni dell'Aia ..... 193

*Małgorzata Sekuła-Lelono*

Limiti dell'obbligo informativo del notaio nella redazione di un atto  
notarile – glossa alla sentenza della Corte Suprema del 28 giugno 2019,  
IV CSK 224/18 ..... 209

*Jacek A. Dąbrowski*

Glossa all'ordinanza della Corte Suprema del 23 luglio 2020, II KO 42/20 .... 227

Note sugli Autori ..... 241



# REGULACJE UNIJNE W ZAKRESIE SZCZEPIEŃ JAKO ŚRODEK ZWALCZANIA CHORÓB ZAKAŹNYCH W OBLICZU PANDEMII COVID-19/SARS-COV-2

JACEK SOBCZAK \*

DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.23/j.sobczak

Wybuch pandemii COVID-19, wywołanej/związanej z koronawirusem SARS-CoV-2, o wymiarze globalnym, wywołał w publicystyce państw członkowskich UE gniewną krytykę Unii Europejskiej, pomawianą o nieprzygotowanie do przeciwdziałania takiej sytuacji<sup>1</sup>. Głosem tym towarzyszyły dość liczne wypowiedzi polityków, najpierw we Włoszech, a potem w innych państwach unijnych. Krytyka dotknęła Światową Organizację Zdrowia (WHO), oskarżaną o niesprostanie pokładanym w niej oczekiwaniom. Szczególnie ostro wypowiadał się w tym przedmiocie prezydent USA, grożąc wycofaniem się Stanów Zjednoczonych z finansowania tej

---

\* Prof. zw. dr hab. nauk prawnych, Instytut Nauk Prawnych Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie, e-mail: jmwsobczak@gmail.com, numer ORCID 0000-0002-2231-8824

<sup>1</sup> Z. Krasnodebski, *Unia kompletnie nieprzygotowana do pandemii*, „Rzeczpospolita” 2020, 17.04., <https://www.rp.pl/Koronawirus-SARS-CoV-2/200419407-Zdzislaw-Krasnodebski-Unia-kompletnie-nieprzygotowana-do-pandemii.html> (dostęp: 6.06.2020); A. Turczyn, *Zwalczanie chińskiego #koronawirus jest odbieraniem ludziom wolności przez rządy przy pomocy strachu bez wystrzału*, 17.05.2020, <https://trybun.org.pl/2020/05/17/zwalczanie-chińskiego-koronawirus-jest-odbieraniem-ludziom-wolnosci-przez-rzady-przy-pomocy-strachu-bez-wystrzału/> (dostęp: 6.06.2020); R. Grochal, *Rząd robi dobrą minę, ale jest nieprzygotowany na koronawirusa*, „Newsweek Polska” 2020, 22.05.; S. Stodolak, *Koronawirus wywoła gospodarczy kryzys. Nie gasić pożaru benzyną*, „Dziennik.pl” 2020, 18.03., <https://wiadomosci.dziennik.pl/opinie/artykuly/6464480,koronawirus-kryzys-gospodarczy-opinia.html> (dostęp: 6.06.2020); S.L. Greer, *How Did the E.U. Get the Coronavirus So Wrong? And What Can It do Right Next Time?*, „The New York Times” 2020, 6.04., <https://nytimes.com/2020/04/06/opinion/europe-coronavirus.html> (dostęp: 6.06.2020); D.M. Herszenhorn, S. Wheaton, *How Europe Failed the Coronavirus Test. Contagion's Spread Is a Story of Complacency, Overconfidence and Lack of Preparation*, „Politico” 2020, 07.04., <https://www.politico.eu/article/coronavirus-europe-failed-the-test/> (dostęp: 6.06.2020); R. Stavrinou, *Europe Is Unprepared to Face Future Deadly Disease Outbreaks*, „New Europe” 2019, 17.12., <https://www.neweurope.eu/article/europe-is-unprepared-to-face-future-deadly-disease-outbreaks/> (dostęp: 6.06.2020); M. Pierini, *Caught Unprepared by Pandemic, Europe Must Relearn Tough Lessons*, „Carnegie Europe” 2020, 18.03., <https://carnegieeurope.eu/2020/03/18/caught-unprepared-by-pandemic-europe-must-relearn-tough-lessons-pub-81315> (dostęp: 6.06.2020).

organizacji<sup>2</sup>. Ataki te niewątpliwie miały na celu chęć przerwania odpowiedzialności za nieprzygotowanie infrastruktury i nieskoordynowanie działań w poszczególnych państwach. Nie zauważono przy tym, że zarówno WHO, jak i w znacznie szerszym zakresie organy Unii Europejskiej, w licznych aktach normatywnych od dawna, budując zręby polityki zdrowotnej, zwracały uwagę na potrzebę wypracowania zasad zwalczania pandemii. Wywodzono, że nie jest możliwe wcześniejsze stworzenie szczepionek, które mogłyby zapobiec pandemii. Wskazywano jednak na konieczność przygotowania się przez poszczególne państwa na takowe niebezpieczeństwo. Wyrażano także zaniepokojenie ruchami antyszczepionkowymi, które korzystając z wolności słowa i środków przekazu, wpływają na społeczeństwa państw członkowskich<sup>3</sup>.

W treści art. 168 zamieszczonego w tytule XIV *Zdrowie publiczne* Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), w siedmiu kolejnych ustępach określono kompetencje Unii Europejskiej odnośnie do działań w sferze zdrowia publicznego, wyznaczono jej cele do osiągnięcia oraz wskazano aktywności, jakie powinny być podejmowane w celu realizacji tych celów, definiując jednocześnie środki, jakimi można się posłużyć<sup>4</sup>. Oczywiście kompetencje Unii w dziedzinie

---

<sup>2</sup> Ostatecznie nastąpiło to 20 maja 2020 r. Zob. C. Finnegan, *Trump Escalates Fight Against World Health Organization, Threatens to Permanently Cut US Funds*, 20.05.2020, <https://abcnews.go.com/Politics/trump-escalates-fight-world-health-organization-threatens-permanently/story?id=70771446> (dostęp: 6.06.2020). *Critics Say the Move Would Cede the Global Stage to China. Coronavirus: What Are President Trump's Charges Against the WHO?*, 01.06.2020, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-52294623> (dostęp: 6.06.2020); B. Lovelace Jr., *Trump Says the U.S. Will Cut Ties with World Health Organization*, 29.05.2020, <https://www.cnbc.com/2020/05/29/trump-says-the-us-will-cut-ties-with-world-health-organization.html> (dostęp: 6.06.2020); A. Wolska, *Trump: USA rzywiają relacje ze Światową Organizacją Zdrowia*, <https://www.euractiv.pl/section/bezpieczenstwo-i-obrona/news/trump-usa-who-zerwane-relacje-chiny-pandemia-koronawirus/> (dostęp: 6.06.2020).

<sup>3</sup> *Ruchy antyszczepionkowe jednym z największych zagrożeń dla zdrowia*, „Medycyna Praktyczna” 2019, 17.01., <https://www.mp.pl/szczepienia/aktualnosci/202357,ruchy-antyszczepionkowe-jednym-z-najwiekszych-zagrozen-dla-zdrowia> (dostęp: 6.06.2020); N. Sayegh, *Europe's Anti-vaxxers Could Lead to a Public Health Crisis*, „TRT World” 2019, 5.11., <https://www.trtworld.com/opinion/europe-s-anti-vaxxers-could-lead-to-a-public-health-crisis-31141> (dostęp: 6.06.2020); H. Larson, A. de Figueiredo, E. Karafillakis, M. Rawal, *State of Vaccine Confidence in the EU 2018*, European Commission, Luxembourg 2018, [https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/vaccination/docs/2018\\_vaccine\\_confidence\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/vaccination/docs/2018_vaccine_confidence_en.pdf) (dostęp: 6.06.2020); K. Jennings, *48 Percent of Europeans Believe False Claims on Vaccines. While Most People Agree Vaccines Are Important, a Relative Majority Incorrectly Believe They Often Cause Serious Side Effects*, „Politico” 2019, 26.04., <https://www.politico.eu/article/poll-48-percent-of-europeans-believe-false-claims-on-vaccines/> (dostęp: 6.06.2020); Ph. Oltermann, *Europe's Covid Predicament – How Do You Solve a Problem Like the Anti-vaxxers?*, „The Guardian” 2020, 23.05., <https://www.theguardian.com/world/2020/may/23/europes-covid-predicament-how-do-you-solve-a-problem-like-the-anti-vaxxers> (dostęp: 6.06.2020); K. Juničić, S. Michalopoulos, *Measles Hit Zagreb as Social Media Join Fight Against Anti-vaccination*, <https://www.euractiv.com/section/health-consumers/news/measles-hit-zagreb-as-social-media-join-fight-against-anti-vaccination/> (dostęp: 6.06.2020).

<sup>4</sup> W traktatach założycielskich nie było regulacji przyznających kompetencje instytucjom Wspólnot Europejskich w dziedzinie zdrowia publicznego. W traktatach założycielskich Wspólnoty Europejskiej nie zajmowano się w ogóle sferą zdrowia publicznego. Integracja miała mieć wymiar jedynie ekonomiczny. Samo pojęcie zdrowia zostało użyte w art. 69 Traktatu Ustawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (dalej: TEWWIS), w którym zobowiązywano

zdrowia publicznego mają charakter wspierający, koordynujący i uzupełniający działania państw członkowskich. Wskazano jednak w treści art. 168 ust. 6 TFUE,

---

państwa członkowskie do usunięcia wszelkich ograniczeń w zakresie zatrudnienia w przemyśle węglowym i stalowym, z wyjątkiem tych, które wynikają z konieczności ochrony zdrowia i porządku publicznego. Dopiero w Traktacie o Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej (dalej: TEWEA) pojawiają się deklaracje o konieczności stworzenia warunków bezpieczeństwa, niezbędnych do eliminacji zagrożeń dla życia i zdrowia ludności (pkt 4 preambuły). W art. 30 rozdziału 3 tego Traktatu przyznano Komisji i Radzie kompetencje do ustanowienia podstawowych norm ochrony zdrowia pracowników i ludności – ale jedynie przed niebezpieczeństwem promieniowania jonizującego. Podobne rozwiązania pojawiły się w Traktacie Ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą (dalej: TEWG). W art. 56 tego Traktatu zezwolono na przyjęcie krajowych przepisów przewidujących szczególne traktowanie cudzoziemców, jeżeli będzie to uzasadnione względami zdrowia publicznego. W art. 56 tego Traktatu przewidziano stopniowe znoszenie ograniczeń i skoordynowanie krajowych przepisów dotyczących zawodów medycznych i pokrewnych, w tym także farmaceutycznych, w celu ułatwienia podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek przez obywateli jednego państwa członkowskiego w innym państwie. Art. 118 TEWG zalecił Komisji propagowanie współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinie ochrony przed wypadkami i chorobami zawodowymi poprzez przeprowadzenie studiów, wydawanie opinii i organizowanie konsultacji (D. Bach-Golecka, *Pomiędzy solidarnością a wspólnym rynkiem. Uwagi na tle orzecznictwa ETS dotyczącego usług medycznych*, w: S. Biernat, S. Dudzik (red.), *Przeptyw osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje*, Warszawa 2009, s. 287; A. Krajewska, *Ochrona zdrowia w Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *Polityki Unii Europejskiej: polityki społeczne, aspekty prawne*, Warszawa 2010, s. 67). Kwestia ochrony zdrowia pojawiła się dopiero w motywie czwartym Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej oraz w Traktacie Ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą (art. 36). W tym ostatnim akcie normatywnym dopuszczono stosowanie zakazów lub ograniczeń przywozowych, wywozowych lub tranzytowych jeśli byłyby one uzasadnione ochroną zdrowia i życia ludzi. Wyrażną kompetencję Wspólnoty w dziedzinie zdrowia publicznego wprowadził Traktat z Maastricht w art. 129 TWE. Kolejną zmianę przyniósł Traktat z Amsterdamu, uznający zdrowie publiczne za jeden z priorytetów Wspólnoty Europejskiej. W treści art. 152 TWE nałożono na Wspólnotę obowiązek wysokiego poziomu ochrony ludzkiego zdrowia, przy czym działania Wspólnoty miały mieć na względzie poprawę zdrowia publicznego, zapobieganie chorobom i dolegliwościom ludzkim oraz usuwanie źródeł zagrożeń dla zdrowia. Miało to prowadzić do zwalczania epidemii, wspieranie badań nad ich przyczynami, sposobami ich rozprzestrzeniania się oraz zapobiegania im. Działaniami tymi objęto również informacje i edukację zdrowotną. Zob. M. Malczewska, w: A. Wróbel (red.), *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. II, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, Warszawa 2012, s. 1048–1053. Jednolity Akt Europejski (dalej: JAE) dodał w TEWG art. 118a, nakazujący państwom członkowskim przykładać szczególną wagę do wspierania ulepszeń m.in. w dziedzinie ochrony zdrowia. Natomiast znowelizowany JAE art. 108 TEWG zalecał instytucjom Wspólnot przyjęcie jako podstawy wysokiego poziomu ochrony w dziedzinie ochrony zdrowia. Korespondował z nim dodany do TEWG art. 130r, wskazujący że jednym z celów Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego jest przyczynienie się do ochrony zdrowia ludzkiego. Dalsze zmiany w tym zakresie wprowadził Traktat z Maastricht, którym zmieniono treść art. 129 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej: TWE), w którym wskazano, iż osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony zdrowia, które jest jednym z celów Wspólnoty możliwe jest do osiągnięcia poprzez zachęcanie do współpracy między państwami członkowskimi. W treści Traktatu polecilo się zalecenie, aby wymogi ochrony zdrowia stanowiły składową część pozostałych polityk Wspólnoty. Art. 129 TWE został zmieniony na mocy Traktatu z Amsterdamu, który uznał zdrowie publiczne za jeden z priorytetów Wspólnot Europejskich. W myśl przeredagowanego art. 152 ust. 1 TWE działania Wspólnoty w tym obszarze winny mieć na względzie poprawę zdrowia publicznego, zapobieganie chorobom i dolegliwościom ludzkim oraz usuwanie źródeł zagrożeń dla zdrowia. Działania te miały obejmować zwalczanie epidemii, uzupełniając w tym

iz Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć zalecenia służące osiągnięciu celów określonych w treści art. 168 TFUE. Oczywiście zalecenia te nie mogą prowadzić do harmonizacji krajowych przepisów ustawowych i wykonawczych, niemniej treść art. 168 pozwala na podejmowanie działań normatywnych, zmierzających do zapewnienia wysokich standardów jakości i bezpieczeństwa produktów leczniczych i wyrobów medycznych oraz ochrony zdrowia. W treści art. 168 ust. 4 TFUE wskazano, że Parlament Europejski i Rada mogą w tym zakresie przyjąć odpowiednie środki zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów. Środki te mogą zmierzać do ochrony i poprawy życia ludzkiego, w szczególności zwalczania epidemii transgranicznych. Mogą także dotyczyć monitorowania poważnych, transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, wczesnego ostrzegania w przypadku takich zagrożeń oraz ich zwalczania. Bezpośrednim celem takich środków winna być ochrona zdrowia publicznego, zwłaszcza w związku z nadużywaniem alkoholu i tytoniu. Wypadki ostatnich tygodni, pojawienie się koronawirusa (SARS-CoV-2)<sup>5</sup>, wywołującego chorobę COVID-19, dowodzą, że Europa jest w gruncie rzeczy jednym organizmem, a olbrzymia mobilność jej mieszkańców wskazuje, że o ochronie zdrowia należy myśleć w kategoriach całego kontynentu, a nawet globalnie.

Polityka zdrowotna Unii Europejskiej, mimo że zdaje się wyływać tylko z art. 168 TFUE, oparta jest na dość szczegółowych późniejszych regulacjach. Dotyczą one zapobiegania chorobom i dolegliwościom ludzkim, usuwania źródeł zagrożeń dla zdrowia fizycznego i psychicznego, zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych, zmniejszania szkodliwych dla zdrowia skutków uzależnień (w szczególności narkomanii, nadużywania alkoholu i palenia tytoniu). Ponadto przedmiotem regulacji stała się transgraniczna współpraca między państwami członkowskimi w zakresie świadczenia usług zdrowotnych, współpraca z państwami niebędą-

---

zakresie polityki krajowe. W art. 152 ust. 5 TWE uznano w pełni wyłączną odpowiedzialność państw członkowskich za organizację i świadczenie usług zdrowotnych oraz opieki medycznej. Jakkolwiek sam Traktat z Nicei nie wprowadził w zakresie zdrowia publicznego żadnych zmian, to jednak proklamowana wówczas Karta Praw Podstawowych w art. 3 uznała prawo każdego człowieka do poszanowania jego integralności fizycznej i psychicznej, wskazując że w dziedzinie medycyny i biologii muszą być szanowane w szczególności swobodna i świadoma zgoda osoby zainteresowanej, wyrażona zgodnie z procedurą określoną przez prawo. W art. 35 Karty Praw Podstawowych sformułowano treści stanowiące podstawę praw pacjenta, stwierdzając, że „każdy ma prawo do profilaktycznej opieki medycznej i prawo do korzystania z leczenia na warunkach ustalonych w ustawie i praktyce krajowej. Przy określaniu i wprowadzaniu w życie wszystkich polityk Unii i jej działań zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego”. Treść art. 35 oparta była na tekście art. 152 TWE oraz o art. 11 Europejskiej Karty Społecznej. Zob. w tym przedmiocie A. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006, s. 369–376; idem, *Prawo socjalne Rady Europy*, Kraków 2006, s. 152–157.

<sup>5</sup> K. Pyrc, *Ludzkie koronawirusy*, „Postępy Nauk Medycznych” 2015, nr XXVIII (4B), Borgis, s. 48–54. Zob. *Projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*, Druk sejmowy nr 265, Sejm IX Kadencji; *Getting Your Workplace Ready for COVID-19* z 27 lutego 2020 r. dostępny na [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/getting-workplace-ready-for-covid-19.pdf?sfvrsn=359a81e7\\_4](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/getting-workplace-ready-for-covid-19.pdf?sfvrsn=359a81e7_4) (dostęp: 8.03.2020).

cymi członkami Unii<sup>6</sup>. W ramach polityki zdrowotnej Unia ustanawia standardy jakości i bezpieczeństwa ludzkich organów i krwi, szczegółowo regulując kwestie krwiodawstwa, zasad postępowania z krwią i tkankami ludzkimi. W tym obszarze mieszczą się także regulacje odnoszące się do produktów leczniczych i wyrobów medycznych, polityka farmaceutyczna, w tym kształtowanie rynku produktów leczniczych, regulacja obrotu wyrobami medycznymi<sup>7</sup>.

W treści art. 168 TFUE<sup>8</sup>, zamieszczonym w tytule XIV<sup>9</sup>, stwierdzono, że przy określaniu i urzeczywistnianiu wszystkich polityk i działań Unii zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego. Działanie Unii, które uzupełnia polityki krajowe, nakierowane jest na poprawę zdrowia publicznego, zapobieganie chorobom i dolegliwościom ludzkim oraz usuwanie źródeł zagrożeń dla zdrowia fizycznego i psychicznego. Działanie to obejmuje zwalczanie epidemii poprzez wspieranie badań nad ich przyczynami, sposobami ich rozprzestrzeniania się oraz zapobiegania im, a także poprzez informację i edukację zdrowotną oraz monitorowanie poważnych transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, wczesne ostrzeżenie w wypadku takich zagrożeń oraz ich zwalczanie<sup>10</sup>.

W tekście ust. 2 art. 168 Traktatu stwierdzono, że

Unia zachęca do współpracy między Państwami Członkowskimi w dziedzinach określonych w niniejszym artykule oraz, jeśli to niezbędne, wspiera ich działania.

---

<sup>6</sup> Ciekawe tu są w szczególności umowy o partnerstwie i współpracy z Rosją i byłymi republikami radzieckimi. Umowy takie zostały podpisane m.in. z Azerbejdżanem, Armenią, Gruzją, Kazachstanem, Kirgizją i Mołdawią, a także z Tadżykistanem. Brak natomiast umów z Ukrainą i Białorusią. Z Białorusią i Ukrainą oraz z czternastoma innymi państwami, wśród nich z Algierią, Egiptem, Gruzją, Izraelem, Marokiem i Tunezją, Unia prowadzi tzw. europejską politykę sąsiedztwa, w ramach której realizowane są dwustronne plany działania na okresy od 3 do 5 lat, które obejmują analizę kierunków reformy krajowych systemów ochrony zdrowia, wymianę dobrych praktyk, metod badawczych i statystycznych oraz informacji, udział w sieci kontroli chorób zakaźnych i współpracę laboratoriów badawczych. Jest rzeczą ciekawą, że Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Mołdavia objęte są zarówno europejską polityką sąsiedztwa, jak i związane umowami o partnerstwie i współpracy.

<sup>7</sup> Kwestie odnoszące się do zakresu polityki zdrowotnej szczegółowo analizuje M. Malczewska, w: A. Wróbel (red.), *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. II, op. cit., s. 1056–1085.

<sup>8</sup> Tekst art. 168 został zmieniony i opatrzony obecnym numerem przez art. 2 pkt 26 oraz art. 12 ust. 1 i 2 Traktatu z Amsterdamu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/31 – w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Kolejna zmiana nastąpiła przez art. 2 pkt 2 lit. a, c, d; pkt 127 oraz art. 5 ust. 1 i 2 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty z dniem 1 grudnia 2009 r., Dz. Urz. UE z 2007 r., nr C 306, s. 1.

<sup>9</sup> Tytuł XIV został dodany przez art. G lit. D pkt 38 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/30, w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Numeracja tytułu została ustalona przez art. 12 ust. 1 Traktatu z Amsterdamu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/31 – w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Obecna numeracja została ustalona przez art. 5 ust. 1 Traktatu z Lizbony, zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE z 2007 r., nr C 306, s. 1 – z dniem 1 grudnia 2009 r.

<sup>10</sup> J. Sobczak *Prawo a medycyna*, Poznań 2018, s. 33–48.



Unia zachęca w szczególności do współpracy między Państwami Członkowskimi w celu zwiększenia komplementarności ich usług zdrowotnych w regionach przygranicznych. Państwa Członkowskie, w powiązaniu z Komisją, koordynują między sobą własne polityki i programy w dziedzinach określonych w ustępie 1. Komisja może podjąć, w ścisłym kontakcie z Państwami Członkowskimi, każdą użyteczną inicjatywę w celu wsparcia tej koordynacji, w szczególności inicjatywy mające na celu określenie wytycznych i wskaźników, organizowanie wymiany najlepszych praktyk i przygotowanie elementów niezbędnych dla prowadzenia okresowego nadzoru i oceny. Parlament Europejski jest w pełni informowany.

Zadeklarowano jednocześnie, że Unia i Państwa Członkowskie sprzyjają współpracy z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi właściwymi w dziedzinie zdrowia publicznego. W dalszej części stwierdzono, że Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, przyczyniają się do osiągnięcia celów określonych w niniejszym artykule, przyjmując, w celu stawienia czoła wspólnym zagadnieniom związanym z bezpieczeństwem: środki ustanawiające wysokie standardy jakości i bezpieczeństwa organów i substancji pochodzenia ludzkiego, krwi i pochodnych krwi; środki te nie stanowią przeszkody dla Państwa Członkowskiego w utrzymaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych; środki w dziedzinach weterynaryjnej i fitosanitarnej, mające bezpośrednio na celu ochronę zdrowia publicznego; środki ustanawiające wysokie standardy jakości i bezpieczeństwa produktów leczniczych i wyrobów medycznych (art. 168 ust. 4 Traktatu)<sup>11</sup>.

Podkreślono także, że Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, mogą również ustanowić środki zachęcające, zmierzające do ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego, w szczególności zwalczania epidemii transgranicznych, środki dotyczące monitorowania poważnych transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, wczesnego ostrzegania w wypadku takich zagrożeń oraz ich zwalczania, a także środki, których bezpośrednim celem jest ochrona zdrowia publicznego w związku z tytoniem i nadużywaniem alkoholu, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich (art. 168 ust. 5 Traktatu). Podkreślono w końcu, że działania Unii są prowadzone w poszanowaniu obowiązków Państw Członkowskich w zakresie określania ich polityki dotyczącej zdrowia oraz organizacji i świadczenia usług zdrowotnych i opieki medycznej. Obowiązki Państw Członkowskich obejmują zarządzanie usługami zdrowotnymi i opieką medyczną, a także podział przerna-

---

<sup>11</sup> I. Wrześniewska-Wal, *Wspólnotowe regulacje prawne w obszarze zdrowia publicznego*, „Prawo i Medycyna” 2004, nr 4, s. 101 i n.; P. Saganek, *Ochrona zdrowia*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, t. II, wyd. 2, Warszawa 2006, s. 585; idem, *Dostęp do usług medycznych w innych państwach członkowskich w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Przegląd Prawa Europejskiego i Międzynarodowego” 2008, nr 2, s. 59; M. Malczewska, w: A. Wróbel (red.), *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. II, op. cit., s. 1048–1049.

czonych na nie zasobów. Środki, o których mowa w treści art. 168, nie naruszają przepisów krajowych dotyczących oddawania organów i krwi lub ich wykorzystywania do celów medycznych (art. 168 ust. 7). Wskazano też, że Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć zalecenia służące osiągnięciu celów określonych w tym artykule, aby poprawić stan zdrowia publicznego w celu zwalczania najpoważniejszych plag zdrowotnych oraz monitorowania poważnych, transgranicznych zagrożeń zdrowia<sup>12</sup>, wczesnego ostrzeżenia w wypadku takich zagrożeń i ich zwalczania.

Należy podkreślić, że choroby zwalczane drogą szczepień uznawane są, jak wskazuje się w literaturze, za najważniejsze plagi zdrowotne. Na znaczenie szczepień dla ochrony zdrowia publicznego Unia zwracała uwagę wielokrotnie przy różnych okazjach. Przykładem może być dyrektywa 2000/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 września 2000 r. w sprawie ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z narażeniem na działanie czynników biologicznych w miejscu pracy<sup>13</sup> – określono w niej minimalne wymagania mające zapewnić ochronę pracowników, w tym konieczność oferowania szczepionek tym, którzy nie zostali wcześniej uodpornieni.

W 2000 r. doszło także do powstania globalnego sojuszu na rzecz szczepionek i szczepień (GAVI). Komisja wsparła działanie tego sojuszu, przekazując do 2015 r. 83 mln euro, co przyczyniło się do pełnej immunizacji 277 mln dzieci w okresie 2011–2015. Kolejne 200 mln euro Komisja zadeklarowała na lata 2016–2020, planując zaszczepienie w tym okresie 300 mln dzieci. Dodać należy, że podczas Światowego Zgromadzenia Zdrowia w 2012 r. ministrowie zdrowia zatwierdzili globalny plan działania w dziedzinie szczepień (GVAP), chcąc do 2020 r. zapewnić, aby nikogo nie ominęły ważne szczepienia. W 2014 r. Biuro Regionalne Światowej Organizacji Zdrowia WHO dla Europy przyjęło europejski plan działania w dziedzinie szczepień na lata 2015–2020. W 2018 r. rozpoczęto wspólne unijne działania w zakresie szczepień współfinansowane w ramach Trzeciego Programu Działań Unii w Dziedzinie Zdrowia, mające na celu przede wszystkim wymianę najlepszych praktyk w zakresie krajowych polityk szczepień oraz określenie technicznych wymogów odnoszących się do elektronicznych systemów informacyjnych w zakresie immunizacji do programowania szczepień, wyznaczania priorytetów w dziedzinie badań i rozwoju w zakresie szczepień oraz do badań mających na celu rozwiązanie problemu uchylania się od szczepień<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> W kwestii tej zob. J. Sobczak, *Zdrowie publiczne a prawa pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej*, w: M. Urbaniak, R. Staszewski (red.), *Aktualne problemy przemian systemu ochrony zdrowia w Polsce*, Poznań 2017, s. 9–29; idem, *Poważne transgraniczne zagrożenie zdrowia w systemie prawa unijnego*, w: T. Gardocka, A. Fiutak, D. Jagiełło (red.), *Aktualne problemy prawne w psychologii i medycynie*, Warszawa 2018, s. 117–134.

<sup>13</sup> Dz. Urz. UE L z 2000 r., Nr 262, s. 21.

<sup>14</sup> Zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 282/2014 w sprawie ustanowienia Trzeciego Programu Działań Unii w Dziedzinie Zdrowia 2014–2020 oraz uchylające decyzję nr 1350/2007 (Dz. Urz. UE L z 2014 r., Nr 86, s. 1). Godzi się zauważyć, że pierwszy program działań wspólnotowych w dziedzinie zdrowia publicznego na lata 2003–2008 został przyjęty decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 września 2002 r. (Dz. Urz. UE L z 2002 r., Nr 271, s. 1). Drugi wspólnotowy program działań w dziedzinie zdrowia publicznego na lata 2008–2013 został przyjęty decyzją Parlamentu Europejskiego

Godzi się przypomnieć, że przyjęta 25 września 2015 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych rezolucja 70/1 „Przekształcamy nasz świat. Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju do 2030 roku” zmierza do tego, aby zapewnić wszystkim ludziom w każdym wieku zdrowie oraz promować dobrobyt, podkreśla znaczenie szczepionek dla ochrony ludzi przed chorobami. Paralelnie do niej Unia Europejska i jej państwa członkowskie w ramach Europejskiego Konsensusu w sprawie rozwoju „Nasz świat, nasza godność, nasza przyszłość”<sup>15</sup>.

W dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/83/WE z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi<sup>16</sup> oraz w rozporządzeniu WE 726/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. ustanawiającym wspólnotowe procedury wydawania pozwoleń dla produktów leczniczych stosowanych u ludzi i do celów weterynaryjnych i nadzór nad nimi oraz ustanawiającym Europejską Agencję Leków<sup>17</sup> upoważniono organy regulacyjne do promowania i ochrony zdrowia publicznego poprzez zezwolenie na stosowanie bezpiecznych i skutecznych szczepionek oraz poprzez ciągłą ocenę stosunku korzyści płynących ze szczepionek do ryzyka w wyniku udzielenia pozwolenia na dopuszczenie do obrotu.

W dyrektywie Rady 2010/32/UE z dnia 10 maja 2010 r. w sprawie wykonania umowy ramowej dotyczącej zapobiegania zranieniom ostrymi narzędziami w sektorze szpitali i opieki zdrowotnej zawartej między Europejskim Stowarzyszeniem Pracodawców Szpitalnictwa i Opieki Zdrowotnej (dalej: HOSPEEM) a Europejską Federacją Związków Zawodowych Służb Publicznych (dalej: EPSU)<sup>18</sup> przewidziano, że jeśli w wyniku oceny ryzyka zostanie stwierdzone zagrożenie dla bezpieczeństwa i zdrowia pracownika z powodu narażenia ich na działanie czynników biologicznych, dla których istnieją skuteczne szczepionki, należy pracownikom zaproponować szczepienia.

W konkluzjach Rady z 8 lipca 2011 r. w sprawie szczepień dziecięcych: sukcesy i wyzwania europejskich szczepień dziecięcych oraz dalsze działania wezwano państwa członkowskie i Komisję do przygotowania wspólnych działań w celu wymiany najlepszych praktyk w dziedzinie polityki szczepień<sup>19</sup>.

W Rozporządzeniu (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 851/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r., ustanawiającym Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (dalej: ECDC)<sup>20</sup>, stwierdzono, że państwa członkowskie muszą przekazywać informacje dotyczące chorób zakaźnych, zgodnie z art. 4 decyzji nr 2119/98/

---

i Rady z dnia 23 października 2007 r. (Dz. Urz. UE L z 2007 r., Nr 301, s. 3). Oba te programy nie dotyczyły bezpośrednio kwestii szczepień. Pamiętać wszakże należy, że 24 września 1998 r. decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2119/98/WE ustanowiono sieć nadzoru i kontroli epidemiologicznej chorób zakaźnych we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L z 1998 r., Nr 268, s. 1).

<sup>15</sup> Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w radzie, Parlamencie Europejskim i Komisji, *Nowy europejski konsensus w sprawie rozwoju „Nasz świat, nasza godność nasza przyszłość”* (Dz. Urz. UE C z 2017 r., Nr 210, s. 1).

<sup>16</sup> Dz. Urz. UE L z 2001 r., Nr 311, s. 67.

<sup>17</sup> Dz. Urz. UE L z 2004 r., Nr 136, s. 1.

<sup>18</sup> Dz. Urz. UE L z 2010 r., Nr 134, s. 6.

<sup>19</sup> Dz. Urz. UE C z 2011 r., Nr 202, s. 4.

<sup>20</sup> Dz. Urz. UE L z 2004 r., Nr 142, s. 1.



WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 września 1998 r. ustanawiającej sieć nadzoru i kontroli epidemiologicznej chorób zakaźnych we Wspólnocie<sup>21</sup>. W załączniku do tej decyzji w wykazie określającym kategorię osób zakaźnych wskazano, że należą do nich choroby, którym zapobiega szczepienie. Decyzja ta została uchylona przez art. 20 ust. 1 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1082/2013/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia oraz uchylająca decyzję nr 2119/98/WE<sup>22</sup>. W motywach tej ostatniej decyzji wskazano, że Parlament Europejski w swojej rezolucji z 8 marca 2011 r. i Rada w swoich konkluzjach z dnia 13 września 2010 r. podkreśliły potrzebę wprowadzenia wspólnej procedury połączonych zamówień medycznych środków zapobiegawczych, w szczególności szczepionek na wypadek pandemii, aby umożliwić państwom członkowskim skorzystanie z takich grupowych zamówień na zasadzie dobrowolności, na przykład przez uzyskanie w odniesieniu do danego produktu korzystnych cen i elastyczności w zakresie zamówień. Co do szczepionek na wypadek pandemii w sytuacji ograniczonych mocy produkcyjnych na poziomie światowym procedura taka byłaby uruchamiana w celu umożliwienia bardziej sprawiedliwego dostępu do szczepionek w zainteresowanych państwach członkowskich oraz udzielania państwom członkowskim pomocy, aby w większym stopniu mogły spełniać zapotrzebowanie swoich obywateli na szczepionki, zgodnie z polityką szczepień w tych państwach członkowskich. Wskazano także, że Komisja wzmocni współpracę z państwami członkowskimi i Europejską Agencją Leków oraz WHO, aby usprawnić metody i procesy, za pomocą których dostarczane są informacje dotyczące zasięgu chorób możliwych do uniknięcia dzięki szczepieniom.

W motywach decyzji z 22 października 2013 r. podkreślono, że w razie wystąpienia pandemii grypy możliwe jest przyspieszone wprowadzenie do obrotu produktów leczniczych, a także szczepionki przeciwko grypie u ludzi, nawet wtedy, gdy brak jest niektórych danych klinicznych lub nieklinicznych<sup>23</sup>. Podkreślono, że wystąpienie zdarzenia związanego z poważnym transgranicznym zagrożeniem zdrowia, które może mieć wymiar ogólnoeuropejski, może wymagać od państw członkowskich szczególnych działań kontrolnych lub środków ustalania kontaktów zakaźnych w celu identyfikacji zakażonych osób i osób narażonych na działanie źródła zagrożenia.

---

<sup>21</sup> Dz. Urz. UE L z 1998 r., Nr 268, s. 1.

<sup>22</sup> Dz. Urz. UE L z 2013 r., Nr 293, s. 1.

<sup>23</sup> Dotyczy to sytuacji przewidzianych w Rozporządzeniu Komisji (WE) nr 507/2006 z 29 marca 2006 r. w sprawie warunkowego dopuszczenia do obrotu produktów leczniczych stosowanych u ludzi wchodzący w zakres Rozporządzenia WE nr 726/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L z 2006 r., Nr 92, s. 6), a także Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1234/2008 z 24 listopada 2008 r. dotyczące badania zmian w warunkach pozwoleń na dopuszczenie do obrotu dla produktów leczniczych stosowanych u ludzi i weterynaryjnych produktów leczniczych (Dz. Urz. UE L z 2008 r., Nr 334, s. 7). W tekście tego ostatniego Rozporządzenia, w art. 12 i 13f traktujących o szczepionkach przeciwko grypie ludzkiej wskazano zasady postępowania w odniesieniu do odstępstw od procedury badań takich szczepionek. Zob. w tym przedmiocie K. Kumala, J. Piecha, R. Stankiewicz, *Procedura zmian istotnych typu II*, w: R. Stankiewicz (red.), *Instytucje rynku farmaceutycznego* (rozdz. 4.3.3.).

Przed uznaniem na poziomie Unii sytuacji nadzwyczajnej dotyczącej zdrowia Komisja powinna kontaktować się z WHO, aby podzielić się analizą sytuacji Komisji dotyczącą wystąpienia choroby oraz poinformować WHO o zamiarze wydania takiej decyzji. W wypadku gdy taka decyzja zostanie przyjęta, Komisja powinna również poinformować o tym WHO. Wystąpienie zdarzenia związanego z poważnym transgranicznym zagrożeniem zdrowia, które może mieć wymiar ogólnoeuropejski, może wymagać od zainteresowanych państw członkowskich skoordynowanego podjęcia szczególnych działań kontrolnych lub środków ustalania kontaktów zakaźnych, w celu identyfikacji zakażonych osób i osób narażonych na działanie źródła zagrożenia. Współpraca ta może wymagać wymiany, za pośrednictwem systemu, danych osobowych, w tym chronionych danych związanych ze zdrowiem i informacji o potwierdzonych lub podejrzewanych zakażeniach, której to wymiany dokonują bezpośrednio zainteresowane środkami ustalania kontaktów zakaźnych państwa członkowskie.

W konkluzjach Rady z dnia 6 grudnia 2014 r. w sprawie szczepień jako skutecznego narzędzia w dziedzinie zdrowia publicznego<sup>24</sup> zwrócono uwagę na fakt, że szczepionki są produktami leczniczymi, które podlegają przepisom i procedurom przyjętym na szczeblu Unii i są zatwierdzane przez organy krajowe lub komisje na podstawie oceny przeprowadzonej przez Europejską Agencję Leków, przy czym podlegają nadzorowi porejestracyjnemu. Przypomniano o planie działania Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) w dziedzinie szczepień dla regionu europejskiego na lata 2015–2020, który został zatwierdzony w odpowiedzi na plan działania „Dekada szczepień”, wyznaczając kierunek wizji regionalnej oraz cele w zakresie immunizacji i kontroli chorób możliwych do uniknięcia dzięki szczepieniom. Zwrócono uwagę na badania porejestracyjne prowadzone przez posiadaczy, pozwolenia na dopuszczenie do obrotu ważne dla oceny szczepionek powinny być prowadzone w przejrzysty sposób. Zachęcono przy tym państwa członkowskie do finansowania niezależnych badań. Wskazano, że niektóre powracające choroby zakaźne nadal stanowią wyzwanie dla zdrowia publicznego. Uznano, że programy szczepień leżą w gestii poszczególnych państw członkowskich, co powoduje, że w ramach Unii istnieją różne systemy szczepień. Powoduje to konieczność pogłębienia współpracy. Zauważono, że wiele szczepionek wykorzystywanych we wspólnotowych programach szczepień pomogło zapobiec wystąpieniu choroby u pojedynczych osób, a zjawisko odporności zbiorowskiej przyczyniło się do poprawy zdrowia społeczeństwa na całym świecie. Takowa odporność może być uznawana za cel w krajowych planach szczepień. W europejskiej strukturze demograficznej – jak zauważono – należy skupić się na zapobieganiu chorobom zakaźnym za pomocą szczepień we wszystkich grupach wiekowych. Podkreślono znaczenie rozumienia przez ogół społeczeństwa wartości szczepień, odnotowując okazjonalny brak świadomości korzyści płynących z niektórych szczepionek, zauważając przy tym rosnącą liczbę odmów szczepienia w niektórych państwach członkowskich. Stwierdzono, że może to doprowadzić do „nieodszczepienia”

---

<sup>24</sup> Dz. Urz. UE C z 2014 r., Nr 438, s. 3.

w niektórych populacjach i zaowocować problemami zdrowotnymi i kosztownymi ogniskami choroby.

Uznano, że ogół społeczeństwa powinien być świadom wartości szczepień, podkreślając ważną rolę pracowników służby zdrowia w informowaniu i edukowaniu ludności o korzyściach płynących ze szczepień. Stwierdzono, że skuteczne kampanie szczepień są przydatne w zapobieganiu rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych, wskazując, że koniecznym jest prowadzenie skutecznych kampanii szczepień. Zwrócono uwagę, że państwa członkowskie powinny informować swoich obywateli podróżujących za granicę o zagrożeniu chorobami zakaźnymi, które nie są obecne w obszarze Unii. Podkreślono, że pewne wirusy mogą wywoływać schorzenia przewlekłe, a nawet zmiany nowotworowe. Uznano za konieczne, aby przeprowadzać w Unii Europejskiej analizę i ocenę bezpieczeństwa, skuteczności i oddziaływania szczepionek w zapobieganiu określonym chorobom zakaźnym. Podkreślono, że przydatne są wymiany doświadczeń i współpraca między państwami unijnymi w zakresie profilaktyki chorób zakaźnych poprzez szczepienia. Jako konieczne uznano, aby polityki zachęcające do badań naukowych, w tym także klinicznych w dziedzinie szczepień były wspierane w całej Unii, zauważając, że w związku ze skutecznym ograniczeniem rozprzestrzeniania się wielu poważnych chorób zakaźnych, co związane jest z powszechnym stosowaniem szczepionek, społeczeństwo może być przekonane, że choroby te nie stanowią już zagrożenia dla zdrowia publicznego.

Wskazano także za niezbędne wobec nieprawdziwych i nieprecyzyjnych informacji dotyczących szczepień prowadzenie kampanii informacyjnych o zagrożeniach związanych z chorobami zakaźnymi, które możliwe są do uniknięcia dzięki szczepieniom. W dalszej części zachęcano państwa członkowskie, aby: nadal udoskonalały nadzór epidemiologiczny i ocenę sytuacji w odniesieniu do chorób zakaźnych występujących na ich terytoriach, w tym chorób możliwych do uniknięcia dzięki szczepieniom; udoskonalały krajowe programy szczepień i wzmacniały krajowe zdolności w zakresie prowadzenia szczepień opartych na dowodach i racjonalnych pod względem kosztów, w tym – w stosownych przypadkach – wprowadzania nowych szczepionek; opracowywały plany i obowiązujące procedury działania we współpracy z ECDC i WHO, aby zapewnić terminowe i skuteczne reagowanie – podczas pojawiania się ognisk choroby, kryzysów humanitarnych i sytuacji nadzwyczajnych – na choroby możliwe do uniknięcia dzięki szczepieniom; opracowywały przekrojowe i skoordynowane podejścia w ramach programów szczepień, kierując się podejściem „kwestie zdrowotne we wszystkich dziedzinach polityki”, tworzyły synergie z ogólnie pojętymi politykami zdrowotnymi i proaktywnie współpracowały z pozostałymi sektorami działań zapobiegawczych. Ponadto zaś, aby zapewniały przejrzystość w odniesieniu do porejestracyjnych ocen szczepionek i badań nad skutkami programów szczepień, aby zapewnić miarodajne informacje zarówno rządowi, urzędowi regulacyjnemu odpowiedzialnym za leki, jak i producentom leków; aktywnie proponowały odpowiednie szczepienia grupom ludności uznanym za zagrożone pod względem konkretnych chorób oraz by rozważyły kwestię kontynuowania szczepień poza okresem niemowlęstwa i wczesnego dzieciństwa poprzez tworzenie programów szczepień uwzględniają-

cych całe życie. Uznano za konieczne, aby państwa członkowskie współpracowały z osobami zawodowo związanymi ze służbą zdrowia w zakresie informowania o ryzyku, aby zmaksymalizować ich rolę w procesie świadomego podejmowania decyzji; intensyfikowały działania mające na celu rozszerzenie – w stosownych przypadkach – elementów związanych z immunologią i wakcynologią w podstawowych programach studiów medycznych dla studentów medycyny i nauk o zdrowiu, a także zapewnienie pracownikom służby zdrowia odpowiednich możliwości szkolenia w miejscu pracy oraz informowały społeczeństwo, aby zwiększać jego zaufanie do programów szczepień przy wykorzystaniu odpowiednich narzędzi i kampanii informacyjnych, również poprzez udział liderów opinii, społeczeństwa obywatelskiego oraz odpowiednich zainteresowanych podmiotów (np. środowiska naukowego).

Podsumowaniem działań unijnych jest niewątpliwie zalecenie Rady z dnia 7 grudnia 2018 r. w sprawie ściślejszej współpracy w zakresie przeciwdziałania chorobom zwalczanym drogą szczepień<sup>25</sup>. W jego treści stwierdzono, że szczepienia traktowane są jako jeden z najbardziej skutecznych i opłacalnych środków ochrony zdrowia publicznego, opracowany w XX wieku, i pozostają głównym narzędziem w zakresie profilaktyki pierwotnej osób zakaźnych. Przywołane Zalecenie przyjęte przez Radę zgodnie z art. 168 ust. 6 TFUE ma na celu poprawienie stanu zdrowia publicznego, przy czym wskazano im, że chociaż za programy szczepień odpowiadają państwa członkowskie, to ze względu na transgraniczny charakter chorób zwalczanych drogą szczepień i powszechne wyzwania, z którymi borykają się krajowe programy immunizacji, konieczne są bardziej skoordynowane działania Unii Europejskiej i bardziej skoordynowane podejście do zapobiegania szerzeniu się epidemii i chorób o wymiarze transgranicznym. W zaleceniu podkreślono (motyw 5), że szybkie szerzenie się wprowadzających w błąd informacji za pośrednictwem mediów społecznościowych i głośno protestujących działaczy antyszczepionkowych doprowadziło do powstania błędnych wyobrażeń, które odwracają uwagę społeczeństwa od indywidualnych i zbiorowych korzyści płynących ze szczepień oraz zagrożeń związanych z chorobami zakaźnymi. Ruchy antyszczepionkowe wysyłają, jak wskazano, na pierwszy plan zwiększony brak zaufania i obawy przed nieudowodnionymi działaniami niepożądanymi. Dlatego też konieczne jest wzmacnianie dialogu z obywatelami, zrozumienie ich rzeczywistych obaw i wątpliwości co do potrzeby szczepień oraz odpowiedniego zajęcia się tymi kwestiami, wychodząc naprzeciw indywidualnym potrzebom. W Zaleceniu zwrócono uwagę, że konieczna jest poprawa wskaźników szczepienia populacji, które to zadanie spoczywa na pracownikach służby zdrowia. Dlatego też powinni mieć oni możliwość dalszego kształcenia się w tym zakresie zgodnie z krajowymi zaleceniami państw unijnych.

W Zaleceniu zwrócono uwagę, że zróżnicowanie kalendarzy szczepień w państwach członkowskich, a także różnice w odniesieniu do liczby podawanych dawek i terminów zwiększają ryzyko, że obywatele, a zwłaszcza dzieci, mogą pominąć dawkę szczepionki, przenosząc się z jednego państwa członkowskiego do dru-

---

<sup>25</sup> Dz. Urz. UE C z 2018 r., Nr 466, s. 1.

giego. W tej sytuacji niezbędnym jest przybliżenie do obywateli służb odpowiedzialnych za szczepienia oraz wzmożenie wysiłków, aby dotrzeć do najłabszych jednostek w społeczeństwie. Wskazano, że europejskie fundusze strukturalne, w szczególności: Europejski Fundusz Społeczny (EFS) i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) stwarzają państwom członkowskim duże możliwości w zakresie poprawy szkolenia pracowników sektora opieki zdrowotnej związanego ze szczepieniami oraz zwiększenia potencjału infrastruktury zdrowotnej w obszarze szczepień. W Zaleceniu wspomniano, że zmiany demograficzne, mobilność społeczeństw i zmiana klimatu, a także słabnąca odporność przyczyniają się do zmian epidemiologicznych pod względem obciążenia chorobami zwalczanymi drogą szczepień, co wymaga zmodyfikowania programów szczepień w ten sposób, aby były one zorientowane na cały cykl życia i wykraczały poza lata dzieciństwa. Zapewni to odpowiednią ochronę przez całe życie, zapewni zdrowie i pogodną starość, stabilizując system opieki zdrowotnej (motyw 10).

W Zaleceniu wskazano, że niedobory szczepionek mają bezpośredni wpływ na realizację i wdrażanie krajowych programów szczepień, przy czym państwa członkowskie mierzą się w zakłóceniami w dostawach poszczególnych szczepionek, a zdolności produkcyjne Unii Europejskiej w tym zakresie są mimo wszystko ograniczone. Istnieją trudności w zakresie transgranicznego dzielenia się szczepionkami, a brak skoordynowanego planowania opartego na prognozach przyczynia się do niepewności popytu. W tej sytuacji Unia Europejska i jej obywatele są narażeni na epidemię chorób zakaźnych. Istnieje więc konieczność poczynienia szybkich postępów w zakresie badań i rozwoju nowych szczepionek oraz ulepszenia lub dostosowania istniejących.

Zauważając, że znacząca część populacji w państwach unijnych uchyla się od szczepień, twórcy Zalecenia zauważyli, że zaistniała sytuacja wymaga innowacyjnych partnerstw i platform zaawansowanej wiedzy, fachowej i mocniejszych powiązań między dyscyplinami i sektorami, a także „inwestycji w badania w zakresie nauk społecznych (sic!) i behawioralnych, aby poprawić zrozumienie konkretnych czynników, które warunkują uchylanie się od szczepień” (motyw 12).

W konkluzjach zalecenia stwierdzono, że koniecznym jest, aby państwa członkowskie opracowały i wdrożyły plany szczepień, stosownie do przypadku, na poziomie krajowym lub regionalnym, mające na celu poprawę stanu zaszczepienia z myślą o realizacji celów i założeń europejskiego planu działania w dziedzinie szczepień Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) do 2020 r. Podkreślono, że plany te mogą obejmować na przykład przepisy zrównoważonego finansowania i dostarczania szczepionek, podejście do szczepienia uwzględniające cały okres życia, zdolność reagowania na sytuacje nadzwyczajne i działania w zakresie komunikacji i doradztwa. Zauważono, że powinny one dążyć do zapewnienia do 2020 r., w szczególności w przypadku odry, wskaźnika stanu zaszczepienia na poziomie 95% i po dwie dawki szczepionki dla docelowej szczepionej populacji dzieci oraz zmierzać do zlikwidowania luk w odporności występujących we wszystkich innych grupach wiekowych, aby wyeliminować występowanie odry w UE. Wskazano na konieczność wprowadzenia rutynowych kontroli statusu szczepień i możliwości regularnego szczepienia na różnych etapach życia

poprzez rutynowe wizyty w ramach systemu podstawowej opieki zdrowotnej i dzięki podejmowaniu dodatkowych środków, takich jak wprowadzenie szczepień przed rozpoczęciem przedszkola/szkoły, w miejscu pracy lub zakładach opieki zdrowotnej.

Państwa członkowskie winny także ułatwić dostęp do szczepień na poziomie krajowym lub regionalnym poprzez uproszczenie i poszerzenie możliwości oferowania szczepień poprzez zaangażowanie usługodawców z danej społeczności; oraz zapewnienie ukierunkowanego dotarcia do grup najbardziej wrażliwych, w tym grup wykluczonych społecznie, tak aby zlikwidować nierówności i luki w odniesieniu do stanu zaszczepienia. Zadaniem ich będzie także zachęcenie placówek szkolnictwa wyższego oraz odpowiednie zainteresowane podmioty do rozważenia uwzględnienia i wzmocnienia szkoleń w zakresie chorób zwalczanych drogą szczepień, wakcynologii oraz immunizacji w krajowych medycznych programach nauczania i wszelkich medycznych programach kształcenia ustawicznego dla pracowników służby zdrowia we wszystkich sektorach oraz by współpracowały z tymi placówkami i podmiotami w tym zakresie, gdy tylko będzie to wskazane, aby wzmocnić ich istotną rolę w dążeniu do osiągnięcia wyższych wskaźników stanu zaszczepienia.

Uznano za konieczne, aby państwa członkowskie wykorzystywały możliwości oferowane przez EFS i EFRR do celów wspierania szkoleń i rozwoju umiejętności pracowników służby zdrowia w zakresie chorób zwalczanych drogą szczepień, wakcynologii i immunizacji oraz do celów wzmacniania – w obszarze szczepień – możliwości infrastruktury krajowej i regionalnej, w tym elektronicznych systemów informacyjnych w zakresie immunizacji. Podkreślono konieczność zintensyfikowania działań komunikacyjnych i działań mających na celu podnoszenie świadomości w zakresie korzyści ze szczepień poprzez: prezentowanie dowodów naukowych w formie zrozumiałej dla laika, przy wykorzystaniu różnych strategii osadzonych w kontekście, aby – wykorzystując między innymi narzędzia cyfrowe i partnerstwa ze społeczeństwem obywatelskim i innymi istotnymi zainteresowanymi stronami – zapobiegać szerzeniu się informacji wprowadzających w błąd. Za właściwe uznano także kontaktowanie się i oferowanie szkoleń odpowiednim podmiotom, takim jak pracownicy sektora opieki zdrowotnej, zainteresowane podmioty z obszaru edukacji, partnerzy społeczni oraz media jako podmioty opiniotwórcze, aby zwalczać lekceważenie zagrożeń i zwiększać zaufanie do immunizacji.

Wskazano także państwom członkowskim konieczność przeanalizowania rozwinięcia zdolności instytucji zdrowia publicznego i opieki zdrowotnej do posiadania informacji elektronicznych o statusie szczepień obywateli, na przykład opartych na systemach informatycznych wyposażonych w funkcje przypominań, obrazujących aktualne dane dotyczące stanu zaszczepienia w odniesieniu do wszystkich grup wiekowych i pozwalających na łączenie i wymianę danych w ramach systemów opieki zdrowotnej. Uznano, że w stosownych przypadkach winny one zwiększyć wsparcie dla badań i innowacji w zakresie szczepionek, aby dostępne były wystarczające zasoby pozwalające na szybki postęp w dziedzinie nowych lub ulepszonych szczepionek, oraz ułatwiły wykorzystywanie wyników



badania nad szczepionkami w opracowywaniu opartych na pełniejszych informacjach krajowych lub regionalnych programów i polityk szczepień<sup>26</sup>.

Analiza przepisów unijnych, w szczególności treści Zalecenia, wskazuje na to, że Rada jest wyraźnie zaniepokojona faktem pojawienia się w Europie wielu chorób zakaźnych, które uznano już – lecz jak się okazało przedwcześnie – za całkowicie zwalczone. Powrót ich wiązać można z sensacyjnymi informacjami o rzekomych niebezpieczeństwach, jakie powodują szczepienia mające wywoływać inne groźne choroby, prowadzić do kalectwa, opóźnień w rozwoju itd. Drugą przyczyną może być napływ uchodźców z obszarów Afryki i Azji, którzy mogą być nosicielami niektórych chorób zakaźnych, na co długi czas nie zwracano należytej uwagi. Ten ostatni problem wydaje się szczególnie trudny do rozwiązania, niewątpliwie jest także kosztowny. Nie zamykając oczu na względy humanitarne, potrzebę opieki nad ludźmi poszukującymi schronienia przed działaniami wojennymi, szukającymi przysłowiowego „dachu na głowę” i możliwości zarobku, państwa unijne muszą pamiętać o potrzebie chronienia swoich obywateli, co w konsekwencji powoduje konieczność badania migrantów i szczepienia ich, a nawet, być może, poddawania kwarantannie. Zwrócenia uwagi na ten aspekt brak w aktach Unii Europejskiej. Trafnie natomiast skonstatowano niespodziewaną podatność obywateli

---

<sup>26</sup> Z treści Zalecenia wynika, że Komisja ma zamiar podjąć ściślejszą współpracę z państwami członkowskimi, dążąc do ustanowienia systemu Europejskiej wymiany informacji o szczepieniach (EVIS), koordynowanego przez ECDC. Ich cele, jak wynika z Zalecenia, to: przeanalizowanie wykonalności ustanowienia do 2020 r. wytycznych dotyczących podstawowego unijnego kalendarza szczepień z uwzględnieniem zaleceń WHO dotyczących rutynowych szczepień, mając na celu poprawę przestrzegania kalendarza krajowych i promowania równej ochrony zdrowia obywateli unijnych; przeanalizować należy również wykonalność utworzenia wspólnej karty szczepień; zwiększenie spójności i przejrzystości oraz rozwinięcie metodyki oceniania krajowych i regionalnych planów szczepień dzięki wymianie dowodów naukowych i narzędzi przy wsparciu krajowych technicznych grup doradczych ds. immunizacji; opracowanie metodyki i wytyczne UE w odniesieniu do wymogów dotyczących danych, na potrzeby lepszego monitorowania wskaźników stanu zaszczepienia we wszystkich grupach wiekowych, w tym wśród pracowników sektora opieki zdrowotnej, we współpracy z WHO oraz gromadzenie takich danych i dzielenie się nimi na poziomie UE; ustanowienie do 2019 r. europejskiego portalu informacji o szczepieniach ze wsparciem Europejskiej Agencji Leków, żeby zapewniać online obiektywne, przejrzyste i aktualizowane dowody dotyczące szczepień i szczepionek, płynących z nich korzyści i bezpieczeństwa tych szczepionek oraz procesu nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii; zwalczanie wprowadzające w błąd informacje dotyczące szczepionek w internecie i opracowywanie opartych na dowodach informacyjnych narzędzi i wytycznych wspierających państwa członkowskie w reagowaniu – zgodnie z komunikatem Komisji w sprawie zwalczania dezinformacji w internecie – na uchylenie się od szczepień, stałe monitorowanie korzyści i ryzyka związanych ze szczepionkami i szczepieniami, na poziomie UE, w tym poprzez badania w kontekście nadzoru po wprowadzeniu do obrotu; praca nad rozwojem metodologii i wzmocnienia możliwości w zakresie oceny względnej skuteczności szczepionek i programów szczepień. Generalnym zamiarem jest zwiększenie skuteczności stosowania przepisów Unii w sprawie ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z narażeniem na działanie czynników biologicznych w miejscu pracy, jak określono w dyrektywie 2000/54/WE i dyrektywie Rady 2010/32/UE, z uwzględnieniem kompetencji krajowych, w szczególności dzięki wspieraniu kształcenia ustawicznego pracowników sektora opieki zdrowotnej, monitorowaniu ich stanu immunizacji i, w stosownych przypadkach, czynnemu oferowaniu szczepionek do celów zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa pacjentów i pracowników sektora opieki zdrowotnej.

Unii na plotki, pogłoski, błędne informacje, odnoszące się do rzekomej szkodliwości szczepień. Problem ten powinien stać się wdzięcznym polem badań dla socjologów, politologów, antropologów kultury. Przepisy prawne nie są w stanie bowiem zmienić świadomości ich adresatów, obalić mitów, stereotypów i przesądów.

## BIBLIOGRAFIA

### Materiały:

Projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Druk sejmowy nr 265, Sejm IX Kadencji.

### Literatura:

- Bach-Golecka D., *Pomiędzy solidarnością a wspólnym rynkiem. Uwagi na tle orzecznictwa ETS dotyczącego usług medycznych*, w: S. Biernat, S. Dudzik (red.), *Przeptyw osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje*, Warszawa 2009.
- Krajewska A., *Ochrona zdrowia w Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *Polityki Unii Europejskiej: polityki społeczne, aspekty prawne*, Warszawa 2010.
- Kumala K., Piecha J., Stankiewicz R., *Procedura zmian istotnych typu II*, w: R. Stankiewicz (red.), *Instytucje rynku farmaceutycznego*, Warszawa 2016.
- Malczewska M., w: A. Wróbel (red.), *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. II, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, Warszawa 2012.
- Pyrć K., *Ludzkie koronawirusy*, „*Postępy Nauk Medycznych*” 2015, nr XXVIII (4B), Borgis.
- Saganek P., *Dostęp do usług medycznych w innych państwach członkowskich w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „*Przegląd Prawa Europejskiego i Międzynarodowego*” 2008, nr 2.
- Saganek P., *Ochrona zdrowia*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, t. II, wyd. 2, Warszawa 2006.
- Sobczak J., *Poważne transgraniczne zagrożenie zdrowia w systemie prawa unijnego*, w: T. Gardocka, A. Fiutak, D. Jagiełło (red.), *Aktualne problemy prawne w psychologii i medycynie*, Warszawa 2018.
- Sobczak J., *Prawo a medycyna*, Poznań 2018.
- Sobczak J., *Zdrowie publiczne a prawa pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej*, w: M. Urbaniak, R. Staszewski (red.), *Aktualne problemy przemian systemu ochrony zdrowia w Polsce*, Poznań 2017.
- Świątkowski A., *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006.
- Świątkowski A., *Prawo socjalne Rady Europy*, Kraków 2006.
- Wrześniewska-Wal I., *Wspólnotowe regulacje prawne w obszarze zdrowia publicznego*, „*Prawo i Medycyna*” 2004, nr 4.

### Publicystyka:

*Critics Say the Move Would Cede the Global Stage to China. Coronavirus: What Are President Trump's Charges Against the WHO?*, 01.06.2020, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-52294623>.



- Finnegan C., *Trump Escalates Fight Against World Health Organization, Threatens to Permanently Cut US Funds*, 20.05.2020, <https://abcnews.go.com/Politics/trump-escalates-fight-world-health-organization-threatens-permanently/story?id=70771446>.
- Getting Your Workplace Ready for COVID-19*, z 27 lutego 2020 r., dostępny na [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/getting-workplace-ready-for-covid-19.pdf?sfvrsn=359a81e7\\_4](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/getting-workplace-ready-for-covid-19.pdf?sfvrsn=359a81e7_4).
- Greer S.L., *How Did the E.U. Get the Coronavirus So Wrong? And What Can it Do Right Next Time?*, „The New York Times” 2020, 6.04., <https://nytimes.com/2020/04/06/opinion/europe-coronavirus.html>.
- Grochal R., *Rząd robi dobrą minę, ale jest nieprzygotowany na koronawirusa*, „Newsweek Polska” 2020, 22.05.
- Herszenhorn D.M., Wheaton S., *How Europe Failed the Coronavirus Test. Contagion's Spread Is a Story of Complacency, Overconfidence and Lack of Preparation*, „Politico” 2020, 07.04., <https://www.politico.eu/article/coronavirus-europe-failed-the-test/>.
- Jennings K., *48 Percent of Europeans Believe False Claims on Vaccines. While Most People Agree Vaccines Are Important, a Relative Majority Incorrectly Believe They Often Cause Serious Side Effects*, „Politico” 2019, 26.04., <https://www.politico.eu/article/poll-48-percent-of-europeans-believe-false-claims-on-vaccines/>.
- Juničić K., Michalopoulos S., *Measles Hit Zagreb As Social Media Join Fight Against Anti-vaccination*, <https://www.euractiv.com/section/health-consumers/news/measles-hit-zagreb-as-social-media-join-fight-against-anti-vaccination/>.
- Krasnodębski Z., *Unia kompletnie nieprzygotowana do pandemii*, „Rzeczpospolita” 2020, 17.04., <https://www.rp.pl/Koronawirus-SARS-CoV-2/200419407-Zdzislaw-Krasnodebski-Unia-kompletnie-nieprzygotowana-do-pandemii.html>.
- Larson H., de Figueiredo A., Karaflakis E., Rawal M., *State of Vaccine Confidence in the EU 2018*, European Commission, Luxembourg 2018, [https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/vaccination/docs/2018\\_vaccine\\_confidence\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/vaccination/docs/2018_vaccine_confidence_en.pdf).
- Lovelace Jr B., *Trump Says the U.S. Will Cut Ties With World Health Organization*, 29.05.2020, <https://www.cnn.com/2020/05/29/trump-says-the-us-will-cut-ties-with-world-health-organization.html>.
- Oltermann Ph., *Europe's Covid Predicament – How Do You Solve a Problem Like The Anti-vaxxers?*, „The Guardian” 2020, 23.05., <https://www.theguardian.com/world/2020/may/23/europes-covid-predicament-how-do-you-solve-a-problem-like-the-anti-vaxxers>.
- Pierini M., *Caught Unprepared by Pandemic, Europe Must Relearn Tough Lessons*, „Carnegie Europe” 2020, 18.03., <https://carnegieeurope.eu/2020/03/18/caught-unprepared-by-pandemic-europe-must-relearn-tough-lessons-pub-81315>.
- Ruchy antyszczepionkowe jednym z największych zagrożeń dla zdrowia*, „Medycyna Praktyczna” 2019, 17.01., <https://www.mp.pl/szczepienia/aktualnosci/202357,ruchy-antyszczepionkowe-jednym-z-najwiekszych-zagrozen-dla-zdrowia>.
- Sayegh N., *Europe's Anti-vaxxers Could Lead To a Public Health Crisis*, „TRT World” 2019, 5.11., <https://www.trtworld.com/opinion/europe-s-anti-vaxxers-could-lead-to-a-public-health-crisis-31141>.
- Stavrinou R., *Europe Is Unprepared To Face Future Deadly Disease Outbreaks*, „New Europe” 2019, 17.12., <https://www.neweurope.eu/article/europe-is-unprepared-to-face-future-deadly-disease-outbreaks/>.

- Stodolak S., *Koronawirus wywoła gospodarczy kryzys. Nie gasić pożaru benzyną*, „Dziennik.pl” 2020, 18.03., <https://wiadomosci.dziennik.pl/opinie/artykuly/6464480,koronawirus-kryzys-gospodarczy-opinia.html>.
- Turczyn A., *Zwalczanie chińskiego #koronawirus jest odbieraniem ludziom wolności przez rządy przy pomocy strachu bez wystrzału*, 17.05.2020, <https://trybun.org.pl/2020/05/17/zwalczanie-chińskiego-koronawirus-jest-odbieraniem-ludziom-wolności-przez-rządy-przy-pomocy-strachu-bez-wystrzału/>.
- Wolska A., *Trump: USA zrywają relacje ze Światową Organizacją Zdrowia*, <https://www.euractiv.pl/section/bezpieczenstwo-i-obrona/news/trump-usa-who-zerwane-relacje-chiny-pandemia-koronawirus/>.

## EUROPEAN UNION REGULATIONS CONCERNING VACCINATION AS A MEANS OF PREVENTING INFECTIOUS DISEASES IN THE FACE OF COVID-19/SARS-COV-2 PANDEMIC

### Summary

The emergence of the coronavirus proves that Europe is essentially one organism, and the considerable mobility of its inhabitants indicates that health protection should be thought of in terms of the entire continent or even globally. Therefore, the health policy was rightly considered in the Treaty on the Functioning of the European Union, in Article 168, to be a separate policy of the European Union. However, it is also supported by later quite detailed regulations. These regulations stress the importance of vaccination for the protection of public health, and the need to provide information on infectious diseases. An epidemiological surveillance and control network has also been established in the EU. It was also noted that accelerated marketing of medicinal products, including vaccines, is possible even when some clinical data are not available. Vaccines were considered to be medicinal products that are subject to regulations and procedures adopted at the European Union level. It was pointed out that the whole society should be aware of the value of vaccination. It is necessary, in the face of false and inaccurate information, to conduct information campaigns on the dangers of infectious diseases that are preventable by vaccination. Attention was also paid to the negative effects of anti-vaccination movements, stating that as a result of their actions a significant part of the population in the EU countries evades vaccination.

Keywords: World Health Organization, pandemic, coronavirus, European Union, Treaty on the Functioning of the European Union, cross-border epidemic, cross-border health threat, European Union health policy, vaccination, global alliance for vaccines and vaccination, public health, diseases preventable by vaccination

## REGULACJE UNIJNE W ZAKRESIE SZCZEPIEŃ JAKO ŚRODEK ZWALCZANIA CHOROÓB ZAKAŹNYCH W OBLICZU PANDEMII COVID-19/SARS-COV-2

### Streszczenie

Pojawienie się koronawirusa dowodzi, że Europa jest w gruncie rzeczy jednym organizmem, a olbrzymia mobilność jej mieszkańców wskazuje, że o ochronie zdrowia należy myśleć w kategoriach całego kontynentu czy nawet globalnie. Słusznie więc polityka zdrowotna w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej została potraktowana w art. 168 jako samodzielna polityka Unii Europejskiej. Oparta jest ona jednak także o dość szczegółowe późniejsze regulacje. W treści tych regulacji zwrócono uwagę na znaczenie szczepień dla ochrony zdrowia publicznego oraz konieczność przekazywania informacji dotyczących chorób zakaźnych. Powołano także sieć nadzoru i kontroli epidemiologicznej w UE. Zauważono, że możliwe jest przyspieszone wprowadzenie do obrotu produktów leczniczych, w tym także szczepionek, nawet wtedy, gdy brak jest w odniesieniu do nich niektórych danych klinicznych. Uznano, że szczepionki są produktami leczniczymi, które podlegają przepisom i procedurom przyjętym na szczeblu Unii Europejskiej. Wskazano, że ogół społeczeństwa powinien być świadom wartości szczepień, a wobec nieprawdziwych i nieprecyzyjnych informacji konieczne jest prowadzenie kampanii informacyjnych o zagrożeniach związanych z chorobami zakaźnymi, które są możliwe do uniknięcia dzięki szczepieniom. Zwrócono także uwagę na negatywne skutki ruchów antyszczepionkowych, konstatując, że na skutek ich działań znacząca część populacji w państwach unijnych uchyła się od szczepień.

Słowa kluczowe: Światowa Organizacja Zdrowia, pandemia, koronawirus, Unia Europejska, Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, epidemia transgraniczna, transgraniczne zagrożenie dla zdrowia, polityka zdrowotna Unii Europejskiej, szczepienia, globalny sojusz na rzecz szczepionek i szczepień, zdrowie publiczne, przeciwdziałanie chorobom zwalczanym drogą szczepień

## REGULACIÓN COMUNITARIA DE VACUNAS COMO MEDIDA DE LUCHA CONTRA ENFERMEDADES CONTAGIOSAS EN EL MARCO DE PANDEMIA COVID-19/SARS-COV-2

### Resumen

La aparición de coronavirus demuestra que Europa en general es el un único organismo. La gran movilidad de sus habitantes indica que hay pensar sobre la protección de salud en la categoría de todo el continente o incluso globalmente. Con razón, la política sanitaria en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea está regulada en el art. 168 como política independiente de la Unión Europea. Se basa, sin embargo, en la regulación posterior. Esta regulación presta la atención a la importancia de las vacunas para la protección de la salud pública, a la necesidad de transmisión de la información relativa a las enfermedades contagiosas. Se ha establecido también la red de supervisión y control epidemiológico en la UE. Se observa también, que es posible acelerar la introducción al tráfico de productos médicos, incluyendo las vacunas, incluso cuando carecen de algunos datos clínicos. Se considera que vacunas son productos

médicos sometidos a la normativa y procesos aprobados por la Unión Europea. Se indica que la sociedad ha de ser consciente de la importancia de vacunas y en cuanto a la información falsa e imprecisa, es necesario llevar a cabo campaña de información sobre riesgos relacionados con enfermedades contagiosas que se pueden evitar gracias a las vacunas. Se presta también atención a los efectos negativos de movimientos antivacunas, llegando a la conclusión que por su actividad una parte importante de la población en los países comunitarios no se vacuna.

Palabras claves: Organización Mundial de la Salud, pandemia, coronavirus, Unión Europea, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, epidemia transfronteriza, peligro transfronterizo para la salud, unión global a favor de vacunas y vacunación, salud pública, prevención ante enfermedades combatidas con vacunas

### ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЕС ОТНОСИТЕЛЬНО ВАКЦИНАЦИИ КАК СРЕДСТВА БОРЬБЫ С ИНФЕКЦИОННЫМИ ЗАБОЛЕВАНИЯМИ В КОНТЕКСТЕ ПАНДЕМИИ КОВИД-19/SARS-COV-2

#### Аннотация

Распространение нового коронавируса показало, что Европа, по сути, представляет из себя единый организм. Ввиду значительной мобильности ее жителей проблемы здравоохранения следует рассматривать с точки зрения всего континента и даже в глобальном масштабе. Неслучайно в ст. 168 Договора о функционировании Европейского союза отдельно определена политика ЕС в области здравоохранения. Более детально политика в области здравоохранения регулируется последующими нормативными актами. Среди прочего, в нормативных актах ЕС особое внимание уделено важности вакцинации для охраны общественного здравоохранения, а также необходимости обмена информацией, касающейся инфекционных заболеваний. Кроме этого, в ЕС создана сеть учреждений эпидемиологического надзора и контроля. Законодательством ЕС предусмотрена возможность ускоренного выпуска на рынок лекарственных средств, в том числе вакцин, даже если по ним отсутствуют некоторые клинические данные. Вакцины относятся к лекарственным средствам, на которые распространяются правила и процедуры, принятые на уровне Европейского союза. Автор указывает, что широкая общественность должна осознать важность вакцинации, и что ввиду распространения ложной и неточной информации необходимо проводить разъяснительные кампании о рисках, связанных с инфекционными заболеваниями, предотвратимых посредством вакцинации. Кроме этого, автор обращает внимание на негативные последствия деятельности движений против вакцинации и констатирует, что в результате их действий значительная часть населения в странах ЕС уклоняется от вакцинации.

Ключевые слова: Всемирная организация здравоохранения; пандемия; коронавирус; Европейский Союз; Договор о функционировании Европейского Союза; трансграничная эпидемия; трансграничные угрозы для здоровья; политика Европейского Союза в области здравоохранения; вакцинация; Глобальный альянс по вакцинам и иммунизации; здравоохранение; предотвращение заболеваний, против которых имеются вакцины

## EU-VORSCHRIFTEN ZUR IMPFUNG ALS MASSNAHME ZUR BEKÄMPFUNG VON ANSTECKENDEN KRANKHEITEN MIT BLICK AUF DIE COVID-19/SARS-COV-2-PANDEMIE

### Zusammenfassung

Die Ausbreitung des sogenannten Coronavirus zeigt, dass Europa im Grunde als ein Organismus betrachtet werden kann und die enorme Mobilität seiner Bewohner macht deutlich, dass über den Schutz der öffentlichen Gesundheit im Hinblick auf den Kontinent als Ganzes oder auch aus globaler Sicht nachgedacht werden sollte. So wurde die Gesundheitspolitik in Artikel 168 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu Recht als eigenständige EU-Politik behandelt. Sie stützt sich darüber hinaus aber auch auf spätere spezifische gesetzliche Regelungen. In diesen Rechtsvorschriften wird auf die Bedeutung von Impfungen für den Schutz der öffentlichen Gesundheit hingewiesen und die Notwendigkeit, Informationen über Infektionskrankheiten bereitzustellen, herausgestellt. Es wurde entschieden, in der EU ein Netz für die epidemiologische Überwachung und die Kontrolle übertragbarer Krankheiten aufzubauen. Außerdem wird festgestellt, dass auch wenn einige klinische Daten nicht verfügbar sind, ein beschleunigtes Inverkehrbringen von Arzneimitteln, einschließlich Impfstoffen, möglich ist. Es wird ausgeführt, dass Impfstoffe Arzneimittel sind, die den auf EU-Ebene erlassenen Vorschriften und Verfahren unterliegen. Betont wird, dass die Allgemeinheit sich über den Wert der Immunisierung durch Impfung bewusst sein sollte und dass angesichts der vielen kursierenden Falschinformationen und ungenauen Auskünfte Informationskampagnen über die Gefahren von Infektionskrankheiten notwendig sind, die sich durch Schutzimpfungen verhüten lassen. Es wird daneben auf die negativen Folgen der Impfgegnerschaft hingewiesen, und der Autor kommt zu dem Schluss, dass als Resultat der Aktivität der impfkritischen Bewegung ein erheblicher Teil der Bevölkerung in den EU-Ländern impfskeptisch ist.

Schlüsselwörter: Weltgesundheitsorganisation (WHO), Pandemie, Coronavirus, Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, grenzüberschreitende Epidemie/weit verbreitete schwere länderübergreifende Krankheit, grenzüberschreitende Gesundheitsbedrohung, Gesundheitspolitik der Europäischen Union, Impfungen, Globale Allianz für Impfstoffe und Immunisierung (GAVI), öffentliche Gesundheit, Bekämpfung von durch Impfung verhütbaren Krankheiten

## RÉGLEMENTATION DE L'UE SUR LA VACCINATION COMME MOYEN DE LUTTE CONTRE LES MALADIES INFECTIEUSES FACE À LA PANDÉMIE COVID-19/SARS-COV-2

### Résumé

L'émergence de soi-disant le coronavirus prouve que l'Europe est essentiellement un organisme, et l'énorme mobilité de ses habitants indique que la protection de la santé doit être envisagée en termes de tout le continent, et même globalement. Par conséquent, la politique de la santé a été traitée à juste titre dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à l'art. 168 en tant que politique indépendante de l'Union européenne. Cependant,

elle est également basé sur des réglementations ultérieures assez détaillées. Dans le contenu de ces réglementations, l'attention a été attirée sur l'importance de la vaccination pour la protection de la santé publique, la nécessité de fournir des informations sur les maladies infectieuses. Un réseau de surveillance et de contrôle épidémiologiques a également été mis en place dans l'UE. Il a également été noté qu'une accélération de la mise sur le marché des médicaments, y compris des vaccins, est possible même lorsque certaines données cliniques ne sont pas disponibles. Les vaccins étaient considérés comme des médicaments soumis aux réglementations et procédures adoptées au niveau de l'Union européenne. Il a été souligné que le grand public devrait être conscient de la valeur des vaccinations, et étant donné les informations fausses et inexactes, il est nécessaire de mener des campagnes d'information sur les dangers des maladies infectieuses qui peuvent être évitées grâce à la vaccination. Une attention particulière a également été accordée aux effets négatifs des mouvements anti-vaccination, déclarant qu'en raison de leurs actions, une partie importante de la population des pays de l'UE échappe à la vaccination.

Mots-clés : Organisation mondiale de la santé, pandémie, coronavirus, Union européenne, Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, épidémie transfrontalière, menace sanitaire transfrontalière, politique de santé de l'Union européenne, vaccination, alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination, santé publique, prévention des maladies contrôlées par la vaccination

## NORME COMUNITARIE NELL'AMBITO DELLE VACCINAZIONI COME MEZZO DI LOTTA ALLE MALATTIE INFETTIVE DI FRONTE ALLA PANDEMIA COVID-19/SARS-COV-2

### Sintesi

L'apparizione del cosiddetto coronavirus dimostra che l'Europa è in effetti un unico organismo e l'enorme mobilità dei suoi abitanti indica che la protezione della salute va pensata nelle categorie di intero continente e addirittura a livello globale. Giustamente quindi la politica sanitaria nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea è stata considerata nell'art. 168 come politica autonoma dell'Unione Europea. È basata tuttavia anche su successive norme abbastanza dettagliate. In tali norme si è posto l'accento sull'importanza delle vaccinazioni per la protezione della salute pubblica e sulla necessità di trasmissione delle informazioni riguardanti le malattie infettive. È stata istituita una rete di sorveglianza epidemiologica e di controllo delle malattie trasmissibili nell'UE. Si è notato anche che è possibile un'immissione accelerata sul mercato di medicinali, tra cui anche i vaccini, anche quando mancano nei loro confronti alcuni dati clinici. Si è riconosciuto che i vaccini sono medicinali soggetti alle norme e alle procedure assunte a livello di Unione europea. Si è indicato che in generale la società dovrebbe essere consapevole dell'importanza delle vaccinazioni, e nei confronti delle informazioni false e imprecise è necessario condurre campagne informative sui rischi legati alle malattie infettive, evitabili grazie alle vaccinazioni. Si sono fatte anche notare le conseguenze negative dei movimenti antivaccinisti, constatando che in seguito alle loro attività una parte significativa della popolazione negli stati comunitari evita le vaccinazioni.

Parole chiave: Organizzazione Mondiale della Sanità, pandemia, coronavirus, Unione europea, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, epidemia transfrontaliera, rischio sanitario transfrontaliero, politica sanitaria dell'Unione europea, vaccinazioni, Alleanza globale per i vaccini e l'immunizzazione, salute pubblica, lotta contro le malattie prevenibili da vaccino

Cytuj jako: Sobczak J., *European Union regulations concerning vaccination as a means of preventing infectious diseases in the face of COVID-19/SARS-CoV-2 pandemic* [Regulacje unijne w zakresie szczepień jako środek zwalczania chorób zakaźnych w obliczu pandemii COVID-19/SARS-CoV-2], „Ius Novum” 2020 (14) nr 3, s. 17–40. DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.23/j.sobczak

Cite as: Sobczak, J. (2020) 'European Union regulations concerning vaccination as a means of preventing infectious diseases in the face of COVID-19/SARS-CoV-2 pandemic'. *Ius Novum* (Vol. 14) 3, s. 17–40. DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.23/j.sobczak





# PROGRAM ELEKTROMOBILNOŚCI W POLSCE A POTRZEBA REAKCJI KARNEJ

MICHAŁ LECIAK\*

DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.24/m.leciak

## UWAGI OGÓLNE

Potrzeba ochrony zdrowia oraz ochrony środowiska naturalnego, wraz z postępującym w Europie poszerzaniem się rynku pojazdów napędzanych tak zwanymi paliwami alternatywnymi, unaocznily ustawodawcy wspólnotowemu konieczność reakcji prawnej w tym obszarze. Rozwój transportu niskoemisyjnego oraz zeroemisyjnego stał się przy tym w ostatnich latach jednym z priorytetów polityki środowiskowej Unii Europejskiej, obok takich obszarów i kierunków działania jak między innymi zmniejszanie emisji gazów cieplarnianych oraz rozwój odnawialnych źródeł energii<sup>1</sup>. Rezultatem takiej polityki stała się dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych. Nakłada ona na państwa członkowskie obowiązek rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych, w tym rozwoju punktów ładowania pojazdów elektrycznych, punktów tankowania gazu ziemnego, a także obowiązek wprowadzenia określonych specyfikacji technicznych, ujednoczonych zasad dla ładowania pojazdów elektrycznych i zasad informowania konsumentów.

W konsekwencji, w ramach powołanego w Polsce na lata 2016–2025 „Programu Rozwoju Elektromobilności”, dokonano w płaszczyźnie legislacyjnej istotnych zmian. Rada Ministrów przyjęła w dniu 16 marca 2017 r. „Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce”, a w dniu 29 marca 2017 r. – „Krajowe ramy polityki rozwoju infra-

---

\* dr, adiunkt na wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, e-mail: leciak@umk.pl, ORCID: 0000-0002-2462-5545

<sup>1</sup> Zob. A. Rabięga, *Instrumenty prawne stymulujące rozwój elektromobilności i infrastruktury paliw alternatywnych*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2018, nr 7, s. 103 i nast.; A. Szafrąński, *Prawne uwarunkowania realizacji Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju w obszarze energetyki ze szczególnym uwzględnieniem elektromobilności*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 6, s. 11 i nast.

struktury paliw alternatywnych”<sup>2</sup>. Wreszcie w dniu 11 stycznia 2018 r. uchwalono Ustawę o elektromobilności i paliwach alternatywnych (dalej: ElektroMobilU)<sup>3</sup>, która określa: zasady rozwoju i funkcjonowania infrastruktury służącej do wykorzystania paliw alternatywnych w transporcie, w tym wymagania techniczne, jakie ma spełniać ta infrastruktura; obowiązki podmiotów publicznych w zakresie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych; obowiązki informacyjne w zakresie paliw alternatywnych; warunki funkcjonowania stref czystego transportu; krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych oraz sposób ich realizacji (art. 1 ElektroMobilU).

Wśród podanych celów ustawy w art. 1 wymieniono określenie warunków funkcjonowania tak zwanych stref czystego transportu. Tego typu strefy funkcjonują w wielu miastach europejskich (np. Paryżu, Hamburgu), a ich liczba systematycznie rośnie<sup>4</sup>. Także ustawodawca krajowy postanowił stworzyć podstawy prawne dla wprowadzania ograniczeń dla wjazdu pojazdów spalinowych do określonych stref. Jedną z gwarancji respektowania związanych z tym zakazów stało się również powołanie regulacji typizującej zachowanie stanowiące wykroczenie. W myśl art. 48 ElektroMobilU w ustawie Kodeks wykroczeń, wprowadza się regulację art. 96c<sup>5</sup> w brzmieniu: „Kto nie przestrzega ograniczeń w dostępie do strefy czystego transportu, podlega karze grzywny do 500 złotych”. Nie została ona dotąd poddana w literaturze szerszej analizie.

## REGULACJA ART. 96C KODEKSU WYKROCZEŃ

Nadmienić wstępnie wypada, że przed uchwaleniem ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych nie funkcjonowały w warunkach krajowych regulacje zakazujące bezpośrednio zachowań opisanych w art. 96c KW. Generalnie do problematyki elektromobilności i rynku paliw alternatywnych odnosiły się wówczas jedynie w szcztkowym zakresie postanowienia – przede wszystkim – Ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie i kontrolowaniu jakości paliw<sup>6</sup>, Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne<sup>7</sup> oraz Ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r.

---

<sup>2</sup> Zob. szerzej K. Kokocińska, *Spójność działań organów władzy wykonawczej na rzecz rozwoju (na przykładzie sektora elektromobilności)*, w: K. Kokocińska, J. Kola (red.), *Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności*, Warszawa 2019, s. 20 i nast.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 317 ze zm.

<sup>4</sup> Zob. E. Menes, M. Menes, W. Gis, *Elektryczne pojazdy samochodowe jako jeden z kierunków dekarbonizacji transportu*, „Transport Samochodowy” 2010, nr 2, s. 50 i nast.

<sup>5</sup> Na marginesie zaakcentować należy oczywistą omyłkę po stronie ustawodawcy, który dwukrotnie wprowadził do Kodeksu wykroczeń jednostkę redakcyjną art. 96c KW, konstruując w ten sposób dwa zupełnie odrębne typy wykroczeń. Po raz pierwszy uczynił to z mocy wymienionej Ustawy z 24.11.2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 79 ze zm.), a następnie na podstawie art. 48 Ustawy z 11.01.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 317). Ostatecznie z mocy art. 71 pkt 2 Ustawy z 22.11.2018 r. o dokumentach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 53), ta pierwsza regulacja zyskała miejsce w ramach art. 96d KW.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 660.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 755.

o dozorcze technicznym<sup>8</sup>. Ustawy te pozostają w mocy, a tym samym – zawarte w nich regulacje karne. Nie odnoszą się one jednak bezpośrednio do problemów poddanych analizie na gruncie niniejszego opracowania. Nie ma więc potrzeby ich przytaczania.

Jak już wspomniano, realizacja znamion wykroczenia z art. 96c KW wiąże się z nieprzestrzeganiem ograniczeń w dostępie do strefy czystego transportu. Zarówno samo pojęcie tego typu stref, jak i sprecyzowanie wymienionych ograniczeń mają miejsce na gruncie przepisów ElektroMobilU. Na początek warto jednak zastanowić się nad sensem kryminalizacji zachowań opisanych w art. 96c KW. Z motywów ustawodawczych wynika założenie, że rozwój w transporcie takich paliw, jak energia elektryczna oraz gaz ziemny, jest najbardziej pożądanym, między innymi z perspektywy ochrony zdrowia ludzi i ochrony środowiska. Stąd przewiduje się możliwość wprowadzenia przez rady gmin stref czystego transportu, po których mogłyby poruszać się pojazdy napędzane takimi paliwami alternatywnymi, wyjątkowo inne pojazdy. Docelowo wprowadzenie takich stref ma ułatwić samorządom walkę z zanieczyszczeniem powietrza w miastach. Niestosowanie się do ograniczeń związanych z funkcjonowaniem takich stref może wyczerpywać znamiona omawianego wykroczenia<sup>9</sup>. Powyższe nie usuwa jednak ewentualnych wątpliwości związanych ze wskazaniem dobra prawnego pozostającego bezpośrednio w zakresie ochrony konstrukcji normatywnej art. 96c KW. Wypada odnotować, że została ona umiejscowiona w ramach rozdziału XI Kodeksu wykroczeń o tytule „Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji”. Fakt ten może wyraźnie sugerować – przynajmniej *prima vista* – że przedmiotem ochrony pozostają w tym wypadku bezpieczeństwo oraz porządek w komunikacji. Wydaje się, że porządek w komunikacji można uznać za pozostający co najwyżej pośrednio pod ochroną regulacji art. 96c KW. Odniesienie takiego stwierdzenia do bezpieczeństwa w komunikacji byłoby tymczasem znacznym nadużyciem. Otóż omawiane unormowanie ma charakter blankietowy, wszak wypełnienie znamion stypizowanego w niej wykroczenia będzie możliwe wtedy, gdy dojdzie zarazem do naruszenia warunków określonych w przepisach ElektroMobilU. Sięgnięcie do nich, w tym do celów ustawy wysłowionych na gruncie art. 1 ElektroMobilU, pozwala na wniosek, że dobrem chronionym pozostają przede wszystkim te wartości, które legły u podstaw powołania przepisów tej ustawy. Co przy tym istotne, w ramach regulacji art. 39 ust. 1 ElektroMobilU ustawodawca wyraźnie podkreśla, że ustanowienie strefy czystego powietrza uzasadnione być powinno potrzebą zapobiegania negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko w związku z emisją zanieczyszczeń z transportu. Z powyższego zdaje się wynikać wniosek, że bezpośrednim przedmiotem ochrony pozostają – w przypadku typu wykroczenia z art. 96c KW – zdrowie ludzi oraz ochrona środowiska. Takie stwierdzenie może z kolei nasuwać pytanie nie tyle już o zasadność kryminalizacji ujętego w ramach art. 96c KW zachowania, ile o trafność decyzji ustawodawcy, jeśli chodzi o miejsce

<sup>8</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 667.

<sup>9</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych z 4.01.2018 r., druk nr 2147, s. 11.

zamieszczenia tej regulacji. Wydaje się jednak, że krytyka tej decyzji w tym zakresie byłaby niezasadna. Po pierwsze, trudno znaleźć lepsze miejsce dla regulacji wykroczenia opisanego w art. 96c KW. Nie stanowiłyby go przepisy karne ustaw szczególnych. Po drugie, w ramach regulacji rozdziału XI Kodeksu wykroczeń („Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji”) pojawiają się również inne typy wykroczeń, co do których głównym przedmiotem ochrony nie pozostają bez wątpienia bezpieczeństwo i porządek w komunikacji (np. art. 95a KW, art. 96b KW, art. 96d KW)<sup>10</sup>.

Należy następnie poddać ocenie znamiona strony przedmiotowej czynu z art. 96c KW. Przypomnieć raz jeszcze wypada, że jego sprawca podlega karze wówczas, gdy nie przestrzega ograniczeń w dostępie do strefy czystego transportu, które sprecyzowano w przepisach ElektroMobilU. Na początek należy zwrócić uwagę na sformułowanie znamienia czasownikowego. Ustawodawca określa zachowanie się sprawcy poprzez wskazanie, że „nie przestrzega” on określonych zakazów. Chodzi więc o takie jego zachowanie się, które związane jest z niestosowaniem się do określonych ograniczeń, ich nierespektowaniem, łamaniem określonych zakazów, naruszaniem określonych norm itd.

Ograniczenia tego typu mają odnosić się do funkcjonowania tak zwanych stref czystego transportu. Mogą być one ustanawiane na obszarze obejmującym drogi, których zarządcą jest gmina licząca powyżej 100 tysięcy mieszkańców dla terenu śródmiejskiej zabudowy lub jej części, stanowiącej zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze śródmieścia, określonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w wypadku jego braku – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 39 ust. 1 ElektroMobilU). Uprawniona do powołania takiej strefy jest wyłącznie rada gminy, co czyni w drodze uchwały jako aktu prawa miejscowego. Uchwała taka powinna określać: granice obszaru strefy czystego transportu, sposób organizacji ograniczenia wjazdu do strefy czystego transportu oraz dodatkowe sposoby podania do publicznej wiadomości treści uchwały o ustanowieniu strefy czystego transportu (art. 40 ust. 1–3 ElektroMobilU).

Jak już wspomniano, takie strefy ustanawia się po to, aby zapobiegać negatywnemu oddziaływaniu zanieczyszczeń związanych z transportem drogowym na zdrowie ludzi i środowisko. W tym celu, w związku z utworzeniem strefy czystego transportu, ogranicza się do nich wjazd większości pojazdów. Ograniczenia tego rodzaju nie dotyczą jednak trzech przypadków. Po pierwsze, nie odnoszą się do wybranych kategorii pojazdów, czyli pojazdów elektrycznych, pojazdów napędzanych wodorem oraz pojazdów napędzanych gazem ziemnym (art. 39 ust. 1 ElektroMobilU). W ramach wykładni autentycznej wyjaśniono, że:

- a) pojazd elektryczny – to pojazd samochodowy w rozumieniu art. 2 pkt 33 Ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym<sup>11</sup> (dalej: PrRuchDr), wyko-

---

<sup>10</sup> Zob. M. Leciak, w: P. Daniluk (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 663 i 682.

<sup>11</sup> Dz.U. 2018 r., poz. 618 ze zm.

rzystujący do napędu wyłącznie energią elektryczną akumulowaną przez podłączenie do zewnętrznego źródła zasilania;

- b) pojazd napędzany wodorem – to pojazd samochodowy w rozumieniu art. 2 pkt 33 PrRuchDr, wykorzystujący do napędu energią elektryczną wytworzoną z wodoru w zainstalowanych w nim ogniwach paliwowych;
- c) pojazd napędzany gazem ziemnym – to pojazd samochodowy w rozumieniu art. 2 pkt 33 PrRuchDr, wykorzystujący do napędu sprężony gaz ziemny (CNG) lub skroplony gaz ziemny (LNG), w tym pochodzący z biometanu (art. 2 pkt 12, 14 i 15 ElektroMobilU).

Dodatkowo, względem posiadacza pojazdu napędzanego gazem ziemnym, ustawodawca wskazuje, że nie dotyczy go ograniczenie związane z wjazdem do strefy czystego powietrza, o ile zapewni on oznakowanie takiego pojazdu na jego przedniej szybie zgodne z przepisami wydanymi na podstawie art. 76 ust. 1 pkt 1 lit. a) PrRuchDr. Oznakowanie takie wydaje posiadaczowi pojazdu: wójt, burmistrz albo prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania albo siedziby posiadacza pojazdu (art. 39 ust. 2 ElektroMobilU).

Warto w tym kontekście zastanowić się, czy brak takiego oznakowania pojazdu napędzanego gazem ziemnym może prowadzić do realizacji znamion wykroczenia z art. 96c KW w razie jego wjazdu do strefy czystego transportu. Wprawdzie zaaprobowanie takiej ewentualności może wydawać się nieracjonalne, między innymi ze względów celowościowych, niemniej ustawodawca wyraźnie przecież stwierdza w art. 39 ust. 2 ElektroMobilU, że ograniczenie wjazdu do strefy czystego transportu, którego nierespektowanie może skutkować odpowiedzialnością z art. 96c KW, nie dotyczy posiadacza takiego pojazdu tylko w razie jego odpowiedniego oznakowania.

Po drugie, prócz wskazanych w art. 39 ust. 1 ElektroMobilU kategorii pojazdów, od ograniczeń związanych z wjazdem do stref czystego transportu zwolnione są:

- 1) pojazdy:
  - a) Policji, Inspekcji Transportu Drogowego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Służby Więziennej, Krajowej Administracji Skarbowej, jednostek ochrony przeciwpożarowej, Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa oraz służb ratowniczych,
  - b) użytkowane we flocie obsługującej Kancelarię Prezesa Rady Ministrów,
  - c) zarządów dróg i realizujące zadania na rzecz zarządców dróg,
  - d) Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a także sił zbrojnych państw obcych, jeżeli umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, tak stanowi,
  - e) o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t, których właścicielami, posiadaczami lub użytkownikami są mieszkańcy strefy czystego transportu;
- 2) specjalistyczne środki transportu sanitarnego, wykorzystywane przez zespoły ratownictwa medycznego oraz zespoły transportu sanitarnego;
- 3) autobusy zeroemisyjne;
- 4) autobusy szkolne (art. 39 ust. 3 ElektroMobilU.).

Po trzecie, rada gminy uzyskała kompetencje do tego, by decydować w drodze uchwały o ustanowieniu w strefie czystego transportu wyłączeń od ograniczeń wjazdu do tej strefy pojazdów innych niż wyżej wymienione (art. 39 ust. 4 ElektroMobilU).

Po czwarte, w uchwale o ustanowieniu strefy czystego transportu rada gminy może dopuścić poruszanie się po tej strefie, w okresie nie dłuższym niż 3 lata od dnia przyjęcia uchwały, pojazdów innych niż wyżej wskazane pod warunkiem uiszczenia opłaty (art. 39 ust. 4a ElektroMobilU). Opłata za wjazd do takiej strefy ma stanowić dochód gminy, który może być wykorzystany wyłącznie na potrzeby (art. 39 ust. 4b ElektroMobilU):

- oznakowania strefy czystego transportu;
- zakupu autobusów zeroemisyjnych;
- pokrycia kosztów wykonania przez jednostkę samorządu terytorialnego, z wyłączeniem gmin i powiatów, w której liczba mieszkańców nie przekracza 50 tysięcy, analizy kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem, przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej, autobusów zeroemisyjnych oraz innych środków transportu, w których do napędu wykorzystywane są wyłącznie silniki, których cykl pracy nie powoduje emisji gazów cieplarnianych lub innych substancji objętych systemem zarządzania emisjami gazów cieplarnianych, o którym mowa w Ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji <sup>12</sup> (art. 36 ust. 1 i art. 37 ust. 1 ElektroMobilU). Wskazano przy tym, że opłata za wjazd do strefy czystego transportu:
  - nie może być wyższa niż 2,50 zł za godzinę i może być pobierana jedynie za poruszanie się po tej strefie pojazdów innych niż określone w art. 39 ust. 1 i 3–4 ElektroMobilU w godzinach od 9.00 do 17.00;
  - może mieć formę opłaty abonamentowej lub zryczałtowanej (art. 39 ust. 4c ElektroMobilU); uprawnionym do jej pobierania są: wójt, burmistrz albo prezydent miasta (art. 39 ust. 4d ElektroMobilU).

Odnosząc się do powyższych wyłączeń z art. 39 ust. 1–4a ElektroMobilU, wypada zauważyć, że redakcja art. 39 ust. 1 ElektroMobilU nasuwa spore wątpliwości, gdy chodzi o sposób sformułowania wyłączeń od ograniczeń wjazdu do stref czystego transportu. Wskazuje się bowiem w tym przepisie, że w strefach takich „ogranicza się wjazd pojazdów” wszelkich innych aniżeli pojazdy elektryczne, napędzane wodorem lub gazem ziemnym. Pojęcie „pojazd” ma swoją definicję legalną, w myśl której jest to „środek transportu przeznaczony do poruszania się po drodze oraz maszynę lub urządzenie do tego przystosowane” (art. 2 pkt 31 PrRuchDr). Chodzi zatem nie tylko o pojazd silnikowy, z którego poruszaniem się może wiązać się szkodliwa dla zdrowia ludzi i środowiska emisja zanieczyszczeń, ale także – dla przykładu – rower (art. 2 pkt 47 PrRuchDrog) lub wózek inwalidzki (art. 2 pkt 48 PrRuchDrog). Tym samym wyniki wykładni opartej na względach językowych wiążą się z wnioskiem o wyczerpaniu znamion omawianego wykroczenia również w tych przypadkach, w których sprawca wjechał do strefy czystego transportu

---

<sup>12</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 1271 ze zm.



pojazdem innym niż silnikowy. Nie powinno być wątpliwości, że zamysłem ustawodawcy nie było objęcie ich karalnością.

Godzi się ponadto zwrócić uwagę na swoisty *lapsus linguae* w obrębie redakcji art. 39 ust. 1 ElektroMobilU. Ustawodawca stwierdza bowiem w tym przepisie, że „można ustanowić strefę czystego transportu, do której ogranicza się wjazd pojazdów innych niż” elektryczne, napędzane wodorem lub gazem ziemnym. Wydaje się, że zamiast zwrotu „ogranicza się” ustawodawca winien był użyć sformułowania „wyłącza się”. Mowa przecież o zakazie wjazdu pojazdów, poza tymi wskazanymi w art. 39 ElektroMobilU.

Wątpliwości tego rodzaju można zresztą mnożyć. Warto między innymi wskazać na rozbieżności pojęciowe pomiędzy art. 96c KW a art. 39–40 ElektroMobilU. O ile wszak przepisy ElektroMobilU wskazują na ograniczenia w zakresie wjazdu pojazdów do strefy czystego transportu, o tyle na gruncie art. 96c KW mowa jest o ograniczeniach w dostępie do takiej strefy.

Ustawodawca nieprecyzyjnie, niestety, odnosi się również do znamion przedmiotowych związanych z miejscem popełnienia omawianego typu wykroczenia. Trudno w tym zakresie odnaleźć jakiegokolwiek wskazówki nie tylko na gruncie art. 96c KW, ale także przepisów ElektroMobilU. Wprawdzie po sięgnięciu do tych ostatnich okazuje się, że mogą one znaleźć zastosowanie nie tylko do ruchu drogowego, ale także – między innymi – do transportu na obszarach morskich, niemniej w obrębie art. 39 ust. 1 ElektroMobilU mowa jest wyraźnie, że strefy czystego transportu mogą być ustanawiane na obszarze zwartej zabudowy mieszkaniowej z koncentracją budynków użyteczności publicznej. Dodatkowo trzeba zauważyć, że ustawodawca w ramach regulacji § 60d znowelizowanego rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31.07.2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych<sup>13</sup> wskazuje na znak D-54 „strefa czystego transportu”, który oznacza wjazd do strefy czystego transportu. Znak D-55 „koniec strefy czystego transportu” oznacza zaś wyjazd z takiej strefy. Co więcej, w ujęciu art. 39 ust. 5 ElektroMobilU granice obszaru strefy czystego transportu oznacza się znakami drogowymi. Wobec powyższego można więc uznać, że miejscem popełnienia wykroczenia z art. 96c KW jest to, w którym odbywa się ruch drogowy. Przypomnieć natomiast trzeba, że w myśl art. 1 ust. 1 i 2 PrRuchDrog przepisy tej ustawy mają zastosowanie do ruchu odbywającego się na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu, a także do ruchu odbywającego się poza tymi miejscami w zakresie koniecznym dla uniknięcia zagrożenia bezpieczeństwa osób albo wynikającym ze znaków i sygnałów drogowych.

Analizując pozostałe znamiona przedmiotowe, godzi się też dla porządku wskazać, że skoro ich wyczerpanie ma wiązać się tylko z tymi wypadkami, w ramach których sprawca nie respektował określonych przepisami ElektroMobilU ograniczeń w dostępie do strefy czystego transportu, to tym samym można mówić o wykroczeniu formalnym (bezsukutowym) w ramach regulacji art. 96c KW. Dla dokonania stypizowanego w niej wykroczenia nie ma przecież znaczenia, czy w następstwie wymienionego zachowania się sprawcy doszło do jakiegokolwiek skutku, na przy-

<sup>13</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 1656 ze zm.

kład w postaci zagrożenia życia ludzi, zagrożenia dla ochrony środowiska, zagrożenia porządku w komunikacji itd. Nie ma też oczywiście w tym zakresie znaczenia, do którego z ustawowych ograniczeń nie zastosował się sprawca.

W świetle powyższego należy jednocześnie uznać, że realizacja znamion czynu będzie na ogół wiązać się takim zachowaniem się sprawcy, które mieć będzie formę działania. Raczej wyjątkowo można więc wyobrazić sobie takie jego zachowanie się, w drodze którego nie usuwa on pojazdu z obszaru objętego ograniczeniami, czyli mające postać zaniechania.

Istotne problemy interpretacyjne mogą natomiast rodzić się w związku z potrzebą określenia katalogu potencjalnych sprawców wykroczenia z art. 96c KW. Nie ma poważniejszych wątpliwości co do tego, że należy w tym wypadku mówić o wykroczeniu indywidualnym. Pojawiają się one jednak wtedy, gdy trzeba sprecyzować ten katalog. Koncentrują się przy tym wokół pytania, czy należy do niego włączyć jedynie kierujących pojazdem, którzy nie stosując się do wskazanych w przepisach ElektroMobilU ograniczeń, wjeżdżają do strefy czystego transportu, czy też można w nim umieścić także inne osoby, na przykład posiadaczy pojazdu. Z jednej strony, po sięgnięciu do regulacji ElektroMobilU, można odnieść wrażenie, że chodzi też o takie osoby. W art. 39 ust. 2 ElektroMobilU wskazuje się bowiem na posiadacza pojazdu. Wydaje się jednak, że taka interpretacja byłaby sprzeczna z *ratio legis* komentowanej regulacji. Wprawdzie ustawodawca wskazuje w przepisach ElektroMobilU, że ograniczenia wjazdu do strefy czystego transportu odnoszą się do pojazdów, niemniej jest to zupełnie zrozumiałe ze względów funkcjonalnych. Należy zatem przyjąć, że podmiotem wykroczenia z art. 96c KW może być wyłącznie ten, kto prowadzi (kieruje) pojazd inny niż elektryczny, napędzany wodorem lub gazem ziemnym, albo też taki, do którego nie odnoszą się wyłączenia wskazane w art. 39 ust. 3 lub 4 ElektroMobilU. Nie ma więc znaczenia, czy kierujący pojazdem jest jego właścicielem, czy tylko użytkownikiem.

Co ważne, wspomnieć w tym miejscu zarazem wypada, że ustawodawca nie przewidział karalności podżegania lub pomocnictwa w ramach czynu z art. 96c KW (art. 14 § 1 KW), podobnie jak karalności usiłowania (art. 11 § 2 KW).

Odnosząc się do znamion strony podmiotowej w ramach unormowania z art. 96c KW, przy uwzględnieniu regulacji art. 5 KW, nie ma wątpliwości, że mogą być one realizowane przez sprawcę zarówno umyślnie (w zamiarze bezpośrednim lub zamiarze ewentualnym), jak i nieumyślnie (z lekkomyślności lub niedbalstwa). Za przykład zachowań nieumyślnych można podać przypadki, w których sprawca miał wątpliwości co do charakteru pojazdu, którym kierował (np. hybrydowy lub elektryczny) i mimo to wjechał bezprawnie do strefy czystego transportu. Podobnie można ocenić przypadek, w którym sprawca nie zwrócił uwagi na znak drogowy wyznaczający granice obszaru strefy czystego transportu albo też zapomniał, że nie przedłużył opłaty abonamentowej i wjechał do tejże strefy (art. 39 ust. 4c pkt 2 ElektroMobilU).

Warto wreszcie zastanowić się, czy przy okazji zachowań opisanych w art. 96c KW może dojść do wyczerpania znamion innych przepisów Kodeksu wykroczeń, względnie Kodeksu karnego. Zapewne możliwym wydaje się zbieg art. 96c KW z art. 86 § 1 lub 2 KW, jeżeli sprawca powoduje zarazem zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Przepis art. 86 § 1 lub 2 KW jako przewidujący surowszą karę



znajdzie zastosowanie w kwalifikacji prawnej czynu (art. 9 § 1 KW). Podobnie wskazać należy na zbieg rzeczywisty przepisów w razie prowadzenia pojazdu w stanie opisanym w art. 87 § 1, 1a lub 2 KW przez sprawcę niestosującego się do ograniczeń z art. 96c KW. Przepis art. 87 § 1, 1a lub 2 KW wskazuje na surowsze zagrożenie karne (art. 9 § 1 KW). Nie można też wykluczać zbiegu rzeczywistego między art. 96c KW a art. 88, art. 90, art. 91, art. 92 § 1 lub 2, art. 92a, art. 94, art. 95, art. 96a § 1 lub 2 oraz art. 97 KW. Zgodnie z art. 9 § 1 KW, w kwalifikacji prawnej czynu należy zamieścić przepis surowszy, a w wypadku tożsamego zagrożenia karnego – ten przepis, który lepiej oddaje istotę zachowania się sprawcy. Jeżeli natomiast sprawca realizuje znamiona czynu z art. 96c KW, a następnie nie udziela pomocy ofierze wypadku drogowego, wystąpi realny zbieg tego wykroczenia z wykroczeniem z art. 93 § 1 KW (art. 9 § 2 KW).

Z perspektywy praktyki warto też zwrócić uwagę na przypadki, w których zaistnieje zbieg omawianego typu wykroczenia wraz z przestępstwem. Przykładowo można wskazać na idealny zbieg wykroczenia z art. 96c KW oraz przestępstwa wypadku w komunikacji (art. 177 KK), sprowadzenia niebezpieczeństwa katastrofy w komunikacji (art. 174 KK) lub katastrofy w komunikacji (art. 173 KK) (art. 10 § 1 KW). Zbieg tego typu można również przyjąć w razie prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego wbrew ograniczeniom ujętym w art. 96c KW (art. 178a § 1 KK). Podobnie wypełnienie znamion czynu z art. 96c KW może też wiązać się z prowadzeniem pojazdu w warunkach określonych w art. 178b KK, art. 180a KK lub art. 244 KK.

Warto wreszcie na koniec skoncentrować się na sankcji grożącej sprawcy czynu z art. 96c KW. Wypada uznać, że ma ona w istocie symboliczny charakter. Chodzi bowiem o karę grzywny od 20 do 500 zł (art. 24 § 1 KW). Oczywiście w razie zaistnienia okoliczności ujętych w art. 39 § 1 KW możliwe jest nadzwyczajne złagodzenie kary i wymierzenie wówczas kary nagany (art. 39 § 2 i art. 36 § 1 KW) lub odstąpienie od wymierzenia kary (art. 39 § 1 i 4 KW).

Podsumowując te rozważania, skoncentrowane przede wszystkim na ocenie nowej regulacji prawnej, zamieszczonej w art. 96c KW, wypada, po pierwsze, podkreślić, że szanse na jej stosowanie w praktyce wydają się, póki co, niewielkie. Wynika to między innymi z faktu, że jak dotąd gminy, o których mowa w art. 39 ust. 1 ElektroMobilU, nie decydują się na wprowadzanie stref czystego transportu. Krótko funkcjonowała ona dotychczas jedynie na krakowskim Kazimierzu<sup>14</sup>. Ponadto nie przeprowadzono jeszcze kompleksowej zmiany tych aktów prawnych, które nadają uprawnienia do karania mandatem karnym za wykroczenie z art. 96c KW. Mowa choćby o przepisach rozporządzenia z dnia 17 listopada 2003 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywn w drodze mandatu karnego<sup>15</sup>. Bez odpowiedzi pozostaje jednocześnie pytanie, dlaczego wśród wielu zobowiązań związanych z elektromobilnością i rynkiem paliw alternatywnych,

<sup>14</sup> [www.bip.krakow.pl%2F\\_inc%2Ffrada%2Fuchwaly%2Fshow\\_pdf.php%3Fid%3D103563&usg=AOvVaw3jB9YCVi6kVMTFY07A0oj3](http://www.bip.krakow.pl%2F_inc%2Ffrada%2Fuchwaly%2Fshow_pdf.php%3Fid%3D103563&usg=AOvVaw3jB9YCVi6kVMTFY07A0oj3) (dostęp: 14.05.2019).

<sup>15</sup> Dz.U. z 2003 r., nr 208, poz. 2026 ze zm.

a wynikających z Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE, polski ustawodawca zdecydował się na swoiste zabezpieczenie, czyli w drodze reakcji karnej, jedynie tych związanych z funkcjonowaniem stref czystego transportu. Co przy tym ważne, powołanie regulacji określonej w art. 96c KW nie należy do tego typu zobowiązań nałożonych na krajowego ustawodawcę. Oczywiście można jednocześnie zapytać, dlaczego wprowadzeniu innych obowiązków wysłowionych na gruncie przepisów ElektroMobilU nie towarzyszy zabezpieczenie ich wykonywania w drodze powołania stosownych regulacji karnych. Przykładowo można wskazać na niewłaściwe korzystanie ze stanowisk postojowych przy ogólnodostępnych stacjach ładowania dla pojazdów elektrycznych (art. 49 ElektroMobilU; art. 12b Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>16</sup>).

## BIBLIOGRAFIA

- Kokocińska K., *Spójność działań organów władzy wykonawczej na rzecz rozwoju (na przykładzie sektora elektromobilności)*, w: K. Kokocińska, J. Kola (red.), *Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności*, Warszawa 2019.
- Leciak M., w: P. Daniluk (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Menes E., Menes M., Gis W., *Elektryczne pojazdy samochodowe jako jeden z kierunków dekarbonizacji transportu*, „Transport Samochodowy” 2010, nr 2.
- Rabiega A., *Instrumenty prawne stymulujące rozwój elektromobilności i infrastruktury paliw alternatywnych*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2018, nr 7.
- Szafrański A., *Prawne uwarunkowania realizacji Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju w obszarze energetyki ze szczególnym uwzględnieniem elektromobilności*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 6.
- [www.bip.krakow.pl%2F\\_inc%2Frada%2Fuchwaly%2Fshow\\_pdf.php%3Fid%3D103563&usg=AOvVaw3jB9YCVi6kVMTFYO7A0oj3](http://www.bip.krakow.pl%2F_inc%2Frada%2Fuchwaly%2Fshow_pdf.php%3Fid%3D103563&usg=AOvVaw3jB9YCVi6kVMTFYO7A0oj3) (dostęp: 14.05.2019).

## ELECTROMOBILITY PROGRAMME IN POLAND AND THE PROBLEM OF PENAL RESPONSE

### Summary

In accordance with the Act of 11 January 2018 on electromobility and alternative fuels, the creation of the so-called clean transport zones is stipulated. Failure to comply with the restrictions on entry to them can match the features of a new type of misdemeanour provided for in Article 96c of the Misdemeanour Code. The article aims to present its comprehensive analysis taking into account practical aspects of the above-mentioned provision.

Keywords: electromobility, alternative fuels, clean transport zones, misdemeanour, criminal penalty

---

<sup>16</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 2068 ze zm.

## PROGRAM ELEKTROMOBILNOŚCI W POLSCE A PROBLEM REAKCJI KARNEJ

### Streszczenie

Z mocy przepisów ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych przewidziano powołanie tzw. stref czystego transportu. Nieprzestrzeganie ograniczeń w dostępie do nich może natomiast wyczerpywać znamiona nowego typu wykroczenia określonego w art. 96c k.w. Opracowanie ma na celu ich możliwie kompleksową analizę, przy uwzględnieniu praktycznych aspektów funkcjonowania ww. przepisu.

Słowa kluczowe: elektromobilność, paliwa alternatywne, strefy czystego transportu, wykroczenie, kara kryminalna

## EL PROGRAMA DE ELECTROMOVILIDAD EN POLONIA Y EL PROBLEMA DE LA REACCIÓN PENAL

### Resumen

En virtud de la ley de 11 de enero de 2018 sobre la electromovilidad y combustibles alternativos se ha previsto la creación de las llamadas zonas de transporte limpio. La falta de observar las restricciones para acceder a ellas puede constituir el nuevo tipo de falta prescrito en el art. 96c del código de faltas. El artículo analiza de forma compleja dicha falta, considerando aspectos prácticos de funcionamiento de dicho precepto.

Palabras claves: electromovilidad, combustibles alternativos, zonas de transporte limpio, falta, pena criminal

## ПРОГРАММА ЭЛЕКТРОМОБИЛЬНОСТИ В ПОЛЬШЕ И ПРОБЛЕМА УГОЛОВНО-ПРАВОВЫХ САНКЦИЙ

### Аннотация

В соответствии с положениями Закона от 11 января 2018 года «Об электромобильности и альтернативных видах топлива» предусматривается создание так называемых «зон чистого транспорта». Несоблюдение ограничений касательно передвижения транспортных средств в таких зонах может исчерпывать признаки нового вида правонарушения, предусмотренного ст. 96 Кодекса административных правонарушений. Целью данной работы является по возможности всесторонний анализ признаков данного правонарушения с учетом практических аспектов функционирования вышеупомянутой статьи кодекса.

Ключевые слова: электромобильность; альтернативные виды топлива; зоны чистого транспорта; административное правонарушение; уголовное наказание

## DAS PROGRAMM ZUR FÖRDERUNG DER ELEKTROMOBILITÄT IN POLEN UND DAS PROBLEM DER STRAFRECHTLICHEN REAKTION

### Zusammenfassung

Nach den Bestimmungen des polnischen Gesetzes über die Elektromobilität und alternative Kraftstoffe vom 11. Januar 2018 ist die Schaffung sogenannter Umweltzonen vorgesehen und das Nichtbefolgen der verhängten Zufahrtsbeschränkungen kann den Tatbestand der in Artikel 96c des polnischen Ordnungswidrigkeitengesetzes bezeichneten neuen Art der Zuwiderhandlung erfüllen. Ziel der Studie ist eine möglichst umfassende Analyse dieser Tatbestandsmerkmale unter Berücksichtigung der praktischen Funktionsweise der genannten Vorschrift.

Schlüsselwörter: Elektromobilität, alternative Kraftstoffe, Umweltzonen, Ordnungswidrigkeit, strafrechtliche Sanktionen

## PROGRAMME D'ÉLECTROMOBILITÉ EN POLOGNE ET LE PROBLÈME D'UNE RÉPONSE PÉNALE

### Résumé

En application des dispositions de la loi du 11 janvier 2018 sur l'électromobilité et les carburants alternatifs, la mise en place de ce que l'on appelle zones de transport propre a été envisagée. Le non-respect des restrictions d'accès peut toutefois épuiser des éléments constitutifs d'un nouveau type d'infraction prévue à l'art. 96c du code des contraventions. Le but de l'étude est de les analyser de manière aussi complète que possible, en tenant compte des aspects pratiques du fonctionnement de la disposition susmentionnée.

Mots-clés : électromobilité, carburants alternatifs, zones de transport propre, infraction, sanction pénale

## PROGRAMMA DI ELETTROMOBILITÀ IN POLONIA E IL PROBLEMA DELLA REAZIONE PENALE

### Sintesi

Ai sensi delle norme della legge dell'11 gennaio 2018 sull'elettromobilità e sui carburanti alternativi si è prevista l'istituzione delle cosiddette zone di trasporto pulito. Il mancato rispetto delle limitazioni di accesso a tali zone può costituire un nuovo tipo di contravvenzione, definito nell'art. 96c del Codice delle contravvenzioni. L'elaborato ha per obiettivo la loro possibile analisi completa, considerando gli aspetti pratici di applicazione della norma sopra indicata.

Parole chiave: elettromobilità, carburanti alternativi, zone di trasporto pulito, contravvenzione, sanzione penale

Cytuj jako: Leciak M., *Electromobility programme in Poland and the problem of penal response* [Program elektromobilności w Polsce a problem reakcji karnej], „Ius Novum” 2020 (14) nr 3, s. 41–54. DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.24/m.leciak

Cite as: Leciak, M. (2020) ‘Electromobility programme in Poland and the problem of penal response’. *Ius Novum* (Vol. 14) 3, s. 41–54. DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.24/m.leciak



# KILKA UWAG W KWESTII ZALICZANIA OKRESU RZECZYWISTEGO POZBAWIENIA WOLNOŚCI NA POCZET KARY OGRANICZENIA WOLNOŚCI NA PODSTAWIE ART. 63 K.K.

GABRIELA PIEKUT\*

DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.25/g.piekut

## 1. UWAGI OGÓLNE

Uregulowany w art. 63 Kodeksu karnego z 1997 r.<sup>1</sup> obowiązek zaliczenia okresu rzeczywistego pozbawienia wolności na poczet orzeczonej w danej sprawie kary jest jedną z podstawowych zasad wymiaru kary.

Początki tej instytucji sięgają Kodeksu karnego z 1932 r.<sup>2</sup>, w którym prawodawca dopuścił możliwość zaliczenia na poczet kary pozbawienia wolności okresu tymczasowego aresztowania (art. 58 k.k. z 1932 r.). Zaliczenie to miało charakter fakultatywny, zależało bowiem od swobodnego uznania sądu w tym zakresie<sup>3</sup>. Do decyzji sądu należało również to, czy zaliczeniu podlegać ma cały okres tymczasowego aresztowania, czy tylko jego część. Zaliczenie mogło być jednak dokonywane wyłącznie na poczet orzeczonej kary pozbawienia wolności (tj. kary więzienia lub kary aresztu)<sup>4</sup>,

---

\* mgr, doktorantka w Katedrze Prawa Karnego Wykonawczego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, e-mail: gabriela.piekut@uwr.edu.pl, ORCID: 0000-0002-8499-6655

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553; tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1600).

<sup>2</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Kodeks Karny z 11 lipca 1932 r. (Dz.U. z 1932 r., nr 60, poz. 571).

<sup>3</sup> V. Konarska-Wrzošek, *Dyrektywy wyboru kary w polskim ustawodawstwie karnym*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2002, s. 58.

<sup>4</sup> G.A. Skrobotowicz, *Zaliczenie tymczasowego aresztowania na poczet kary orzeczonej w innej sprawie*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 9, s. 100. Por. również Z. Sienkiewicz, w: O. Górniok, S. Hoc, M. Kalitowski, S.M. Przyjemski, Z. Sienkiewicz, J. Szumski, L. Tyszkiewicz, A. Wąsek, *Kodeks karny. Komentarz. Tom I. Art. 1–116*, Wydawnictwo ARCHE, Gdańsk 2005, s. 570.

nie mogło zaś zostać dokonane na poczet innych kar, w tym również na poczet zastępczej kary pozbawienia wolności<sup>5</sup>.

Kodeks karny z 1969 r.<sup>6</sup> przyniósł daleko idące zmiany w omawianej instytucji. W art. 83 k.k. z 1969 r. ustawodawca nałożył na sąd obowiązek zaliczenia okresu tymczasowego aresztowania na poczet orzeczonej kary, a sama instytucja została zaliczona do zasad wymiaru kary<sup>7</sup>. Zaliczeniu z mocy prawa podlegał cały okres tymczasowego aresztowania. Rozszerzony został również katalog kar, na poczet których takie zaliczenie mogło być dokonane – obok kary pozbawienia wolności, pojawiła się również możliwość zaliczenia okresu tymczasowego aresztowania na poczet kary ograniczenia wolności oraz kary grzywny<sup>8</sup>. Sąd Najwyższy podkreślił, że:

*Ratio legis* tych przepisów podyktowana została wynikającym z postulatów sprawiedliwości i słuszności założeniem, aby dolegliwość związana z zastosowaniem aresztu tymczasowego względem sprawcy nie pozostała poza nawiasem wymierzonej mu i podlegającej wykonaniu kary pozbawienia wolności albo orzeczonej kary ograniczenia wolności lub kary grzywny. Tak więc zaliczenie okresu tymczasowego aresztowania na poczet jednej z wymienionych kar stanowi ustawowe dobrodziejstwo dla skazanego<sup>9</sup>.

W tym kontekście warto zauważyć, że choć z literalnego brzmienia art. 83 k.k. z 1969 r. wynikało, że zaliczeniu podlega jedynie okres tymczasowego aresztowania, to w orzecznictwie rozszerzano możliwość zaliczenia również innych niż tymczasowe aresztowanie okresów faktycznego pozbawienia wolności, na przykład: 1. okresu pobytu w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym w celu przeprowadzenia obserwacji psychiatrycznej zastosowanej na podstawie art. 184 k.p.k. z 1969 r.<sup>10</sup> przez sąd lub prokuratora<sup>11</sup>, 2. okresu pobytu w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich<sup>12</sup>, czy 3. zatrzymania przewidzianego w art. 206–208 k.p.k. z 1969 r., jeśli nie przerodziło się ono następnie w tymczasowe aresztowanie<sup>13</sup>.

W Kodeksie karnym z 1997 r. ustawodawca wprost umożliwił zaliczenie na poczet orzeczonych kar innych niż tymczasowe aresztowanie okresów faktycznego pozbawienia wolności odbytych<sup>14</sup> przez sprawcę w danej sprawie, co zna-

<sup>5</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z 6 sierpnia 1968 r., VI KZP 26/68, Legalis nr 556016.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (Dz.U. z 1969 r., nr 13, poz. 94).

<sup>7</sup> V. Konarska-Wrzosek, *Dyrektywy wyboru kary*, op. cit., s. 58.

<sup>8</sup> W literaturze uznawano, że zasada ta rozciąga się również na karę śmierci, albowiem kara ta mogła być zamieniona na inną karę. Por. ibidem.

<sup>9</sup> Wyrok Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z 20 sierpnia 1970 r., R Nw 33/70, Legalis nr 14771.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 1969 r., nr 13, poz. 96).

<sup>11</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 2 kwietnia 1975 r., Rw 142/75, Legalis nr 18673.

<sup>12</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 8 września 1993r., II AKr 215/93, Legalis nr 33227.

<sup>13</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z 19 lipca 1995 r., I KPZ 24/95, Legalis nr 29416.

<sup>14</sup> W literaturze przyjmuje się, że omawiana zasada dotyczy: 1. zatrzymania w trybie art. 244 k.p.k. lub art. 45 k.p.w.; 2. tymczasowego aresztowania (przy czym chodzi tu o okres faktycznego tymczasowego aresztowania do danej sprawy); 3. umieszczenia sprawcy w szpitalu leczniczym w celu poddania go obserwacji psychiatrycznej; 4. zatrzymania sprawy w schronisku dla



lażło odzwierciedlenie w treści art. 63 § 1 k.k. Zgodnie bowiem z początkowym fragmentem tego przepisu, na poczet orzeczonej kary skazanemu zalicza się okres rzeczywistego pozbawienia wolności w sprawie, zaokrąglając w górę do pełnego dnia.

Podobnie jak w Kodeksie karnym z 1969 r., zaliczenie takich okresów jest obowiązkiem sądu (i stanowi jedną z zasad wymiaru kary). Oznacza to, że sąd z urzędu musi dokonać stosownego zaliczenia. Naruszenie przedmiotowego obowiązku przez sąd stanowić będzie obrazę przepisów prawa materialnego, co będzie skutkowało uchyleniem lub zmianą orzeczenia<sup>15</sup>.

Zaliczenia dokonuje się na poczet każdej kary<sup>16</sup>, przy czym należy przyjąć, że jeden dzień rzeczywistego pozbawienia wolności równy jest jednemu dniowi kary pozbawienia wolności, dwóm dniom kary ograniczenia wolności lub dwóm dniom kary grzywny<sup>17</sup> (w wypadku kary pozbawienia wolności wprowadzony został przelicznik 1:1, a w wypadku pozostałych kar 2:1).

---

nieletnich oraz pobytu w zakładzie poprawczym; 5. rzeczywistego pozbawienia wolności za granicą oraz wykonywanej tam kary; a także 6. każdego innego okresu rzeczywistego pozbawienia wolności, jeśli wiąże się on z postępowaniem karnym w danej sprawie. Joanna Długosz do okresów rzeczywistego pozbawienia wolności zaliczanych na poczet kary wlicza również umieszczenie w izbie wytrzeźwień osoby zatrzymanej na podstawie art. 244 § 1 k.p.k. Por. J. Długosz, w: M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1–116*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 882–883. W doktrynie pojawiają się rozbieżności, czy zasada ta dotyczy także faktycznego pozbawienia wolności wynikającego z zatrzymania danej osoby w jednostce policyjnej w celu przeprowadzenia czynności procesowej, związanego z jej ujęciem lub oczekiwaniem na transport. Część doktryny uzależnia możliwość zaliczenia tego okresu od długości jego trwania – zaliczeniu podlega tylko dłuższy okres zatrzymania (tak: V. Konarska-Wrzošek, *Dyrektywy wyboru kary*, op. cit., s. 60; A. Marek, w: *Kodeks karny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 169; I. Zgoliński, w: V. Konarska-Wrzošek (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 381). Zdaniem pozostałych przedstawicieli doktryny, okres ten podlega zaliczeniu niezależnie od długości jego trwania (tak: G. Łabuda, w: J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 441; J. Długosz, w: M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 883; M. Melezini, w: T. Kaczmarek (red.), *System Prawa Karnego. Tom 5. Nauka o karze. Sądowy wymiar kary*, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2017, s. 185).

<sup>15</sup> M. Melezini, w: T. Kaczmarek (red.), *System Prawa Karnego*, op. cit., s. 184.

<sup>16</sup> W tym również na poczet kary dożywotniego pozbawienia wolności. W takim przypadku zaliczenie okresu rzeczywistego pozbawienia wolności istotne jest dla określenia terminu, od którego skazany będzie mógł ubiegać się o warunkowe przedterminowe zwolnienie. Por. W. Wróbel, w: W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 53–116*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 219–220. Por. również Z. Sienkiewicz, w: O. Górniok, S. Hoc, M. Kalitowski, S.M. Przyjemski, Z. Sienkiewicz, J. Szumski, L. Tyszkiewicz, A. Wąsek, *Kodeks karny*, op. cit., s. 571. M. Melezini, w: T. Kaczmarek (red.), *System Prawa Karnego*, op. cit., s. 187.

<sup>17</sup> W przypadku grzywny określonej kwotowo należy przyjąć, że jeden dzień rzeczywistego pozbawienia wolności odpowiada kwocie równej dwukrotności stawki dziennej ustalonej zgodnie z art. 33 § 3 k.k.

## 2. ZAOKRĄGLANIE OKRESU RZECZYWISTEGO POZBAWIENIA WOLNOŚCI NA POCZET KARY OGRANICZENIA WOLNOŚCI

Jak już zasygnalizowano wyżej, przy dokonywaniu przeliczenia okresu rzeczywistego pozbawienia wolności na poczet orzeczonej kary na podstawie art. 63 § 1 k.k. obowiązuje zasada, zgodnie z którą okres podlegający zaliczeniu zaokrągla się w górę do pełnego dnia.

W tym kontekście Violetta Konarska-Wrzosek zwraca uwagę, że kwestia przeliczenia rzeczywistego okresu pozbawienia wolności na poczet kary ograniczenia wolności nie została unormowana w sposób całościowy. Ustawodawca nie rozstrzyga wprost, jak ocenić sytuację, w której skazanemu pozostanie kara wyrażona w miesiącach oraz dniach<sup>18</sup>. W jej ocenie w takiej sytuacji okres kary ograniczenia wolności wynikający z przeliczeń należy zaokrąglić w górę do pełnego miesiąca<sup>19</sup>. W tym zakresie Konarska-Wrzosek proponuje przyjąć rozwiązanie analogiczne jak w wypadku art. 83 § 2 k.k. z 1969 r., zgodnie z którym okres ograniczenia wolności, o który należy zmniejszyć karę pozostałą skazanemu do odbycia, zaokrągla się w górę do pełnego miesiąca<sup>20</sup>. Autorka podkreśla, że taka interpretacja wpisuje się w obowiązującą w naszym systemie zasadę wymierzania kary ograniczenia wolności w pełnych miesiącach, a ponadto jest korzystna dla skazanego<sup>21</sup>. Podobne stanowisko w tym zakresie zajmuje Włodzimierz Wróbel, w ocenie którego za koniecznością zaokrąglenia w górę do pełnego miesiąca ograniczenia wolności przemawia to, iż karę tę orzeka się w miesiącach, zaś przewidziany w jej ramach obowiązek pracy określany jest w stosunku miesięcznym<sup>22</sup>.

Takie stanowisko budzi jednak wątpliwości. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że z treści art. 63 § 1 k.k. wprost wynika, że jeden dzień rzeczywistego pozbawienia wolności równy jest jednemu dniowi kary pozbawienia wolności, dwóm dniom kary ograniczenia wolności lub dwóm stawkom dziennym, a ewentualne zaokrąglenie może być dokonane jedynie do pełnego dnia, a nie miesiąca. Gdyby celem ustawodawcy było zaokrąglenie okresu kary ograniczenia wolności do pełnego miesiąca, to dałby temu wyraz w brzmieniu art. 63 k.k., tak jak zrobił to w treści art. 83 § 2 k.k. z 1969 r. Obecnie jednak ustawodawca zrezygnował z takiego zastrzeżenia.

Ponadto trudno znaleźć uzasadnienie tak daleko idącego „premiowania” skazanych, którym okres kary ograniczenia wolności, powstały w wyniku zastosowa-

---

<sup>18</sup> V. Konarska-Wrzosek, *Dyrektywy wyboru kary*, op. cit., s. 62–63; eadem, *W kwestii zaliczania faktycznego pozbawienia wolności na poczet orzeczonej kary*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 9, s. 97.

<sup>19</sup> Eadem, *Dyrektywy wyboru kary*, op. cit., s. 62–63; eadem, *W kwestii zaliczania faktycznego pozbawienia wolności*, op. cit., s. 97. Por. również eadem, w: R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 469; M. Melezini, w: T. Kaczmarek (red.), *System Prawa Karnego*, op. cit., s. 186.

<sup>20</sup> V. Konarska-Wrzosek, *Dyrektywy wyboru kary*, op. cit., s. 62–63; eadem, *W kwestii zaliczania faktycznego pozbawienia wolności*, op. cit., s. 97. Por. również eadem, w: R.A. Stefański (red.), *Kodeks*, op. cit., s. 469.

<sup>21</sup> V. Konarska-Wrzosek, *Dyrektywy wyboru kary*, op. cit., s. 62–63.

<sup>22</sup> W. Wróbel, w: W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 220.

nia art. 63 k.k. wyjdzie w miesiącach i dniach. Taka interpretacja prowadziłaby do nierównego traktowania skazanych na karę ograniczenia wolności, gdyby bowiem skazanemu po przeliczeniu okresu rzeczywistego pozbawienia wolności na karę ograniczenia wolności poza pełnymi miesiącami pozostał niewielki okres (np. 6 miesięcy i 6 godzin), to należałoby mu z tytułu tego dodatkowego okresu (tych 6 godzin) odliczyć cały kolejny miesiąc kary ograniczenia wolności (a więc należałoby mu zaliczyć pełne 7 miesięcy kary ograniczenia wolności), choć faktycznie był on pozbawiony wolności dłużej o dodatkowe kilka godzin.

Wydaje się, że w wypadku dokonywania zaliczeń na poczet kary ograniczenia wolności na podstawie art. 63 k.k. traci również na znaczeniu to, że karę tę orzeka się w miesięcznych (pełnych) jednostkach czasowych. Instytucja zaliczenia okresu rzeczywistego pozbawienia wolności na poczet orzeczonej kary jest w rzeczywistości instytucją prawa karnego wykonawczego. Tym samym powinna opierać się na schematach określonych w Kodeksie karnym wykonawczym<sup>23</sup>. Z kolei na etapie postępowania wykonawczego przekształcenie kary ograniczenia wolności w karę izolacyjną może nastąpić w przypadku, gdy skazany uchyla się od odbywania kary ograniczenia wolności, od świadczenia pieniężnego lub obowiązków orzeczonych na podstawie art. 34 § 3 k.k.<sup>24</sup> Wówczas, zgodnie z treścią art. 65 § 1 k.k.w., należy przyjąć, że jeden dzień zastępczej kary pozbawienia wolności równoważny jest dwóm dniom kary ograniczenia wolności<sup>25</sup>. Jednocześnie sąd ma obowiązek zaliczenia okresu kary ograniczenia wolności, którą skazany odbył przed zarządzeniem mu zastępczej kary pozbawienia wolności. Zamianie podlega tylko ta część kary, która nie została przez skazanego wykonana przed wydaniem postanowienia w przedmiocie zarządzenia wykonania kary. Zarządzenie wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności aktualizuje po stronie sądu obowiązek przeprowadzenia skrupulatnego rozliczenia skazanego z odbywania przez niego kary ograniczenia wolności *de facto* dzień po dniu. Co istotne, taki sam schemat obowiązuje w wypadku skazanego, który uchyla się od odbywania kary lub nałożonych na niego obowiązków zarówno przez pełny miesiąc (jego wielokrotność), jak i przez kilka dni (np. skazany odbywał karę ograniczenia wolności przez pierwsze 10 dni, a potem zaczął uchylać od jej odbywania). Rozliczenie następuje proporcjonalnie do czasu, w jakim skazany faktycznie odbywał orzeczoną względem niego karę. Należy podkreślić, że taki sam mechanizm obowiązuje w razie wstrzymania wykonania zastępczej kary pozbawiania wolności na podstawie art. 65a k.k.w. W tym wypadku zamiana następuje na odwrót, a więc z kary izolacyjnej na karę ograniczenia wolności. Sąd każdorazowo ma jednak obowiązek zaliczenia skazanemu każdego okresu odbywania kary zastępczej na poczet kary ograniczenia wolności

---

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 1997 r., nr 90, poz. 557; tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 652).

<sup>24</sup> W przypadku uchylania się skazanego od odbywania kary ograniczenia wolności zarządzenie zastępczej kary pozbawienia wolności ma charakter obligatoryjny. W pozostałych sytuacjach takie zarządzenie jest fakultatywne.

<sup>25</sup> Przy czym jeśli ustawa za dane przestępstwo nie przewiduje kary pozbawienia wolności, to górna granica kary zastępczej orzekanej w miejsce kary ograniczenia wolności nie może przekroczyć 6 miesięcy.

(art. 65a § 3 k.k.w.). Analogiczna zasada obowiązuje również w przypadku orzeczenia kary ograniczenia wolności w formie nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne (lub grzywny) na podstawie art. 75a § 1 k.k., czyli zamiast zarządzenia wykonania wobec skazanego uprzednio zawieszony kary pozbawienia wolności.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że przepisy Kodeksu postępowania wykonawczego umożliwiają, a wręcz nakazują dokonywanie przeliczenia kar wolnościowych, w tym kary ograniczenia wolności, na kary o charakterze izolacyjnym w stosunku 2:1<sup>26</sup>. Takie samo działanie rachunkowe powinno być dokonywane w wypadku zaliczania okresu rzeczywistego pozbawienia wolności na poczet kary ograniczenia wolności.

Należy również zwrócić uwagę, że trudno jest zrozumieć, dlaczego w przypadku zaliczenia okresu rzeczywistego pozbawienia wolności na poczet kary ograniczenia wolności postuluje się zaokrąglenie w górę do pełnego miesiąca okresu kary ograniczenia wolności, jaki wychodzi w dniach, zaś w przypadku zaliczenia tego samego okresu na poczet kary pozbawienia wolności bez żadnych zastrzeżeń przyjmuje się rozliczenie tego okresu dzień po dniu (1:1)<sup>27</sup>.

Co więcej, warto zauważyć, że w literaturze na gruncie art. 57a k.k. wprost dopuszcza się możliwość orzeczenia kary ograniczenia wolności w ułamkowej części miesiąca – przyjmuje się bowiem, że dolna granica tej kary wynosi 1 miesiąc i 15 dni<sup>28</sup>. W tym zakresie uznaje się, że art. 57a k.k. stanowi *lex specialis* do art. 34 § 1 k.k., który pozwala na orzekanie kary ograniczenia wolności w ułamkowej części miesiąca. Wydaje się, że art. 63 k.k. również należy traktować jako regulację szczególną w stosunku do przepisu określającego ogólne granice wymiaru kary ograniczenia wolności.

W świetle tego wydaje się, że okres rzeczywistego pozbawienia wolności, który zaliczany jest na poczet kary ograniczenia wolności można – a nawet należy –

---

<sup>26</sup> Taki przelicznik obowiązuje również w wypadku zamiany grzywny na zastępczą karę pozbawienia wolności (por. art. 46 § 2 k.k.w.).

<sup>27</sup> Dolna granica kary pozbawienia wolności wnosi 1 miesiąc, a zgodnie z art. 37 k.k. wymierza się w miesiącach i latach (podobnie jak w wypadku kary ograniczenia wolności).

<sup>28</sup> Tak: R. Hałas, w: A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 484, a także M. Budyn-Kulik, w: M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 217; V. Konarska-Wrzošek, w: eadem (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 217. Analogiczne stanowisko – choć w odniesieniu do kary pozbawienia wolności – zajął Sąd Najwyższy, który dokonując wykładni art. 59 § 1 k.k. z 1969 r. (odpowiednika aktualnego art. 57a k.k.), podkreślił, że: „najniższy wymiar kary pozbawienia wolności za występki zagrożony karą od 3 miesięcy, popełniony w okolicznościach wskazanych w art. 59 § 1 KK, wynosi 4 i pół miesiąca”. Por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 1970r., VI KZP 21/70, *Legalis* nr 14595.

W doktrynie prezentowane są również w tym zakresie dwa inne stanowiska. Zgodnie z pierwszym z nich, w takim wypadku wymierzoną skazanemu karę należy zaokrąglić w górę do pełnego miesiąca (tak I. Andrejew, w: I. Andrejew, W. Świda, W. Wolter (red.), *Kodeks karny z komentarzem*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1973, s. 253–254). W opozycji do tego stanowiska pojawia się druga interpretacja, zgodnie z którą w takim przypadku dolną granicę kary podwyższa się o połowę, a następnie zaokrągla się w dół do pełnych miesięcy (tak G. Łabuda, w: J. Giezek (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 409–410; W. Zalewski, w: M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1–116*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 846–847).

zaokrągać w górę jedynie do pełnego dnia, chociażby w wyniku takiego przeliczenia okres kary ograniczenia wolności, który powinien być uznany za odbyty przez skazanego w ramach uprzedniej jego izolacji, wyszedł w miesiącach i dniach.

Co istotne, zaliczenie okresu rzeczywistego pozbawienia wolności na poczet orzeczonej kary wpływa nie tylko na długość odbywania przez skazanego kary, ale również powoduje konieczność stosunkowego zmniejszenia liczby godzin wykonywania przez skazanego nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne lub wysokości potrącenia z przysługującego mu wynagrodzenia za pracę w tym miesiącu rozliczeniowym, w którym wymiar pozostałej skazanemu do odbycia kary ograniczenia wolności obejmuje jedynie ułamkową część miesiąca<sup>29</sup>.

W tym kontekście warto jeszcze zauważyć, że po wejściu w życie Kodeksu karnego z 1997 r. pojawiły się wątpliwości, w jaki sposób należy dokonywać zaokrąglenia, o którym mowa w art. 63 § 1 k.k. Wojciech Marcinkowski przedstawił dwie metody, na podstawie których mogło nastąpić zaokrąglenie. Pierwsza z nich polegała na przyjęciu, że jeden dzień rzeczywistego pozbawienia wolności równy jest dobie zegarowej, czyli kolejnym 24 godzinom, a do zaokrąglenia dochodziło jedynie w wypadku, gdy „ostatnia doba zegarowa rzeczywistego pozbawienia wolności nie osiąga pełnych 24 godzin”<sup>30</sup>. Druga metoda sprowadza się do odrębnego zaokrąglenia do pełnego dnia każdego dnia kalendarzowego, niezależnie od tego, „ile godzin w ciągu doby sprawca był faktycznie pozbawiony wolności”<sup>31</sup>. Powyższe wątpliwości zostały usunięte poprzez wprowadzenie Ustawą o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z 20 lutego 2015r.<sup>32</sup> art. 63 § 5 k.k., z treści którego *expressis verbis* wynika, że za dzień rzeczywistego pozbawienia wolności podlegającego zaliczeniu na poczet orzeczonej kary przyjmuje się okres 24 godzin, liczony od chwili rzeczywistego pozbawienia wolności.

Na mocy wskazanej ustawy ustawodawca doprecyzował również kwestię terminów, w których wykonywane są kary, a także inne środki wykonywane na podstawie przepisów Kodeksu karnego wykonawczego. Zgodnie z art. 12c k.k.w., w postępowaniu wykonawczym względem takich kar i środków należy przyjąć, że tydzień liczy się za 7 dni, miesiąc za 30 dni, a rok za 365 dni. Jak zauważa się w literaturze, na tle tegoż przepisu ujawnia się jednak rozbieżność pomiędzy okresem jednego roku, który rozumiany jest jako 365 dni, a okresem 12 miesięcy, które równoważne będą 360 dniom (12 x 30 dni)<sup>33</sup>. W tym kontekście należy zauważyć, że zgodnie z art. 34 § 1 k.k. kara ograniczenia wolności trwa najkrócej miesiąc,

<sup>29</sup> Por. L. Osiński, w: J. Lachowski (red.), *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 315.

<sup>30</sup> W. Marcinkowski, *Wybrane zagadnienia z praktyki stosowania prawa karnego materialnego i procesowego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2005, nr 4, s. 128.

<sup>31</sup> Za taką interpretacją opowiadała się V. Konarska-Wrzosek, *W kwestii zaliczania faktycznego pozbawienia wolności*, op. cit., s. 97.

<sup>32</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 396.

<sup>33</sup> J. Lachowski, *Wymiar kary w miesiącach i latach na gruncie kodeksu karnego z 1997 r.*, w: A. Muszyńska, P. Góralski (red.), *Współczesne przekształcenia sankcji karnych – zagadnienia teorii, wykładni i praktyki stosowania*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2018, s. 96–97. M. Szewczyk, w: M. Melezini (red.), *System Prawa Karnego. Tom 6. Kary i środki karne. Poddanie sprawcy próbie*, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2016,

a najdłużej 2 lata, chyba że ustawa stanowi inaczej, i wymierza się ją w miesiącach i latach. Ustawodawca nie przesądził jednak o tym, czy karę ograniczenia wolności należy orzekać w wymiarze 12 miesięcy, czy też jednego roku. W literaturze dominuje pogląd, że w takim wypadku należy orzec karę w rozmiarze jednego roku<sup>34</sup>. Podkreśla się bowiem, że za taką interpretacją przemawia wkładania systemowa w przypadku regulacji dotyczących kary pozbawienia wolności<sup>35</sup>. Jednocześnie zauważa się, że „lata oznaczają liczbę mnogą od roku”<sup>36</sup>. W rzeczywistości jednak literalne brzmienie art. 34 § 1 k.k. nie wyklucza możliwości orzeczenia kary ograniczenia wolności w rozmiarze 12 miesięcy. „Lata” oznaczają wielokrotność roku<sup>37</sup>, a więc jednostkę czasową większą od jednego roku<sup>38</sup>. Warto również zwrócić uwagę, że do 30 czerwca 2015 r. karę ograniczenia wolności co do zasady orzekało się w wymiarze do 12 miesięcy, niemniej w pewnych przypadkach można ją było orzec powyżej tego okresu, na przykład w przypadku kary łącznej. W takiej sytuacji sąd mógł wymierzyć karę ograniczenia wolności do lat 2, przy czym należało ją orzekać (tak jak obecnie) w miesiącach i latach (art. 86 § 1 k.k. w brzmieniu obowiązującym od 8 czerwca 2010 do 30 czerwca 2015 r.). Powyższe zestawienie

---

s. 214–215. I. Zgoliński, w: J. Lachowski (red.), *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 79.

<sup>34</sup> B.J. Stefańska, w: M. Filar (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 204. Podobnie również M. Szewczyk, w: M. Melezini (red.), *System Prawa Karnego*, op. cit., s. 214–215. T. Sroka, *Kara ograniczenia wolności*, w: W. Wróbel (red.), *Nowelizacja prawa karnego 2015. Komentarz*, Krakowski Instytut Prawa Karnego Fundacja, Kraków 2015, s. 94–95.

<sup>35</sup> Jerzy Lachowski podnosi, iż z jednej strony w Kodeksie karnym (zarówno w części ogólnej, jak i w części szczególnej) oraz Kodeksie karnym wykonawczym znajduje się wiele przepisów, w których ustawodawca posługuje się pojęciem kary 1 roku pozbawienia wolności, a nie 12 miesięcy kary pozbawienia wolności (np. art. 43 § 1 k.k., art. 64 § 2 k.k., art. 279 § 1 k.k., czy art. 43la § 1 pkt 1 k.k.w.). Z drugiej strony jednak autor ten zauważa, że w Kodeksie karnym ustawodawca w odniesieniu do niektórych obowiązków posługuje się sformułowaniem 12 miesięcy (dotyczy to obowiązku zgłaszania się do Policji lub innego wyznaczonego organu – art. 41a § 1 i 2 w zw. z art. 43 § 1a k.k.). W jego ocenie w przypadkach, gdy ustawa przewiduje niższe od 1 roku i 1 miesiąc, ale wyższe od 11 miesięcy minimum kary na poziomie 1 roku (czy to na podstawie przepisów części szczególnej, czy ogólnej Kodeksu karnego), to daną karę należy wymierzyć jako karę 1 roku pozbawienia wolności lub ograniczenia wolności (to samo dotyczy środków karnych, w których ustawodawca dolną ich granicę określił na poziomie 1 roku), natomiast w przypadkach, gdy ustawodawca jako górną granicę niektórych obowiązków ustalił na poziomie 12 miesięcy (art. 41a § 1 i 2 w zw. z art. 43 § 1a k.k.), to obowiązki te należy orzekać właśnie maksymalnie na okres 12 miesięcy, nie zaś 1 roku. Autor ten nie rozstrzyga jednak, jaki wymiar w jego ocenie ma przyjąć kara ograniczenia wolności lub kara pozbawienia wolności, gdy sąd orzeka tę karę w wymiarze wyższym niż 11 miesięcy, lecz niższym niż 1 rok i 1 miesiąc, w sytuacji, w której kara ta nie jest ani minimalną, ani maksymalną karą przewidzianą w ramach zagrożenia ustawowego danego przestępstwa. Por. J. Lachowski, *Wymiar kary*, op. cit., s. 100–103.

<sup>36</sup> B.J. Stefańska, w: M. Filar (red.), *Kodeks karny*, op. cit., s. 204.

<sup>37</sup> Słownik Języka Polskiego, hasło: „lata”, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/lata.html> (dostęp: 24.10.2018).

<sup>38</sup> Nadto w literaturze zwraca się uwagę, że ustawodawca w treści art. 34 § 1 k.k. (oraz art. 37 k.k. i art. 322 k.k.) przy określaniu wymiaru w miesiącach i latach posługuje się koniunkcją, w związku z czym należałoby przyjąć, że orzeczenie kary w miesiącach i latach jest możliwe dopiero w wypadku, gdy kara wynosi co najmniej 1 rok i 1 miesiąc (por. J. Lachowski, *Wymiar kary*, op. cit., s. 101).



prowadzi do wniosku, że ustawodawca w wypadku kary ograniczenia wolności nie zrównywał pojęcia 12 miesięcy z pojęciem 1 roku<sup>39</sup>. Należy jednak wskazać, że o ile przed 1 lipca 2015 r. była to jedynie tylko kwestia semantyczna, o tyle obecnie – z uwagi na treść art. 12c k.k.w. – ma ona dla skazanego niezwykle istotne znaczenie, albowiem od przyjętej interpretacji zależy, czy będzie on odbywał karę 5 dni dłużej, czy też nie. Wobec tego należałoby się zastanowić, czy nie przyjęcie takiej wykładni, która jest korzystniejsza dla skazanego, co z kolei oznaczałoby konieczność orzekania tej kary w rozmiarze 12 miesięcy, a nie jednego roku<sup>40</sup>. Przyjęcie niekorzystnej dla skazanego interpretacji wymagałoby definitywnego przesądzenia powyższej kwestii przez ustawodawcę i zmiany treści art. 34 § 1 k.k. Niemniej istnieje również trzecie wyjście. Wszelkie wątpliwości interpretacyjne rozwiązałyby bowiem zmiana treści art. 12c k.k.w. i przyjęcie, że rok oznacza 360 dni lub 12 miesięcy. Takie rozwiązanie wymagałoby od organów postępowania wykonawczego szczególnej dokładności przy obliczaniu okresów kary, a także innych szeroko rozumianych środków reakcji na czyn zabroniony. Alternatywnym rozwiązaniem pozostaje również uchylenie art. 12c k.k.w., w takim jednak przypadku

<sup>39</sup> Na tle uwag historycznoprawnych warto zauważyć, że w okresie przejściowym, tj. od 1 lipca 2015 do 14 kwietnia 2016 r. jednym z elementów względnie obligatoryjnych kary ograniczenia wolności był obowiązek pozostawania w miejscu stałego pobytu lub w innym wyznaczonym miejscu, z zastosowaniem systemu dozoru elektronicznego (art. 34 § 1a pkt 2) k.k. w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2015 do 14 kwietnia 2016 r.). W treści art. 35 § 3 k.k. (w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2015 do 14 kwietnia 2016 r.) ustawodawca wprost przesądził jednak, że obowiązek ten może być orzekany na czas nie dłuższy niż 12 miesięcy (nie zaś dłuższy niż 1 rok). Trudno zatem sobie wyobrazić sytuację, w której sąd, chcąc orzec obowiązek ten w maksymalnym rozmiarze (12 miesięcy), musiałby orzec karę 1 roku ograniczenia wolności. Co istotne, zarówno zmiana art. 34 § 1a pkt 2) k.k. oraz art. 35 § 3 k.k., jak wprowadzenie art. 12d k.k.w. zostały dokonane tą samą ustawą.

W tym kontekście Jerzy Lachowski dodatkowo zwraca uwagę, że w okresie od 1 września 1998 do 7 czerwca 2010 r. w wypadku nadzwyczajnego obostrzenia kary ograniczenia wolności można było orzec tę karę w wymiarze do 18 miesięcy, co wprost wynikało z art. 38 § 2 k.k. w brzmieniu obowiązującym od 1 września 1998 do 7 czerwca 2010 r.). W takim wypadku karę tę orzekało się w miesiącach. Autor ten podnosi jednak, że może to świadczyć o tym, iż ustawodawca wycofał się z takiego rozwiązania (podobnie jak rezygnacja z zastrzeżenia, że karę pozbawienia wolności poniżej roku orzekało się w miesiącach, a powyżej roku – w miesiącach i latach, co wynikało z treści art. 32 § 2 k.k. z 1969 r.). Por. J. Lachowski, *Wymiar kary*, op. cit., s. 101–102.

<sup>40</sup> Początkowo za taką interpretacją wprost opowiadał się także Jerzy Lachowski (por. idem, *Zasady orzekania kary ograniczenia wolności – wybrane zagadnienia*, w: T. Kalisz (red.), *Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego. Tom XL*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016, s. 38–39). Tym niemniej w nowszych opracowaniach autor nie przesądza jednoznacznie przedmiotowej kwestii, choć jednocześnie zwraca uwagę, że więcej argumentów przemawia za tym, by w takim wypadku wymiar kary określany był przez sąd na poziomie 12 miesięcy, nie zaś 1 roku (por. idem, *Wymiar kary*, op. cit., s. 100–103).

Za orzekaniem kary ograniczenia wolności w wymiarze 12 miesięcy (a nie 1 roku) zdaje się opowiadać również Tomasz Kalisz, gdyż podając przykłady sentencji wyroku, jakie mogłyby zapadać w wypadku orzeczenia wielowariantowej (uruchamianej sekwencyjnie) kary ograniczenia wolności, posługuje się sformulowaniem: „(. . .) i za to na podstawie (. . .) wymierza mu karę 12 miesięcy ograniczenia wolności polegającą na (. . .)” (por. T. Kalisz, *Kara ograniczenia wolności. Możliwości i bariery*, w: P. Góralski, A. Muszyńska (red.), *Racjonalna sankcja karna w systemie prawa*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2019, s. 213).

okres odbywania kary (czy też innego środka) zależny byłby od długości miesiąca, w którym/w których jest ona wykonywana, co różnicowałoby sytuację skazanych względem siebie w zależności od tego, w jakich miesiącach wykonywana jest przez nich kara.

Rozważania te, choć natury bardziej ogólnej, mają znaczenie również w kontekście zaliczenia okresu tymczasowego aresztowania na poczet orzeczonej kary ograniczenia wolności. Pojawia się bowiem problem z zaliczeniem na poczet tej kary okresu 6 miesięcy rzeczywistego pozbawienia wolności. Skoro w myśl art. 63 § 1 k.k. jeden dzień rzeczywistego pozbawienia wolności równy jest dwóm dniom ograniczenia wolności, to – mając na uwadze treść art. 12c k.k.w. – w omawianym przykładzie wymiar kary, którą zalicza się skazanemu, wynosi 12 miesięcy. Jeśli zaś sąd wymierzy skazanemu karę jednego roku ograniczenia wolności, to powstaje pytanie, co zrobić z 5 dniami kary, która „pozostanie” skazanemu *de facto* do odbycia. Trudno w takiej sytuacji wymagać, aby skazany odbył brakujące mu 5 dni kary. Takie zachowanie byłoby zupełnie nieracjonalne, a ponadto generowałyby koszty związane z koniecznością wdrożenia do wykonania zaledwie kilku dni kary. Nie zawsze będzie można w takim przypadku skorzystać z dobrodziejstwa art. 64 k.k.w., albowiem to, czy i w jakim zakresie karę ograniczenia wolności można uznać za wykonaną, ocenia się przez pryzmat osiągnięcia przez skazanego celów kary określonych w art. 53 k.k.w. W takim wypadku pewnym rozwiązaniem może być również zwolnienie skazanego od reszty kary ograniczenia wolności na podstawie art. 83 k.k. Niemniej skrócenie kary na podstawie art. 83 k.k. można zastosować jedynie wobec skazanego, który spełnia określone w tym przepisie przesłanki<sup>41</sup>. Tym samym nie każdy skazany będzie mógł skorzystać z tej instytucji<sup>42</sup>. W związku z powyższym rozwiązanie tego problemu wymaga ingerencji ustawodawcy poprzez zmianę (względnie uchYLENIE) treści art. 12c k.k.w. i wyeliminowanie rozbieżności pomiędzy okresem 12 miesięcy oraz jednego roku.

### 3. ZALICZENIE OKRESU RZECZYWISTEGO POZBAWIENIA WOLNOŚCI NA POCZET KARY OGRANICZENIA WOLNOŚCI A ODBYCIE KARY W ROZUMIENIU ART. 83 K.K.

Na tle tych rozważań warto również zauważyć, że zaliczenie okresu rzeczywistego pozbawienia wolności na poczet kary ograniczenia wolności będzie miało również wpływ na nabycie uprawnień do ubiegania się o przedterminowe zwolnienie skazanego z odbycia reszty kary ograniczenia wolności w trybie art. 83 k.k.

---

<sup>41</sup> Sąd może zastosować takie zwolnienie wobec skazanego na karę ograniczenia wolności, który odbył przynajmniej połowę orzeczonej kary (przesłanka formalna), a który przestrzegał przy tym porządku prawnego oraz wykonał nałożone na niego obowiązki, orzeczone środki karne, środki kompensacyjne i przepadek (przesłanki materialne).

<sup>42</sup> Zwłaszcza że okres, który pozostaje skazanemu do odbycia, jest bardzo krótki, a przez to istnieje ryzyko, że sąd nie zdąży w odpowiednim czasie wydać rozstrzygnięcia w tym zakresie.



Jedną z przesłanek, od której ustawodawca uzależnił możliwość skorzystania z dobrodziejstwa art. 83 k.k., jest odbycie przez skazanego przynajmniej połowy kary. W związku z tym powstaje pytanie, czy przy obliczaniu tego okresu należy uwzględnić również okres rzeczywistego pozbawienia wolności, który został skazanemu zaliczony na poczet kary ograniczenia wolności na podstawie art. 63 § 1 k.k. W literaturze przyjmuje się, że okres ten powinien być uwzględniany przy ocenie spełnienia przez skazanego przesłanek (odbycia przez niego określonej części kary) z art. 83 k.k.<sup>43</sup> Nic nie stoi bowiem na przeszkodzie, aby w takim przypadku okres ten uwzględniać<sup>44</sup>, tym bardziej że taka interpretacja jest korzystna dla skazanego.

W literaturze podkreśla się, że zaliczenie okresu rzeczywistego pozbawienia wolności na poczet kary ograniczenia wolności należy traktować jako jedną z form odbywania tej kary<sup>45</sup>. Warto zauważyć, że w wyjątkowych przypadkach cała kara może być wykonana w tej właśnie formie. Stanie się tak, gdy zaliczenie okresu rzeczywistego pozbawienia wolności na poczet orzeczonej kary w całości „wchłonie” tą karę (np. skazany był tymczasowo aresztowany na okres 3 miesięcy, a następnie został skazany na karę 6 miesięcy ograniczenia wolności). Przede wszystkim jednak zaliczenie stanowić będzie jedynie modalną formę tej kary, która to – w przeciwieństwie do tradycyjnych form – faktycznie wykonana została jeszcze przed rozpoczęciem odbywania kary przez skazanego (a nawet przed wydaniem wyroku skazującego). W praktyce pomiędzy zakończeniem okresu rzeczywistego pozbawienia wolności a rozpoczęciem przez skazanego odbywania kary ograniczenia wolności może upłynąć długi czas. Należy jednak wskazać, że do oceny, czy skazany odbył wymagany przez ustawodawcę okres umożliwiający zwolnienie go z reszty kary, o którym mowa w art. 83 k.k., nie wlicza się okresu pomiędzy zakończeniem okresu rzeczywistego pozbawienia wolności a rozpoczęciem odbywania przez niego kary ograniczenia wolności. Tym samym przy ocenie spełnienia przesłanki formalnej do zwolnienia skazanego z reszty kary ograniczenia wolności będzie miał znaczenie jedynie faktyczny okres, o którym mowa w art. 63 § 1 k.k.

W tym kontekście warto zauważyć, że początek odbywania kary wiąże się z dniem, w którym skazany przystąpił do wykonywania wskazanej pracy w wypadku orze-

<sup>43</sup> S. Hypś, w: A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 567; J. Lachowski, *Zasady orzekania kary ograniczenia wolności*, op. cit., s. 1074.

<sup>44</sup> Ustawą o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z 20 lutego 2015 r. ustawodawca wyeliminował przesłankę w postaci sumiennego wykonywania wskazanej skazanemu pracy. Zmiana ta wiązała się z wprowadzeniem nowej treści kary ograniczenia wolności, niemniej choć ustawodawca zrezygnował z dwóch form kary ograniczenia wolności (tj. obowiązku pozostawania w miejscu stałego pobytu lub w innym wyznaczonym miejscu z zastosowaniem systemu dozoru elektronicznego, a także obowiązku, o którym mowa w art. 72 § 1 pkt 4–7a), to brzmienie art. 83 k.k. nie uległo dalszym zmianom. Na potrzeby art. 83 k.k. uwzględnieniu podlegać powinna zatem każda forma wykonania kary ograniczenia wolności, w tym także taka, która została wykonana poprzez zaliczenie na poczet tej kary okresu rzeczywistego pozbawienia wolności na podstawie art. 63 § 1 k.k..

<sup>45</sup> J. Lachowski, w: M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Art. 1–116*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 1074.

czenia kary ograniczenia wolności w formie, o której mowa w art. 34 § 1a pkt 1) k.k. lub z dniem będącym pierwszym dniem okresu, w którym dokonuje się potrącenia z wynagrodzenia za pracę skazanego w wypadku orzeczenia tej kary w formie, o której mowa w art. 34 § 1a pkt 4) k.k. W razie kumulatywnego orzeczenia obu tych form kary, początek odbywania całej kary należy wiązać z dniem, w którym rozpoczyna się wykonywanie pierwszej z orzeczonej względem skazanego form kary ograniczenia wolności<sup>46</sup>. W takim wypadku zakończenie odbywania kary nastąpi z upływem okresu, na jaki orzeczona tą karą, liczonego od dnia rozpoczęcia wykonywania przez skazanego pierwszej z form tej kary (niezależnie od tego, w jakim wymiarze druga z form została wykonana i czy w ogóle została przez niego wykonana). W taki sam sposób należy również obliczać okres odbycia przez skazanego przynajmniej połowy orzeczonej względem niego kary ograniczenia wolności na potrzeby art. 83 k.k. Początek okresu, o którym mowa w art. 83 k.k., należy liczyć od dnia, w którym skazany rozpoczął odbywanie (chronologicznie) pierwszej z form kary ograniczenia wolności<sup>47</sup>. Do tak obliczanego okresu należy doliczyć część kary, która została skazanemu zaliczona na podstawie art. 63 k.k.

## BIBLIOGRAFIA

- Andrejew I., Świda W., Wolter W. (red.), *Kodeks karny z komentarzem*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1973.
- Filar M. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Giezek J. (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

---

<sup>46</sup> T. Sroka, *Kara ograniczenia wolności*, w: W. Wróbel (red.), *Nowelizacja prawa karnego 2015*, op. cit., s. 101. Por. również L. Osiński, w: J. Lachowski (red.), *Kodeks karny wykonawczy*, op. cit., s. 312.

<sup>47</sup> W doktrynie prezentowane jest również odmienne stanowisko. Zdaniem niektórych przedstawicieli nauki, w wypadku kumulatywnego orzeczenia obu wariantów kary ograniczenia wolności niezbędne jest wykonanie przynajmniej w połowie każdego z wariantów kary. Tak: J. Skupiński, J. Mierzwińska-Lorencka, w: R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 579. J. Lachowski, *Kodeks karny wykonawczy*, op. cit., s. 1074.

Wydaje się jednak, iż takie stanowisko jest niezasadne w świetle brzmienia art. 83 k.k., a także przyjmowanej na gruncie kary ograniczenia wolności koncepcji jedności tej kary. Ustawodawca w treści art. 83 k.k. posługuje się sformułowaniem „odbycia przez skazanego przynajmniej połowy orzeczonej kary”, nie zaś odbycia przez skazanego przynajmniej połowy każdego z wariantów kary. W tym kontekście należy podkreślić, że zgodnie z koncepcją jedności kary ograniczenia wolności, łącznie (kumulatywnie) orzeczone względem skazanego formy kary składają się na jedną i niepodzielną karę (por. T. Sroka, *Kara ograniczenia wolności*, w: W. Wróbel (red.), *Nowelizacja prawa karnego 2015*, op. cit., s. 144). Brak jest zatem podstaw do tego, aby dokonywać oceny okresu odbycia przez skazanego, o którym mowa w art. 83 k.k. przez pryzmat poszczególnych jej form. Tym bardziej że taka interpretacja mogłaby w praktyce pozbawić skazanego (a przynajmniej znacząco utrudnić) możliwości skorzystania z dobrodziejstwa art. 83 k.k. w wypadku gdy pomiędzy momentem uruchomienia poszczególnych form kary upłynie długi okres lub gdy orzeczona wobec skazanego kara ograniczenia wolności przyjmie postać sekwencyjną, w której poszczególne warianty kary wykonywane są jeden po drugim (na temat dopuszczalności stosowania takiego modelu – por. T. Kalisz, *Treść i elementy kształtujące karę ograniczenia wolności*, „Ius Novum” 2016, z. 3, s. 72).

- Górniok O., Hoc S., Kalitowski M., Przyjemski S.M., Sienkiewicz Z., Szumski J., Tyszkiewicz L., Wąsek A., *Kodeks karny. Komentarz. Tom I. Art. 1–116*, Wydawnictwo ARCHE, Gdańsk 2005.
- Grzeškowiak A., Wiak K. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Kaczmarek T. (red.), *System Prawa Karnego. Tom 5. Nauka o karze. Sądowy wymiar kary*, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2017.
- Kalisz T., *Kara ograniczenia wolności. Możliwości i bariery*, w: P. Góralski, A. Muszyńska (red.), *Racjonalna sankcja karna w systemie prawa*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2019, s. 201–214.
- Kalisz T., *Treść i elementy kształtujące karę ograniczenia wolności*, „Ius Novum” 2016, z. 3, s. 64–76.
- Konarska-Wrzosek V., *Dyrektywy wyboru kary w polskim ustawodawstwie karnym*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2002.
- Konarska-Wrzosek V. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Konarska-Wrzosek V., *W kwestii zaliczania faktycznego pozbawienia wolności na poczet orzeczonej kary*, „Przeгляд Sądowy” 2000, nr 9, s. 94–101.
- Królikowski M., Zawłocki R. (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1–116*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Lachowski J. (red.), *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Lachowski J., *Wymiar kary w miesiącach i latach na gruncie kodeksu karnego z 1997 r.*, w: A. Muszyńska, P. Góralski (red.), *Współczesne przekształcenia sankcji karnych – zagadnienia teorii, wykładni i praktyki stosowania*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2018, s. 93–105.
- Lachowski J., *Zasady orzekania kary ograniczenia wolności – wybrane zagadnienia*, w: T. Kalisz (red.), *Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego. Tom XL*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016, s. 25–45.
- Marcinkowski W., *Wybrane zagadnienia z praktyki stosowania prawa karnego materialnego i procesowego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2005, nr 4, s. 128–134.
- Marek A., *Kodeks karny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Melezini M. (red.), *System Prawa Karnego. Tom 6. Kary i środki karne. Poddanie sprawcy próbie*, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2016.
- Mozgawa M. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Słownik Języka Polskiego, hasło: „lata”, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/lata.html> (dostęp: 24.10.2018).
- Skrobotowicz G.A., *Zaliczenie tymczasowego aresztowania na poczet kary orzeczonej w innej sprawie*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 9, s. 100–110.
- Sroka T., *Kara ograniczenia wolności*, w: W. Wróbel (red.), *Nowelizacja prawa karnego 2015. Komentarz*, Krakowski Instytut Prawa Karnego Fundacja, Kraków 2015.
- Stefański R.A. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Wróbel W., Zoll A. (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 53–116*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

## COMMENTS ON CREDITING THE PERIOD OF ACTUAL DEPRIVATION OF LIBERTY TOWARDS PENALTY OF RESTRICTION OF LIBERTY UNDER ARTICLE 63 CRIMINAL CODE

### Summary

This article discusses certain issues relating to the crediting of the period of actual deprivation of liberty towards the penalty of restriction of liberty in accordance with Article 63 of the Polish Criminal Code. The author presents a method of rounding up the period of a sentenced person's prior detention to be credited towards the penalty of restriction of liberty subsequently imposed upon him/her, which differs from the method adopted so far in the legal doctrine, while indicating that there are no grounds in the current legal state for rounding that period up to a full month and that the rounding up should only be to a full day. The paper also points to the difficulties related to the crediting of the period of actual deprivation of liberty towards the penalty of restriction of liberty resulting from the lack of coherence between the period of one year and the period of 12 months (Article 12c of the Polish Penal Enforcement Code). The article also discusses the impact that crediting of the sentenced person's detention period under Article 63 Criminal Code has on the possibility of releasing such person from serving the remainder of his/her penalty under Article 83 Criminal Code.

Keywords: penalty of restriction of liberty, crediting of the period of actual deprivation of liberty, release of the sentenced person from the remainder of the penalty of restriction of liberty

## KILKA UWAG W KWESTII ZALICZENIA OKRESU RZECZYWISTEGO POZBAWIENIA WOLNOŚCI NA POCZET KARY OGRANICZENIA WOLNOŚCI NA PODSTAWIE ART. 63 K.K.

### Streszczenie

Artykuł dotyczy wybranych zagadnień związanych z zaliczaniem okresu rzeczywistego pozbawienia wolności na poczet kary ograniczenia wolności w trybie art. 63 k.k. Autorka prezentuje odmienny od przyjmowanego dotychczas w doktrynie sposób zaokrąglania okresu uprzedniej izolacji skazanego na poczet orzeczonej następnie względem niego kary ograniczenia wolności, wskazując, że w aktualnym stanie prawnym brak jest podstaw do zaokrąglania tego okresu w górę do pełnego miesiąca, a zaokrąglenie powinno nastąpić w górę jedynie do pełnego dnia. W pracy zwrócono również uwagę na trudności związane z dokonywaniem zaliczenia okresu rzeczywistego pozbawiania wolności na poczet kary ograniczenia wolności, wynikające z braku koherencji pomiędzy okresem jednego roku, a okresem 12 miesięcy (art. 12c k.k.w.). Omówiony został także wpływ zaliczenia skazanemu okresu izolacji, w trybie art. 63 k.k., na możliwość zwolnienia go od reszty kary na podstawie art. 83 k.k.

Słowa kluczowe: kara ograniczenia wolności, zaliczenie okresu rzeczywistego pozbawienia wolności, zwolnienie skazanego od reszty kary ograniczenia wolności

## ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LA CÓMPUTO DEL PERIODO DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD EFECTIVA PARA LA PENA DE RESTRICCIÓN DE LIBERTAD EN VIRTUD DEL ART. 63 DEL CÓDIGO PENAL

### Resumen

El artículo versa sobre algunos problemas relacionados con el cómputo de periodo de privación de libertad efectiva para la pena de restricción de libertad impuesta en virtud del art. 63 del código penal. La autora presenta el cómputo de redondeo de previo aislamiento, asentado en la doctrina, para la pena de restricción de libertad impuesta posteriormente, indicando que en la regulación vigente faltan bases para redondear este periodo hasta el mes completo, por lo que habrá que redondear únicamente hasta el día completo. Se presta también atención a las dificultades relativas al cómputo de periodo de privación de libertad efectiva para la pena de restricción de libertad, que se deben a falta de coherencia entre el periodo de un año y el periodo de 12 meses (art. 12c del código penal de ejecución). Se habla también de cómo afecta el cómputo de periodo de aislamiento de condenado a la pena de restricción de libertad en virtud del art. 63 del código penal a la posibilidad de eximirle del resto de la pena en virtud del art. 83 del código penal.

Palabras claves: pena de restricción de libertad, cómputo de periodo efectivo de privación de libertad, liberación de condenado del resto de la pena de restricción de libertad

## НЕСКОЛЬКО ЗАМЕЧАНИЙ ОТНОСИТЕЛЬНО ЗАЧЕТА ВРЕМЕНИ СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ В СРОК НАКАЗАНИЯ В ВИДЕ ОГРАНИЧЕНИЯ СВОБОДЫ В СООТВЕТСТВИИ СО СТ. 63 УК

### Аннотация

В статье рассмотрены некоторые вопросы, связанные с зачетом времени содержания под стражей в срок наказания в виде ограничения свободы в соответствии со ст. 63 УК. Автор представляет метод округления времени предварительного заключения осужденного при его зачете в срок назначенного ему наказания в виде ограничения свободы, который отличается от ранее принятого в доктрине. Она указывает, что действующее законодательство не дает оснований для округления этого срока в большую сторону до целого месяца, и что округление должно проводиться в большую сторону только до целого дня. В работе также обращено внимание на трудности, связанные с зачетом времени фактического лишения свободы в срок наказания в виде ограничения свободы из-за несовпадения периода длительностью один год с периодом длительностью 12 месяцев (статья 12с УИК). В ней также обсуждается влияние зачета осужденному времени содержания под стражей в соответствии со ст. 63 УК на возможность его освобождения от отбывания оставшейся части наказания в соответствии со ст. 83 УК.

Ключевые слова: наказание в виде ограничения свободы; зачет времени фактического лишения свободы; освобождение осужденного от отбывания оставшейся части наказания в виде ограничения свободы

## EINIGE BEMERKUNGEN ZUR ANRECHNUNG DER TATSÄCHLICHEN DAUER DES TATSÄCHLICHEN FREIHEITSENTZUGS AUF EINE FREIHEITSBESCHRÄNKENDE STRAFE NACH ARTIKEL 63 DES POLNISCHEN STRAFGESETZBUCHES

### Zusammenfassung

Der Artikel befasst sich mit ausgewählten Fragen im Zusammenhang mit der Anrechnung der Dauer des tatsächlichen Freiheitsentzugs auf eine freiheitsbeschränkende Strafe nach Artikel 63 des polnischen Strafgesetzbuches. Die Verfasserin stellt eine von der bisher in der Rechtslehre anerkannten Praxis abweichende Methode zur Rundung der Dauer des vorherigen Freiheitsentzugs eines Verurteilten auf die nachfolgend gegen diesen verhängte Freiheitsbeschränkungsstrafe zur Diskussion und weist darauf hin, dass nach dem aktuellen Stand der Rechtsvorschriften keine Grundlage dafür besteht, diese Zeitdauer auf volle Monate aufzurunden und eine Aufrundung nur auf ganze Tage erfolgen sollte. Die Arbeit machte auch auf die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Anrechnung der tatsächlichen Haftdauer auf eine freiheitsbeschränkende Strafe aufgrund der mangelnden Kohärenz zwischen dem Zeitraum von einem Jahr und der Zeit von 12 Monaten (Artikel 12c des polnischen Strafvollstreckungsgesetzbuches – Kodeks karny wykonawczy) aufmerksam. Ebenfalls erörtert wird der Einfluss, den die Anrechnung der Isolationszeit eines Verurteilten nach Artikel 63 des polnischen Strafgesetzbuches auf die Möglichkeit hat, diesem den Rest seiner Strafe gemäß Artikel 83 des polnischen Strafgesetzbuches zu erlassen.

Schlüsselwörter: Freiheitsbeschränkungsstrafe, Anrechnung der Dauer des tatsächlichen Freiheitsentzugs, Befreiung einer zu Freiheitsbeschränkung verurteilten Person von der Reststrafe

## QUELQUES REMARQUES CONCERNANT L'IMPUTATION DE LA PÉRIODE EFFECTIVE DE PRIVATION DE LIBERTÉ SUR LA PEINE DE RESTRICTION DE LIBERTÉ PRÉVUE À L'ARTICLE 63 DU CODE PÉNAL

### Résumé

L'article concerne certaines questions liées à l'imputation de la période effective de privation de liberté sur la peine de restriction de liberté conformément à la procédure de l'art. 63 du Code pénal. L'auteur présente un moyen, différent de celui adopté jusqu'à présent dans la doctrine, d'arrondir la période d'isolement préalable d'un condamné à la condamnation ultérieure à une restriction de liberté, en indiquant que, dans le cadre juridique actuel, il n'y a aucune raison d'arrondir cette période à un mois complet, et que l'arrondi devrait avoir lieu vers le haut jusqu'à la journée complète. L'auteur attire également l'attention sur les difficultés liées à l'imputation de la période effective de privation de liberté sur la peine de restriction de liberté résultant d'un manque de cohérence entre la période d'un an et la période de 12 mois (article 12c du Code pénal exécutif). L'impact de l'octroi au condamné d'une période d'isolement conformément à l'art. 63 du Code pénal pour la possibilité de libération du reste de sa peine conformément à l'art. 83 du Code pénal a également été discuté.

Mots-clés : restriction de liberté, l'imputation de la période d'emprisonnement effective, libération du condamné du reste de la peine de restriction de liberté

## ALCUNE OSSERVAZIONI SULLA DETRAZIONE DEL PERIODO DI EFFETTIVA PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ DALLA PENA DETENTIVA SULLA BASE DELL'ART. 63 DEL CODICE PENALE

### Sintesi

L'articolo riguarda aspetti selezionati legati alla detrazione del periodo di effettiva privazione della libertà dalla pena detentiva ai sensi dell'art. 63 del Codice penale. L'autrice presenta un modo diverso da quelli finora assunti di arrotondamento del periodo di precedente isolamento del condannato, da detrarre dalla pena detentiva successivamente comminata nei suoi confronti, indicando che nell'attuale contesto normativo non vi sono le basi per arrotondare tale periodo per eccesso al mese intero, mentre l'arrotondamento dovrebbe essere svolto per eccesso unicamente al giorno intero. Nel lavoro si è posta anche l'attenzione sulle difficoltà legate alla detrazione del periodo di effettiva privazione della libertà dalla pena detentiva derivanti dalla mancanza di coerenza tra il periodo di un anno e il periodo di 12 mesi (art. 12c del Codice penale esecutivo). È stato anche trattato l'effetto della detrazione del periodo di isolamento del condannato, ai sensi dell'art. 63 del Codice penale, sulla sua possibile liberazione condizionale sulla base dell'art. 83 del Codice penale.

Parole chiave: pena detentiva, detrazione del periodo di effettiva privazione della libertà, liberazione condizionale del condannato

Cytuj jako: Piekut G., *Comments on crediting the period of actual deprivation of liberty towards penalty of restriction of liberty under Article 63 Criminal Code* [Kilka uwag w kwestii zaliczenia okresu rzeczywistego pozbawienia wolności na poczet kary ograniczenia wolności na podstawie art. 63 k.k.], „Ius Novum” 2020 (14) nr 3, s. 55–72. DOI:10.26399/iusnovum.v14.3.2020.25/g.piekut

Cite as: Piekut, G. (2020) 'Kilka uwag w kwestii zaliczenia okresu rzeczywistego pozbawienia wolności na poczet kary ograniczenia wolności na podstawie art. 63 k.k.'. *Ius Novum* (Vol. 14) 3, s. 55–72. DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.25/g.piekut





**PRAWO DO ODPOWIEDNIEJ  
REPREZENTACJI OSKARŻONYCH  
Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIĄ  
INTELEKTUALNĄ  
W POSTĘPOWANIU KARNYM**

KATARZYNA GIRDWOYŃ\*

DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.26/k.girdwoyn

Osobom z deficytami w sferze psychicznej czy intelektualnej, będącym uczestnikami postępowania karnego, bez wątpienia należy stworzyć możliwości pozwalające im na korzystanie z przyznanych praw z poszanowaniem zasady równego traktowania wszystkich obywateli<sup>1</sup>. Poza art. 32 Konstytucji, wynika to wprost chociażby z art. 13 Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych, nakładającego na państwa-strony obowiązek zagwarantowania takim osobom skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości na równych zasadach z innymi obywatelami, w tym poprzez zapewnienie dostosowań proceduralnych i właściwych dla wieku, aby im umożliwić, pośrednie lub bezpośrednio, uczestnictwo w postępowaniu prawnym, również w roli świadka, w tym na etapie śledztwa i w innych wstępnych fazach postępowania<sup>2</sup>. Konieczność uwzględnienia niepełnosprawności pokrzywdzonych podkreślono również w treści Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r., ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującej decyzje ramową Rady 2001/220/WSiSW<sup>3</sup>.

Niepełnosprawność intelektualna osób, przeciwko którym prowadzone jest postępowanie karne<sup>4</sup>, oznacza, że podlegają oni definicji podejrzanych lub oskar-

---

\* dr, adiunkt w Zakładzie Postępowania Karnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, e-mail: k.girdwoyn@uw.edu.pl; ORCID: 0000-0002-2788-8308

<sup>1</sup> Por. K.L. Paprzycki, *Osoba niepełnosprawna psychicznie w prawie i postępowaniu karnym. Zarys problematyki*, „Forum Iuridicum” 2002, s. 107–111, 119.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 1169.

<sup>3</sup> Dz. Urz. UE nr L. 2012.315.57

<sup>4</sup> W artykule tym przedstawiono pogłębioną analizę niektórych tez zaprezentowanych podczas wystąpienia na konferencji – IX Zjeździe Katedr Postępowania Karnego: *Quo vadit*

zonych wymagających szczególnego traktowania. W Preambule Zalecenia Komisji z dnia 27 listopada 2013 r.<sup>5</sup> poświęconej tej kategorii uczestników procesu karnego wskazuje się, że odnosi się ona do wszystkich osób, które – ze względu na swój wiek, stan umysłowy lub fizyczny bądź niepełnosprawność – nie są w stanie zrozumieć postępowania karnego i skutecznie w nim uczestniczyć. Dodatkowo w akcie sformułowano powinność domniemania szczególnie trudnej sytuacji osoby, przeciwko której jest ono prowadzone. Problematyka ta, pomimo niewiążącego charakteru aktu, nie pozostaje jednak wyłącznie w sferze deklaratoryjnej. Potrzeba przyznania takim osobom dodatkowych praw została wyrażona również w zapisach dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>6</sup>.

Treść tych regulacji – i wyznaczonych przez nie standardów w zakresie zapewnienia oskarżonym z niepełnosprawnością intelektualną odpowiednich gwarancji – uzasadnia podjęcie próby oceny adekwatności polskich rozwiązań w kontekście odpowiedniej reprezentacji procesowej. Rozważania obejmą dwa najistotniejsze aspekty: w pierwszej kolejności analizie zostaną poddane teoretyczne i praktyczne kwestie związane z przyznaniem pomocy prawnej osobom z ułomnościami intelektualnymi – nie tylko przez pryzmat rozwiązań kodeksowych, ale również wytycznych adresowanych do organów ścigania. Drugi poruszony w artykule wątek obejmie analizę rodzimych przepisów odnoszących się do udziału stosownej osoby dorosłej w czynnościach z udziałem takiej kategorii oskarżonych przez pryzmat zapisów zalecenia Komisji Europejskiej. Poza skonfrontowaniem regulacji w zakresie reprezentacji pokrzywdzonego oraz osoby, przeciwko której jest prowadzone postępowanie karne, gdy spełniają one kryterium „osoby wymagającej szczególnego traktowania”, a nie są ubezwłasnowolnione, zostanie również zasygnalizowana instytucja doradcy tymczasowego, przewidziana w postępowaniu cywilnym. Podjęte w opracowaniu rozważania uzasadniają postawienie tezy o niewystarczalności regulacji, mających na celu zapewnienie osobom z niepełno-

---

*processus criminalis? Proces karny sensu largo – rzeczywistość i wyzwania*, Łódź, 16–18 września 2019 r.

<sup>5</sup> Zalecenie Komisji z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie gwarancji procesowych dla osób wymagających szczególnego traktowania podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym (2013/C 378/02; Dz. Urz. UE nr C.2013.378.8).

<sup>6</sup> Oprócz pozostającej poza zakresem rozważań w niniejszym tekście Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/800/EU z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym (Dz. Urz. UE nr L.2016.132.1), mimo że należy je zaliczyć do kategorii osób wymagających szczególnego wsparcia, są to: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/64/UE z dnia 20 października 2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym (Dz. Urz. UE nr L.2010.280.1); Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/13/UE z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym (Dz. Urz. UE nr L 142/1 z 1.06.2012); Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności (Dz. Urz. UE nr L.2016.294.1); Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/343/UE z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym (Dz. Urz. UE nr L.2016.65.1).

sprawnością intelektualną realnego wsparcia prawnego, a także o braku regulacji podstaw oraz udziału w czynnościach procesowych osoby na przykład sprawującej pieczę nad oskarżonym z niepełnosprawnością intelektualną.

O tym, że kwestie te nie mają wyłącznie charakteru teoretycznego, świadczą wyniki badań empirycznych. Pomimo braku bardziej aktualnych statystyk dotyczących sytuacji w Polsce<sup>7</sup>, które pokazywałyby skalę zjawiska, dane z 1983 r. wskazują, że u około 40% skazanych stwierdzono pewien rodzaj upośledzenia umysłowego<sup>8</sup>. Podkreślić w tym miejscu trzeba, że chociaż Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego<sup>9</sup> do osób z zaburzeniami psychicznymi zalicza również osoby upośledzone umysłowo, powyższy termin ustawowy – stąd nadal dość powszechnie stosowany w piśmiennictwie prawniczym i orzecznictwie jest przedmiotem powszechnej krytyki również w literaturze medycznej<sup>10</sup>. Stąd w jego miejsce stosuje się pojęcie niepełnosprawności intelektualnej (NI), zastępując nim określenia: „upośledzenie umysłowe”, „osłabienie rozwoju intelektualnego” czy „upośledzenie zdolności uczenia się”<sup>11</sup>. Jak podkreślają P. Gałęcki i K. Bobińska: „Ustawodawca nie uwzględnił dynamiki zmian w zakresie podejścia medycznego do zagadnień zdrowia psychicznego”<sup>12</sup>. Choć wskaźnik rozpowszechnienia osób z zaburzeniami rozwoju intelektu<sup>13</sup> jest trudny do określenia, szacuje się jego występowanie w populacji na 1%, chociaż z niektórych źródeł wynika, że może on sięgać 2–3%<sup>14</sup>. Na podstawie badań przeprowadzonych w różnych państwach przyjmuje się, że odsetek osób NI wśród odbywających karę pozbawienia wolności wynosi od 4 do 10%. Według szacunków J. Heitzmana, przy założeniu populacji osadzonych na poziomie 70 tysięcy, może to dotyczyć od 3 do 7 tysięcy osób<sup>15</sup>. Nie-

---

<sup>7</sup> M. Gordon, *Osoby niepełnosprawne w jednostkach penitencjarnych* – wystąpienie podczas I Kongresu Praw Obywatelskich w dniu 9 grudnia 2017 r. – informacja dostępna na stronie:

<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/kpo/panel/panel-sytuacja-osob-z-niepelnosprawnoscia-intelektualna-lub-psychiczna-w-jednostkach-penitencjarnych> (dostęp: 7.06.2019).

<sup>8</sup> Podaję za M. Gordon, *Sytuacja osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w jednostkach penitencjarnych* – treść dostępna na stronie: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:RCiAr9paDMgl:https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/M%2520Gordon%2520Osoby%2520niepe%25C5%2582nosprawne%2520w%2520jednostkach%2520penitencjarnych.pptx+&cd=3&hl=pl&ct=clnk&gl=pl> (dostęp: 10.09.2019).

<sup>9</sup> Art. 3 ust. 1 Ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (tekst jednolity – Dz.U. z 2018 r., poz. 1878 z późn. zm.).

<sup>10</sup> P. Gałęcki, A. Szulc, *Psychiatria*, Wrocław 2018, s. 365. Zwraca na to uwagę również Rzecznik Praw Obywatelskich – *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2018*, s. 314 – treść dostępna na stronie: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20Roczna%20Rzecznika%20Praw%20Obywatelskich%20za%20rok%202018.pdf> (dostęp: 10.02.2020).

<sup>11</sup> P. Gałęcki, A. Szulc, *Psychiatria*, op. cit., s. 367.

<sup>12</sup> Jak dalej jednak prognozują Autorzy, w przyszłości termin „NI” również zostanie uznany za stygmatyzujący, co będzie oznaczało konieczność jego zmiany – K. Bobińska, P. Gałęcki, K. Eichstaedt, *Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 43, 45.

<sup>13</sup> Termin podaję za: ibidem, s. 47.

<sup>14</sup> P. Gałęcki, A. Szulc, *Psychiatria*, op. cit., s. 365, 372.

<sup>15</sup> J. Heitzman, *Niepełnosprawni intelektualnie i chorzy psychicznie w jednostkach penitencjarnych*, w: *Osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną osadzone w jednostkach penitencjarnych. Z uwzględnieniem badań przeprowadzonych przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich*, pod red. E. Dawidziuk, M. Mazur, Warszawa 2017, s. 19.

zależnie od zastrzeżeń metodologicznych, również niektóre zestawienia z innych państw potwierdzają nadreprezentację osób z zaburzeniami rozwoju intelektu wśród osadzonych w zakładach karnych<sup>16</sup>.

Niepełnosprawność intelektualna jest również uznawana przez część autorów za czynnik sprzyjający popełnieniu przestępstw w większym stopniu niż fizyczna<sup>17</sup>, co znajduje uzasadnienie empiryczne w części przeprowadzonych badań w różnych krajach<sup>18</sup>. Należy jednak podkreślić, że nie brak także poglądów negujących lub chociażby podających w wątpliwość tę tezę<sup>19</sup>. Trudno jednak nie przyznać racji G. Murphy i J. Masonowi, gdy piszą: „być może osoby NI nie są tak sprawne, aby uniknąć zatrzymania przez policję (. . .) może też są bardziej »widoczne« lub »łatwiejsze« do aresztowania (a nawet do niesprawiedliwego skazania)”<sup>20</sup>. Jak słusznie wskazuje się w literaturze, deficyty w sferze psychicznej znacznie bardziej niż ułomności fizyczne wpływają negatywnie lub nawet uniemożliwiają osobie nimi dotkniętej prowadzenie efektywnej obrony<sup>21</sup>. Zwraca się na to uwagę nie tylko w piśmiennictwie polskim, ale wykazuje to przykładowo analiza praktyki szwedzkiej<sup>22</sup>, czeskiej<sup>23</sup> czy anglo-walij-

---

<sup>16</sup> G. Murphy, J. Mason, *Osoby niepełnosprawne intelektualnie w konflikcie z prawem*, w: *Zaburzenia psychiczne i zaburzenie zachowania u osób niepełnosprawnych intelektualnie*, w tłumaczeniu M. Grzesiak, pod red. N. Bourasa, G. Holt, red. wydania polskiego A. Florkowski, P. Gałecki, Wrocław 2019, s. 196.

<sup>17</sup> M. Ciosek, *Psychologia sądowa i penitencjarna*, Warszawa 2003, s. 208–210.

<sup>18</sup> Wyniki badań zaprezentowane w książce: G. Murphy, J. Mason, *Osoby niepełnosprawne intelektualnie*, op. cit., s. 190–197.

<sup>19</sup> P. Gałecki, K. Eichstaedt, K. Bobińska, *Aspekty prawne i orzecznictwo u osób z niepełnosprawnością intelektualną w polskim ustawodawstwie*, w: *Niepełnosprawność intelektualna – etiopatogeneza, epidemiologia, diagnoza, terapia*, pod red. K. Bobińskiej, T. Piertasa, P. Gałeckiego, Wrocław 2012, s. 530–531 i podane tam źródła.

<sup>20</sup> G. Murphy, J. Mason, *Osoby niepełnosprawne intelektualnie*, op. cit., s. 190, 207, 210.

<sup>21</sup> R.A. Stefański, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, pod red. R.A. Stefańskiego, S. Zabłockiego, t. I, Warszawa 2017, s. 895. M. Mazur, *Wybrane aspekty prawa do obrony w kontekście osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną*, w: *Osoby z niepełnosprawnością intelektualną*, op. cit., s. 107. Podkreślił to również Sąd Najwyższy, który – odwołując się do orzecznictwa strasburskiego – wskazał, że „sam brak obrońcy podczas pierwszego przesłuchania w postępowaniu przygotowawczym podejrzanego nie stanowi przeszkody do wykorzystania na rozprawie złożonych w takich warunkach jego wyjaśnień ze względu na treść art. 6 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 3 lit. c Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r., o ile nie wystąpiła obiektywnie istniejąca podatność podejrzanego na pokrzywdzenie” – Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2013 r., III KK 327/12, OSNKW 2013, nr 7, poz. 60.

<sup>22</sup> Podaje za: Civil Rights Defenders, RMSH, *Alternative Report to the Swedish Government's Response on the Compliance of the EU-Commission's Recommendation of November 2013 on Procedural Safeguards for Vulnerable Persons Suspected or Accused in Criminal Proceedings (2013/C 378/02)*, Stockholm, November 2016, s. 4 i nast. – tekst dostępny na stronie: <https://cird.org/wp-content/uploads/2016/12/CRD-Report-on-EU-Commission-Recommendation-on-procedural-safe-guards-for-vulnerable-suspected-or-accused-in-criminal-proceedings-2013%EF%80%A2C-378%EF%80%A202.pdf> (dostęp: 20.02.2019).

<sup>23</sup> Z. Durajová, M. Střítesk, *Dignity at Trial. Enhancing Procedural Rights of Persons with Intellectual and/or Psychosocial Disabilities in Criminal Proceedings. Key Findings of the Czech National Report*. League of Human Rights, s. 7 – treść dostępna na stronie: <https://bim.lbg.ac.at/en/project/current-projects-projects-human-dignity-and-public-security-projects-development-cooperation-and-business/dignity-trial-enhancing-procedural-safeguards-suspects-intellectual-and-psychosocial-disabilities> (dostęp: 19.02.2020).

skiej<sup>24</sup>. Około 90% takich osób ma problemy ze zrozumieniem, wyrażaniem myśli, komunikacją społeczną i umiejętnością czytania; często nie potrafią zrozumieć przekazywanych informacji czy zadawanych pytań<sup>25</sup>. Wskazuje się również, że osoby z zaburzeniami rozwoju intelektu mogą charakteryzować się większą podatnością na sugestie w czasie przesłuchania, co może zwiększać ryzyko samooskarżania się wskutek odpowiednio sformułowanych pytań<sup>26</sup>.

Zgodnie z treścią pkt. 3 sekcji 1 zalecenia, osoby wymagające szczególnego traktowania powinny brać udział, zgodnie z ich interesem, w wykonywaniu praw procesowych, z uwzględnieniem ich zdolności do zrozumienia postępowania i skutecznego w nim uczestnictwa. W preambule aktu podkreślono również potrzebę zapewnienia im odpowiedniego wsparcia w toku procesu. Problematyka osób z niepełnosprawnością intelektualną może być analizowana na kilku płaszczyznach, jednak w tym tekście przedmiotem bardziej szczegółowych rozważań będzie jedynie jeden z aspektów, czyli prawo do odpowiedniej reprezentacji podczas czynności procesowych.

W polskim orzecznictwie oraz doktrynie deficyty związane z niepełnosprawnością intelektualną tradycyjnie wiąże się z zagadnieniami obrony obywatelskiej – to oczywiście słuszne podejście, a kazuistyczna analiza orzecznictwa pokazuje, że osoby takie muszą być reprezentowane przez obrońcę ze względu na spełnienie kryteriów przewidzianych w art. 79 § 1 pkt 3 i 4 k.p.k. czy też w razie stwierdzenia, że zachodzi inna okoliczność utrudniająca obronę<sup>27</sup>. Uznanie przez polskiego ustawodawcę obywatelskiego udziału obrońcy w razie istnienia wskazanych w powyższych przepisach można by *prima facie* uznać za zgodne z pkt. 11 sekcji 3 zalecenia stanowiącego, że w wypadku osób wymagających szczególnego traktowania, które nie są w stanie zrozumieć i śledzić przebiegu postępowania, nie jest dopuszczalne zrzeczenie się prawa dostępu do adwokata zgodnie z dyrektywą 2013/48/UE. Podstawową i szczególnie istotną w tym kontekście kwestią jest wynikające z orzecznictwa Sądu Najwyższego<sup>28</sup> stwierdzenie, iż ocenność przesłanek nie dotyczy tylko obrony względnie obywatelskiej<sup>29</sup>, ale odnosi się również

---

<sup>24</sup> F. Gerry, P. Cooper, *Effective Participation of Vulnerable Accused Person: Case Management, Court Adaptation and Rethinking Criminal Responsibility*, „Journal of Judicial Administration” 2017, nr 26 (4), s. 1.

<sup>25</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *Rights of Suspected and Accused Persons Across the EU: Translation, Interpretation, and Information*, Luxemburg 2016, s. 96 – treść dostępna na stronie: <https://fra.europa.eu/en/publication/2016/rights-suspected-and-accused-persons-across-eu-translation-interpretation-and> (dostęp: 20.02.2020).

<sup>26</sup> G. Murphy, J. Mason, *Osoby niepełnosprawne intelektualnie*, op. cit., s. 202 i podane tam źródła; por. również J. Heitzman, *Niepełnosprawni intelektualnie*, op. cit., s. 22.

<sup>27</sup> R.A. Stefański, *Obrona obywatelska w polskim procesie karnym*, Warszawa 2013, s. 140–148, 168–177; idem, *Obrona obywatelska ze względu na okoliczności utrudniające obronę*, Prok. i Pr. 2006, nr 12.

<sup>28</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2004 r., II KK 277/02, OSNKW 2004, nr 4, poz. 43, Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2014 r., II KK 124/14, LEX nr 1480317.

<sup>29</sup> R.A. Stefański, *Kodeks postępowania karnego*, t. I, op. cit., s. 911; idem, *Obrona obywatelska w polskim*, op. cit., s. 166; idem, *Obrona obywatelska ze względu*, op. cit., s. 111 i wskazane orzecznictwo; K. Eichstaedt, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, pod red. D. Świeckiego,

do podstaw wyznaczenia obrońcy na podstawie obecnego brzmienia art. 79 § 1 pkt 4 k.p.k. Jak słusznie zauważa K. Dudka, konieczność ustalenia, czy oskarżony może prowadzić obronę w sposób rozsądny, „ma charakter wybitnie ocenny”<sup>30</sup>.

Kolejny problem związany z zapewnieniem pomocy obrońcy podejrzanemu z niepełnosprawnością intelektualną wynikać może z braku skutecznych regulacji gwarantujących odpowiedni przepływ informacji. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury nakłada na prokuratora – w razie stwierdzenia okoliczności uzasadniających wyznaczenie obrońcy z urzędu w myśl art. 79 § 1 i 2 k.p.k. – obowiązek niezwłocznego wystąpienia z odpowiednim wnioskiem do prezesa właściwego sądu<sup>31</sup>. Warto jednak zwrócić uwagę na zapis wytycznych Komendanta Głównego Policji, wskazujący, że jeżeli zachowanie podejrzanego podczas przesłuchania nasuwa uzasadnioną wątpliwość co do jego poczytalności, a kontynuowanie czynności mogłoby skutkować możliwością podniesienia uzasadnionego zarzutu naruszenia praw podejrzanego – policjant przerywa przesłuchanie, dokumentując w protokole powód tej decyzji, i przekazuje akta postępowania przygotowawczego prokuratorowi, wnosząc o powołanie dwóch biegłych lekarzy psychiatrów<sup>32</sup>. Jak wyraźnie wskazano w § 38, obowiązek ten ograniczono, po pierwsze, jedynie do tej czynności i występującej w jej toku sytuacji uzasadnionych wątpliwości co do poczytalności podejrzanego. Stanowi to zapewne nawiązanie do ujęcia powodów uznania udziału obrońcy za obowiązkowy, obowiązujących przed wejściem w życie ustawy nowelizacyjnej z września 2013 r., która jednak dokonała rozdzielenia podstawy konieczności udzielenia oskarżonemu profesjonalnej pomocy na *tempore criminis* i *tempore procedendi*. Jak podkreślono w uzasadnieniu projektu, w odniesieniu do przesłanki obecnie ujętej w § 3, miało to służyć odwołaniu do treści art. 31 § 1 i 2 k.k., nie zaś „jak dotąd, do trudnego do zdefiniowania pojęcia »poczytalności«”.

---

Warszawa 2108, t. I, s. 410; T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 2014, s. 356; R.A. Stefański, *Konstytucyjne prawo do obrony a obrona obligatoryjna w świetle noweli z dnia 27 września 2013 r.*, w: *Prawo do obrony*, op. cit., s. 29.

<sup>30</sup> K. Dudka, *Wyznaczniki procesowej pozycji obrońcy w procesie karnym*, w: *Wokół gwarancji współczesnego procesu karnego. Księga Jubileuszowa Profesora Piotra Kruszyńskiego*, pod red. M. Rogackiej-Rzewnickiej, H. Gajewskiej-Kraczkowskiej, B.T. Bieńkowskiej, Warszawa 2015, s. 60; zwraca na to uwagę również R.A. Stefański, *Obrona obligatoryjna w polskim*, op. cit., s. 123; M. Klejnowska, *Prawo do samodzielnej i rozsądnej obrony w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania karnego z dnia 27 września 2013 r.*, w: *Wokół gwarancji*, op. cit., s. 239; K. Eichstaedt, *Kodeks postępowania karnego*, t. I, op. cit., s. 410; S. Ładoś, *Wątpliwości co do stanu zdrowia psychicznego jako przesłanka obligatoryjnej obrony formalnej*, w: *Prawo do obrony w postępowaniu penalnym. Wybrane aspekty*, pod red. M. Kolendowskiej-Matejczuk, K. Szwarz, Warszawa 2014, s. 89 i nast. Na istnienie obiektywnych kryteriów ocennych w odniesieniu do uzasadnionych wątpliwości co do poczytalności oskarżonego wskazywał Sąd Najwyższy w odniesieniu do podstaw obrony obligatoryjnej wskazanych w art. 70 Kodeksu postępowania karnego z 1969 r. – Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 1970 r., VI KZP 23/69, OSNKW 1970, nr 2–3, poz. 15.

<sup>31</sup> Por. § 168 pkt 2 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury – Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1206 z późn. zm.).

<sup>32</sup> Wytyczne nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie wykonywania niektórych czynności dochodzeniowo-śledczych przez policjantów (Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji z 2017 r., poz. 59).



przy równoczesnym odrębnym ujęciu powodu uznania udziału obrońcy za obowiązkowy ze względu na istnienie uzasadnionych wątpliwości do jego zdolności do prowadzenia obrony w sposób samodzielny i rozsądny<sup>33</sup>. Mimo że w stanie prawnym obowiązującym przez dniem 1 lipca 2015 r. – zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z 21 stycznia 1970 r. – również przyjmowano, że wątpliwości co do poczytalności oskarżonego odnoszą się nie tylko do chwili popełnienia przestępstwa, ale również czasu postępowania karnego<sup>34</sup>, kwestia ta wymagałaby wprowadzenia pilnej i stosownej zmiany. Nie bez znaczenia jest również, iż pomimo przyznania sądowi kompetencji do uznania, że w sprawie zachodzą okoliczności utrudniające obronę, przyjmuje się, że regulacja ta ma również zastosowanie do postępowania przygotowawczego<sup>35</sup>. Interpretację taką należy uznać za słuszną również w kontekście zapisu zalecenia podkreślającego konieczność przestrzegania praw procesowych przyznanych osobom wymagającym szczególnego traktowania w toku całego postępowania karnego. Jednak, z uwagi na brzmienie powołanych wytycznych, istnieje duże ryzyko, że stosowna informacja nie zostanie przekazana prokuratorowi nadzorującemu postępowanie przygotowawcze. Dodatkowo, na co zwracał uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniach do Komendanta Głównego Policji oraz Prezesa Rady Ministrów, obowiązujące regulacje nie nakładają na funkcjonariuszy Policji dokumentowania informacji, które wskazują, że osoba zatrzymana lub wobec której prowadzone są inne czynności, może należeć do osób wymagających szczególnego traktowania. W jego ocenie odnotowanie stosownego spostrzeżenia powinno zostać uwzględnione w protokole zatrzymania czy przesłuchania. Jednak zdaniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, nie ma potrzeby dokonywania zmian we wzorze protokołów poprzez wprowadzenie specjalnej rubryki oraz nakładania na funkcjonariuszy obowiązku odnotowywania swoich spostrzeżeń dotyczących faktów czy okoliczności, które mogą świadczyć o tym, że osoba zatrzymana czy przesłuchiwana może spełniać wymagania wskazane w treści zalecenia Komisji Europejskiej<sup>36</sup>.

Dowodów wskazujących na niedostateczność polskich regulacji w tym zakresie, a także nieprawidłowości stosowania przepisów dostarczają przypadki, w których nawet bezpośredni kontakt z sądem osoby z zaburzeniami rozwoju intelektu

---

<sup>33</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie Ustawy – Kodeks postępowania karnego, Ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw, druk nr 870, s. 30 – treść dostępna na stronie: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=870> (dostęp: 22.02.2020).

<sup>34</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z 21 stycznia 1970 r., VI KZP 23/69, OSNKW 1970, nr 2–3, poz. 15; R.A. Stefański, *Obrona obligatoryjna w polskim*, op. cit., s. 126–128; S. Ładoś, *Pozycja prawna oskarżonego z zaburzeniami psychicznymi*, Warszawa 2013, s. 185 i nast.; M. Klejnowska, *Prawo do samodzielnej*, op. cit., s. 229 i nast.

<sup>35</sup> R.A. Stefański, *Obrona obowiązkowa ze względu*, op. cit., s. 100; W. Posnow, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, pod red. J. Skorupki, Warszawa 2020, s. 246; T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego*, op. cit., s. 356; S. Steinborn, w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do wybranych przepisów*, komentarz do art. 79, teza 23, LEX/el. 2016; K.T. Boratyńska, P. Czarnecki, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, pod red. A. Sakowicza, Warszawa 2018, s. 269.

<sup>36</sup> J. Nowakowska, *Wczesna identyfikacja osób wymagających szczególnego traktowania, będących uczestnikami postępowania karnego*, w: *Osoby z niepełnosprawnością intelektualną*, op. cit., s. 160.

nie zawsze skutkowało udziałem obligatoryjnym obrońcy, jak chociażby głośna sprawa wydania postanowienia o uchyleniu tymczasowego aresztowania przez Sędzię Alinę Czubieniak wobec podejrzanego NI, nieumiejącego czytać i pisać<sup>37</sup>. Potwierdzają to również interwencje procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich, będące konsekwencją przebadania sytuacji ponad 100 osób z niepełnosprawnością intelektualną lub chorujących psychicznie odbywających kary pozbawienia wolności – większość spraw wymagała podjęcia stosownych działań. W 45% przypadków Rzecznik zainicjował kontrolę wyroków sądów. W 13 na 14 wniesionych kasacji Sąd Najwyższy stwierdził naruszenia stanowiące bezwzględną przesłankę odwoławczą, polegające na niewzięciu pod uwagę przez sąd danych dotyczących stanu zdrowia oskarżonego, wskazujących na istnienie wątpliwości co do poczytalności, a także nieuzasadnione rozpoznawanie sprawy w postępowaniu nakazowym<sup>38</sup>. Sądy podzieliły również zarzuty rzecznika w 18 spośród 22 spraw, w których wystąpił o wznowienie postępowania z uwagi na ujawnienie się nowych istotnych, nieznanych wcześniej okoliczności, przemawiających za koniecznością udziału obrońcy w prawomocnie zakończonych postępowaniach<sup>39</sup>.

Podkreślić jednak wyraźnie trzeba, że prawo do odpowiedniej reprezentacji osób z niepełnosprawnością intelektualną wyrażone w zaleceniu Komisji jest szersze znaczeniowo niż prawo do obrony i może być realizowane nie tylko przy pomocy profesjonalnego przedstawiciela procesowego. Z treści pkt. 10 sekcji 3 wynika, że w wypadku oskarżonego lub podejrzanego wymagających szczególnego traktowania na posterunku policji i podczas rozprawy powinien być obecny jego przedstawiciel prawny lub stosowna osoba dorosła – wskazana przez osobę wymagającą szczególnego traktowania lub przez właściwe organy w celu udzielenia jej wsparcia. Przedstawicielem prawnym w rozumieniu tego aktu jest osoba, która reprezentuje interes i nadzoruje sprawy prawne osoby wymagającej szczególnego traktowania, jak na przykład opiekun wyznaczony przez sąd. Za „stosowną osobę dorosłą” uznaje się natomiast krewnego lub osobę utrzymującą kontakty społeczne z osobą wymagającą szczególnego traktowania, która jest gotowa współpracować z organami i umożliwić jej korzystanie z przysługujących praw procesowych.

Mając na uwadze chociażby treść zalecenia Komisji, warto wskazać na ewidentną asymetrię w traktowaniu – już na poziomie ustawodawcy – pokrzywdzonego i oskarżonego, przy założeniu spełnienia przez obu uczestników postępowania

---

<sup>37</sup> M. Bober, P. Gaciarek, J. Jurkiewicz, J. Kościerzyński, M. Krasoń, D. Zabłudowska, *Wymiar sprawiedliwości pod presją – represje jako metoda walki o przejęcie kontroli nad władzą sądowniczą i Prokuraturą w Polsce. Lata 2015–2019*, pod red. J. Kościerzyńskiego, Iustitia Raporty, s. 26 – treść dostępna na stronie: [https://www.iustitia.pl/images/pliki/raport2020/Raport\\_PL.pdf](https://www.iustitia.pl/images/pliki/raport2020/Raport_PL.pdf) (dostęp: 9.03.2020).

<sup>38</sup> Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 17 marca 2017 r. do Marszałka Senatu dotyczące informacji o działaniach podjętych przez Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczących postępowań wobec osób z niepełnosprawnością psychiczną lub intelektualną przebywających w zakładach karnych lub aresztach śledczych, s. 2 – treść dostępna na stronie: [www.senat.gov.pl/senat/senatoswiadczenia/09\\_035\\_818\\_1\\_odp](http://www.senat.gov.pl/senat/senatoswiadczenia/09_035_818_1_odp) (dostęp: 15.02.2020).

<sup>39</sup> J. Nowakowska, *Wprowadzenie*, w: *Osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną osadzone w jednostkach penitencjarnych. Z uwzględnieniem badań przeprowadzonych przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich*, pod red. E. Dawidziuk, M. Mazur, Warszawa 2017, s. 13.



kryterium „osoby wymagającej szczególnego traktowania”. Obowiązujące przepisy w odniesieniu do drugiego ze wskazanych podmiotów prawo do udziału w postępowaniu przyznają wprawdzie osobie sprawującej nad nim pieczę nie tylko o charakterze stałym<sup>40</sup>, ale również czasowym, nie musi być ona również wyznaczona przez sąd rodzinny<sup>41</sup>, istotne jest jej faktyczne wykonywanie<sup>42</sup>. Jednak art. 76 k.p.k. wyraźnie ogranicza to wyłącznie do przypadków nieletniości lub ubezwłasnowolnienia osoby, przeciwko której prowadzone jest postępowanie karne. Ponadto, chociaż w piśmiennictwie dominuje stanowisko – które należy podzielić – iż odnosi się to również do częściowego pozbawienia zdolności do czynności prawnych<sup>43</sup>, z uwagi na brak stosownej regulacji nie brak poglądów ograniczających to wyłącznie do ubezwłasnowolnienia całkowitego<sup>44</sup>. Istotnym zagadnieniem, zasługującym na odrębne omówienie, jest również stworzenie mechanizmów mających na celu zapewnienie realności powzięcia przez organy procesowe w każdym przypadku informacji o wydaniu przez sąd cywilny stosownego prawomocnego postanowienia<sup>45</sup> w tym przedmiocie.

W odniesieniu do pokrzywdzonego, katalog sytuacji umożliwiających działanie osób trzecich na jego rzecz jest zdecydowanie szerszy. Jest to nie tylko małoletniość czy ubezwłasnowolnienie, ale również jego nieporadność, co odnosi się też do osób korzystających z pełni praw cywilnych<sup>46</sup>. Powodami pozwalającymi na wykonywanie jego praw przez inny podmiot, w myśl art. 51 § 3 k.p.k., mogą być w szczególności wiek czy stan zdrowia. Jak słusznie wskazuje się w piśmiennictwie, dotyczy to również sfery psychicznej<sup>47</sup> – okoliczności wskazujących, że jest to osoba z deficytami w sferze psychicznej czy intelektualnej – stanów, „które uzasadniają ubezwłasnowolnienie całkowite lub częściowe, lecz nie doszło do ubezwłasnowolnienia, a także gdy brak jest podstaw do wydania takiego orzeczenia, lecz ma istotne trudności w samodzielny korzystaniu z przysługujących uprawnień”<sup>48</sup>.

---

<sup>40</sup> T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego*, op. cit., s. 338; S. Steinborn, *Kodeks postępowania karnego*, op. cit., komentarz do art. 76, teza 5.

<sup>41</sup> R.A. Stefański, *Kodeks postępowania karnego*, t. I, op. cit., s. 855.

<sup>42</sup> W. Posnow, *Kodeks postępowania karnego*, op. cit., s. 239; P. Mazur, W. Nowak, *Sytuacja prawna opiekuna oskarżonego ubezwłasnowolnionego całkowicie w polskim postępowaniu karnym przed sądem pierwszej instancji*, RPEiS 2007, nr 1, s. 88–90.

<sup>43</sup> R.A. Stefański, *Kodeks postępowania karnego*, t. I, op. cit., s. 856; A. Świątłowski, *Przedstawiciel ustawowy oskarżonego nieletniego lub ubezwłasnowolnionego*, w: *System Prawa Karnego Procesowego. Strony i inni uczestnicy postępowania karnego*, pod red. C. Kuleszy, Warszawa 2016, s. 859; S. Steinborn, *Kodeks postępowania karnego*, op. cit., komentarz do art. 76, teza 3; W. Posnow, *Kodeks postępowania karnego*, op. cit., s. 238–239; M. Jankowska, K. Witkowska, *Niepoczytalność w prawie karnym, w prawie cywilnym a udział i reprezentacja stron procesowych z zakłóceniami czynności psychicznych w procesie karnym*, WPP 2011, nr 2, s. 45.

<sup>44</sup> H. Paluszkiwicz, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, pod red. K. Dudki, Warszawa 2018, s. 209; K. Eichstaedt, *Kodeks postępowania karnego*, t. I, op. cit., s. 393.

<sup>45</sup> Postanowienie SN z dnia 9 kwietnia 1968 r., II CR 112/68, LEX nr 6309.

<sup>46</sup> T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego*, t. I, op. cit., s. 273.

<sup>47</sup> S. Steinborn, *Kodeks postępowania karnego*, op. cit., komentarz do art. 51, teza 12; K.T. Boratyńska, P. Czarnecki, *Kodeks postępowania karnego*, op. cit., s. 217.

<sup>48</sup> R.A. Stefański, *Kodeks postępowania karnego*, t. I, op. cit., s. 727; por. również M. Jankowska, K. Witkowska, *Niepoczytalność w prawie karnym*, op. cit., s. 43–44.

Uchwalenie tego przepisu ustawą nowelizacyjną ze stycznia 2003 r. uzasadniono względami społecznymi, w szczególności potrzebą ochrony pokrzywdzonego<sup>49</sup>. Zostało to pozytywnie ocenione w piśmiennictwie<sup>50</sup>, również z uwagi na ułatwienie pewnej grupie uczestników czynnego działania w procesie<sup>51</sup>. Jak podnoszono, regulacja ta „wypełniła dotkliwą lukę”<sup>52</sup>, gdyż przed wprowadzeniem tych zmian ustawa karnoprocesowa nie dopuszczała zastępstwa prawnego dla nieporadnych pokrzywdzonych<sup>53</sup>. Nie można jednak wykluczyć, że było to spowodowane bardziej pragmatycznymi powodami – koniecznością zapewnienia reprezentacji dla takich uczestników w celu umożliwienia organom przeprowadzenia z ich udziałem czynności procesowych (szczególnie w postępowaniu przygotowawczym i przyznany im z mocy prawa status strony). Nie bez znaczenia wreszcie w tym kontekście jest również uchwalenie, na mocy ustawy z dnia 28 listopada 2014 r.<sup>54</sup>, art. 299 a § 1 k.p.k. Wprowadzona regulacja – co w sposób oczywisty wynikało z konieczności implementacji art. 3 ust. 3 Dyrektywy 2012/29/UE – przyznaje pokrzywdzonemu w postępowaniu przygotowawczym prawo do obecności podczas czynności z jego udziałem osoby przez niego wskazanej (pod warunkiem jednak, że nie uniemożliwi lub utrudni to w istotny sposób przeprowadzenia czynności). W odniesieniu do osób z niepełnosprawnością intelektualną, przeciwko którym prowadzone jest postępowanie karne w obecnym stanie prawnym, poza sytuacją wskazaną w art. 76 k.p.k., brak jest podstawy prawnej do dopuszczenia do udziału w czynnościach procesowych stosownej osoby dorosłej.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na przewidzianą w postępowaniu cywilnym instytucję doradcy tymczasowego. Zgodnie z treścią art. 548 Kodeksu postępowania cywilnego, w sytuacji złożenia wniosku o ubezwłasnowolnienie osoby pełnoletniej, przy wszczęciu lub w toku postępowania, sąd może ustanowić doradcę tymczasowego w razie uznania to za konieczne z uwagi na ochronę osoby lub jej mienia (przy czym w piśmiennictwie podkreślono, że spełnienie powyższej przesłanki oznacza obowiązek<sup>55</sup>, nie uprawnienie). Zadaniem tego podmiotu jest

---

<sup>49</sup> Projekt: Ustawa z dnia ..... 2001 r. o zmianie Ustawy – Kodeks karny, Ustawy – Kodeks postępowania karnego, Ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (wyciąg), „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2001 r., V, z. 2, s. 46.

<sup>50</sup> P. Hofmański, *Opinia o rządowym projekcie Ustawy o zmianie Ustawy – Kodeks karny, Ustawy – Kodeks postępowania karnego, Ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2510) – w zakresie przepisów procesowych) oraz poselskich projektach ustaw o zmianie Ustawy – Kodeks postępowania karnego (druki nr: 1638, 1655, 1814, 2154 oraz 2336)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2001, r. V, z. 2, s. 60.

<sup>51</sup> S. Zabłocki, *Opinia dotycząca zmian w Kodeksie postępowania karnego, zawartego w projekcie rządowym (druk nr 2510) oraz w projektach poselskich (druki nr: 2336, 2154, 1638, 1814 i 1655)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2001, r. V, z. 2, s. 123.

<sup>52</sup> A. Świątłowski, *Przedstawiciel ustawowy pokrzywdzonego małoletniego, ubezwłasnowolnionego lub nieporadnego*, w: *System Prawa Karnego*, op. cit., s. 856.

<sup>53</sup> S. Steinborn, *Kodeks postępowania karnego*, op. cit., art. 51, teza 12.

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz.U. z 2015 r., poz. 21).

<sup>55</sup> J. Gudowski, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, pod red. T. Erecińskiego, t. IV, Warszawa 2016, s. 188; B. Czech, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, pod red. A. Marciniaka, t. III, Warszawa 2020, s. 744.

ochrona interesów osoby, w stosunku do której wszczęto postępowanie o ubezwłasnowolnienie w okresie przejściowym<sup>56</sup>. Poza małżonkiem, krewnym lub inną osobą bliską, rolę tę może pełnić również osoba wskazana przez organizację pozarządową, do której statutowych zadań należy ochrona praw osób niepełnosprawnych, udzielanie pomocy takim osobom lub ochrona praw człowieka (art. 548 § 4 oraz art. 546 § 3 k.p.c.). Sąd może zwrócić się do powyższego podmiotu o wskazanie osoby, która mogłaby zostać ustanowiona doradcą tymczasowym, w przypadku braku osób z najbliższej rodziny lub niemożności ustanowienia w tym charakterze, na przykład z uwagi na konflikt pomiędzy nimi a osobą, co do której prowadzone jest postępowanie ubezwłasnowolnieniowe<sup>57</sup>. Zgodnie z art. 549 ustanowienie doradcy tymczasowego skutkuje uznaniem jej ograniczonej zdolności do czynności prawnej na równi z osobą ubezwłasnowolnioną częściowo. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, doradca tymczasowy jest przedstawicielem ustawowym dla osoby, a sąd w postanowieniu w przedmiocie jego ustanowienia powinien sprecyzować zakres przyznanych mu kompetencji<sup>58</sup>, przy czym – w przeciwieństwie do kuratora – uprawnienia doradcy tymczasowego dotyczą całej sfery prawnej zastępowanej osoby<sup>59</sup>.

Teoretycznie *de lege lata*, biorąc pod uwagę uprawnienia przyznane prokuratorowi w postępowaniu cywilnym, nie ma przeszkód prawnych, aby zainicjował on postępowanie w przedmiocie pozbawienia lub ograniczenia zdolności do czynności prawnych w odniesieniu do podejrzanego – wraz z wnioskiem o ustanowienie doradcy tymczasowego – jeżeli w jego ocenie są spełnione przesłanki z art. 13 Kodeksu cywilnego (art. 546 § 2 k.p.c.). W praktyce, z uwagi na obowiązujące regulacje dotyczące organizacji i podziału pracy w poszczególnych jednostkach organizacyjnych, skorzystanie z takiej możliwości musiałyby się jednak łączyć ze znacznym wydłużeniem postępowania – zazwyczaj przekazaniem akt sprawy prokuratorowi właściwemu w sprawach cywilnych. Równocześnie oznaczałoby to konieczność zawieszenia postępowania karnego, co ze względu na cele postępowania wyznaczone przez art. 297 k.p.k. oraz 2 k.p.k. wydaje się trudne do wyobrażenia. Jednocześnie w ogóle byłoby to wyłączone w sprawach, w których podejrzany z niepełnosprawnością intelektualną jest tymczasowo aresztowany, mimo że osoby takie szczególnie wymagają wsparcia.

Istnieje kilka argumentów przemawiających za koniecznością przyznania oskarżonym wymagającym szczególnego traktowania dodatkowych gwarancji – poza zasadnością wdrożenia zalecenia Komisji. Przykładowo chociażby można wskazać na modyfikacje procedury karnej, szczególnie zapoczątkowane ustawą nowelizacyjną z września 2013 r., zasadniczo zmieniającej regułę udziału oskarżonego w rozprawie, co łączyło się z wprowadzeniem rozbudowanego systemu

---

<sup>56</sup> K. Flaga-Gieruszyńska, w: K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, *Kodeks postępowania cywilnego, Komentarz*, Warszawa 2019, s. 1202.

<sup>57</sup> P. Pruś, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, pod red. M. Manowskiej, t. II, Warszawa 2015, s. 103–104; A. Górski, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, pod red. H. Doleckiego, T. Wiśniewskiego, t. III, Warszawa 2013, s. 132.

<sup>58</sup> B. Czech, *Kodeks postępowania cywilnego*, op. cit., s. 745–746.

<sup>59</sup> J. Gudowski, *Kodeks postępowania cywilnego*, t. IV, op. cit., s. 188.

pouczeń. Może to rodzić poważne problemy dla realizacji prawa do obrony, notabene nie tylko dla osób, które wymagają szczególnego wsparcia. Wprowadzenie prekluzji dowodowej<sup>60</sup> czy możliwość prowadzenia rozprawy pomimo usprawiedliwionej nieobecności oskarżonego sprawiają, że aktualnie sytuacja w procesie karnym osób z niepełnosprawnością intelektualną jest szczególnie trudna. Jednak nieporównywalnie większe zagrożenie dla interesów tej kategorii osób istnieje na jego etapie przygotowawczym, w szczególności prowadzonym w formie dochodzenia. Rosnąca liczba spraw, w których wyroki mogą być wydawane na posiedzeniu w stosunku do nieobecnego oskarżonego, szczególnie gdy stosowne uzgodnienia co do kary lub innych środków przewidzianych za dany występki, o którym mowa w art. 335 k.p.k., prowadzi prokurator za pośrednictwem funkcjonariusza Policji, również może mieć wpływ na zmniejszenie szansy rozpoznania problemów oskarżonego z zaburzeniami rozwoju intelektu.

Już chociażby te względy przemawiają za zasadnością zmian ustawodawczych. Warto zwrócić uwagę na słuszne postulaty Rzecznika Praw Obywatelskich, polegające między innymi na wprowadzeniu obowiązku funkcjonariuszy Policji odnotowywania faktu utrudnionego kontaktu z osobą, względem której są prowadzone czynności, elektronicznego utrwalania przesłuchań oraz uznania niezdolności czytania i pisania przez podejrzanego za przesłankę obrony obywatelskiej *ex lege* i wyłączeniu tym samym elementu uznaniowości<sup>61</sup>. Poza wspomnianą już koniecznością dostosowania treści wytycznych KGP do aktualnej treści art. 79 k.p.k., podobnie jak objęcia obowiązkiem wynikającym z § 38 wszystkich czynności procesowych prowadzonych w odniesieniu do podejrzanego oraz osoby podejrzanej, w przypadku, gdy jej cechy czy zachowanie nakazują domniemanie jej szczególnie trudnej sytuacji, pilnego uregulowania wymaga wprowadzenie prawa do udziału podczas czynności z jej udziałem osoby trzeciej. *De lege ferenda* mogłoby to polegać na uzupełnieniu treści art. 76 k.p.k., na wzór regulacji przewidzianej dla nieporadnego pokrzywdzonego. Równocześnie za zasadne należałoby uznać przyznanie prokuratorowi prawa do wystąpienia do sądu karnego o wystąpienie do organizacji pozarządowej (o której mowa jest w art. 546 § 3 k.p.c.) o wskazanie osoby, która mogłaby zapewnić pomoc osobie z zaburzeniami rozwoju intelektu w wypadku braku osoby bliskiej, braku zainteresowania lub braku możliwości podjęcia się tej funkcji. Za konieczne uznać należy również wprowadzenie przepisu zobowiązującego organy procesowe do bezwarunkowego dopuszczenia stosownej osoby dorosłej do udziału podczas czynności przeprowadzanych wobec oskarżonego NI oraz innych osób wymagających szczególnego traktowania w toku całego postępo-

---

<sup>60</sup> Ł. Chmielniak, M. Klonowski, A. Rychlewska-Hotel, J. Zagrodnik, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz praktyczny do nowelizacji 2019*, pod red. J. Zagrodnika, Warszawa 2020, komentarz do art. 170.

<sup>61</sup> Kolejny postulat dotyczył zasadności przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w celu ustalenia, czy osoba, wobec której są prowadzone czynności, ma cechy świadczące o tym, że należy ją uznać za osobę wymagającą szczególnego traktowania, co mogłoby poprzedzać ewentualne przeprowadzenie badań psychologicznych czy psychiatrycznych – Rzecznik Praw Obywatelskich, *Informacja o działalności*, op. cit., s. 121; por. również M. Mazur, *Wybrane aspekty*, op. cit., s. 122–124, 163.

wania karnego. Dodatkowo – w przeciwieństwie do art. 299 a k.p.k. – za zasadną uznać należy regulację uzależniającą to nie tylko od wniosku osoby, przeciwko której toczy się postępowanie, ale również z inicjatywy stosownej osoby dorosłej, a także z urzędu.

Udział stosownej osoby dorosłej w czynnościach procesowych dotyczących oskarżonych wymagających szczególnego traktowania z pewnością ma korzystny wpływ na ich sytuację procesową. Potwierdzają to między innymi badania praktyki austriackiej<sup>62</sup> oraz niektórych państw, nie tylko europejskich<sup>63</sup>. Jednak fakt ten może nie pozostawać również bez znaczenia z punktu widzenia organów procesowych i skuteczności oraz sprawności przeprowadzenia czynności. Jak wskazano w raporcie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, przedstawiciele szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości wskazują na problemy komunikacyjne z takimi osobami oraz właściwym zinterpretowaniem ich zachowań<sup>64</sup>. Fakt, że rolą stosownej osoby dorosłej jest nie tylko pomoc osobie wymagającej szczególnego traktowania w zrozumieniu procedury, w której uczestniczy, ale także ułatwienie skutecznej komunikacji pomiędzy nią a funkcjonariuszami policji, podkreślono w szkockim ustawodawstwie (sec. 3 (2) *The Criminal Justice (Scotland) Act 2016 (Support for Vulnerable Persons) Regulations 2019*). Podobnie, choć szerzej, kwestię tę uregulowano w treści anglo-walijskiego *Code C*<sup>65</sup> – akcie prawnym wydanym przez *Home Secretary* (po przedłożeniu parlamentowi i uzyskaniu aprobaty obu izb) na podstawie *Police and Criminal Justice Act 1984*, który jest traktowany jako zwięzły przewodnik prowadzenia *investigation*<sup>66</sup>. W piśmiennictwie wskazuje się również, że założeniem aktywnej obecności tego podmiotu jest zmniejszenie ryzyka dostarczania przez tę kategorię podejrzanych dowodów, które mogą skutkować niesłusznym skazaniem<sup>67</sup>.

---

<sup>62</sup> B. Linder, N. Katona, T. Schleicher, *Enhancing Procedural Rights of Persons with Intellectual and/or Psychosocial Disabilities in Criminal Proceedings: Exploring the Need for Actions, Key Findings of the Austrian National Report*, Austria Boltzmann Institute Human Rights, s. 24 – treść dostępna na stronie: [https://bim.lbg.ac.at/sites/files/bim/attachments/austria\\_key\\_findings\\_of\\_the\\_national\\_reports.pdf](https://bim.lbg.ac.at/sites/files/bim/attachments/austria_key_findings_of_the_national_reports.pdf) (dostęp: 28.02.2020).

<sup>63</sup> Dotyczy to przykładowo Singapuru czy australijskiego stanu Wiktorja – podaje za: J. Beqiraj, L. McNamara, V. Wicks, *Access to Justice for Persons with Disabilities: From International Principles to Practice*, International Bar Association, October 2017, s. 30 – treść dostępna na stronie: [https://www.biicl.org/documents/1771\\_access\\_to\\_justice\\_persons\\_with\\_disabilities\\_report\\_october\\_2017.pdf](https://www.biicl.org/documents/1771_access_to_justice_persons_with_disabilities_report_october_2017.pdf) (dostęp: 2.03.2020).

<sup>64</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *Rights of Suspected and Accused Person*, op. cit., s. 96.

<sup>65</sup> Regulacja ta nieco szerzej od ustawy szkockiej określa obowiązki stosownej osoby dorosłej, wskazując, że jej rolą jest również ochrona praw i kierowanie się dobrem osoby wymagającej szczególnego traktowania – por. paragrafy 1.7–1.7A *Code C – Revised Code of Practice for the Detention, Treatment and Questioning of Persons by Police Officers*, July 2018 – treść dostępna na stronie: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/729842/pace-code-c-2018.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/729842/pace-code-c-2018.pdf) (dostęp: 6.02.2020).

<sup>66</sup> J. Sprack, *A Practical Approach to Criminal Procedure*, New York 2011, s. 25.

<sup>67</sup> C. Palmer, *Still Vulnerable After All These Years*, Crim. L.R. 1996, September, s. 633 i podane tam źródła.

## PODSUMOWANIE

Ze względu na niedopuszczalność zrzeczenia się przez oskarżonego z niepełnosprawnością intelektualną prawa dostępu do adwokata, polskie regulacje można uznać za zgodne z wymaganiami wyznaczonymi przez Komisję Europejską. Zarazem, z uwagi na ocenny charakter przesłanek obrony obligatoryjnej, nie można wykluczyć ryzyka niewyznaczenia obrońcy z urzędu dla oskarżonego spełniającego kryterium „osoby wymagającej szczególnego traktowania”. Znalazło to zresztą potwierdzenie empiryczne. Dodatkowym istotnym problemem, poza niedostosowaniem treści wytycznych Komendanta Głównego Policji do aktualnego brzmienia art. 79 § 1 pkt 3 i 4 k.p.k., jest brak regulacji zobowiązujących funkcjonariuszy Policji do przekazania prokuratorowi informacji o faktach przemawiających za zasadnością potraktowania osoby, z której udziałem są prowadzone czynności, jako wymagającej szczególnego traktowania. Poza podzieleniem stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich o zasadności modyfikacji formularza protokołu zatrzymania, należy postulować wprowadzenie stosownych i niezbędnych zmian zarówno wytycznych, jak i regulaminu prokuratorskiego, których celem miałyby być między innymi zapewnienie pomocy obrońcy również osobom z deficytami intelektualnymi, z których udziałem są przeprowadzane inne niż przesłuchanie czynności procesowe. Wystąpienie przez prokuratora z wnioskiem o wyznaczenie obrońcy z urzędu na etapie postępowania poprzedzającego przedstawienie zarzutów równocześnie stwarzałoby szansę jego udziału podczas pierwszego przesłuchania.

Poważniejsze jeszcze zastrzeżenia budzi nieadekwatność obowiązujących przepisów w odniesieniu do reprezentacji oskarżonych z niepełnosprawnością intelektualną przez przedstawiciela ustawowego lub inną stosowną osobę dorosłą. W wypadku osoby pełnoletniej ustawodawca ograniczył się do uregulowania udziału przedstawiciela ustawowego jedynie w przypadku ubezwłasnowolnionego, dodatkowo bez sprecyzowania, czy dotyczy to również częściowego pozbawienia zdolności do czynności prawnych. Pomimo teoretycznej możliwości zainicjowania przez prokuratora postępowania o ubezwłasnowolnienie – oraz łączącej się z tym możliwości wyznaczenia dla podejrzanego doradcy tymczasowego – należałoby *de lege ferenda* postulować zmianę art. 76 k.p.k. – chociażby wzorem wprowadzonej w 2003 r. zmiany przepisów w odniesieniu do nieporadnego pokrzywdzonego. Wprowadzenie dodatkowo przepisu na wzór art. 299 a k.p.k., ale regulującego zasady udziału w czynnościach stosownej osoby dorosłej działającej na rzecz oskarżonego wymagającego szczególnego traktowania, poza dostosowaniem polskiego prawa do zaleceń Komisji Europejskiej, stanowiłoby przejaw zasady równości.

## BIBLIOGRAFIA

## Literatura:

Bobińska K., Gałecki P., Eichstaedt K., *Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Komentarz*, Warszawa 2016.



- Ciosek M., *Psychologia sądowa i penitencjarna*, Warszawa 2003.
- Czech B., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, pod red. A. Marciniaka, Warszawa 2020.
- Dawidziuk E., Mazur M. (red.), *Osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną osadzone w jednostkach penitencjarnych. Z uwzględnieniem badań przeprowadzonych przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich*, pod red. E. Dawidziuk, M. Mazur, Warszawa 2017.
- Dolecki H., Wiśniewski T. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Dudka K., *Wyznaczniki procesowej pozycji obrońcy w procesie karnym*, w: *Wokół gwarancji współczesnego procesu karnego. Księga Jubileuszowa Profesora Piotra Kruszyńskiego*, pod red. M. Rogackiej-Rzewnickiej, H. Gajewskiej-Kraczkowskiej, B.T. Bieńkowskiej, Warszawa 2015.
- Dudka K. (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Ereciński T. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Flaga-Gieruszyńska K., Zieliński A., *Kodeks postępowania cywilnego, Komentarz*, Warszawa 2019.
- Gałecki P., Eichstaedt K., Bobińska K., *Aspekty prawne i orzecznictwo u osób z niepełnosprawnością intelektualną w polskim ustawodawstwie*, w: *Niepełnosprawność intelektualna – etiopatogeneza, epidemiologia, diagnoza, terapia*, pod red. K. Bobińskiej, T. Piertasa, P. Gałeckiego, Wrocław 2012.
- Gałecki P., Szulc A., *Psychiatria*, Wrocław 2018.
- Gerry F., Cooper P., *Effective Participation of Vulnerable Accused Person: Case Management, Court Adaptation, and Rethinking Criminal Responsibility*, „Journal of Judicial Administration” 2017, nr 26 (4).
- Grzegorzczak T., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Jankowska M., Witkowska K., *Niepoczytalność w prawie karnym, w prawie cywilnym a udział i reprezentacja stron procesowych z zakłóceniami czynności psychicznych w procesie karnym*, WPP 2011, nr 2.
- Klejnowska M., *Prawo do samodzielnej i rozsądnej obrony w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania karnego z dnia 27 września 2013 r.*, w: *Wokół gwarancji współczesnego procesu karnego. Księga Jubileuszowa Profesora Piotra Kruszyńskiego*, pod red. M. Rogackiej-Rzewnickiej, H. Gajewskiej-Kraczkowskiej, B.T. Bieńkowskiej, Warszawa 2015.
- Ładoś S., *Pozycja prawna oskarżonego z zaburzeniami psychicznymi*, Warszawa 2013.
- Ładoś S., *Wątpliwości co do stanu zdrowia psychicznego jako przesłanka obligatoryjnej obrony formalnej*, w: *Prawo do obrony w postępowaniu penalnym. Wybrane aspekty*, pod red. M. Kolendowskiej-Matejczuk, K. Szwarc, Warszawa 2014.
- Manowska M. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Mazur P., Nowak W., *Sytuacja prawna opiekuna oskarżonego ubezwłasnowolnionego całkowicie w polskim postępowaniu karnym przed sądem pierwszej instancji*, RPEiS 2007, nr 1.
- Murphy G., Mason J., *Osoby niepełnosprawne intelektualnie w konflikcie z prawem*, w: *Zaburzenia psychiczne i zaburzenie zachowania u osób niepełnosprawnych intelektualnie*, w tłumaczeniu M. Grzesiak, pod red. N. Bourasa, G. Holt, red. wydania polskiego A. Florkowski, P. Gałecki, Wrocław 2019.
- Paprzycki K.L., *Osoba niepełnosprawna psychicznie w prawie i postępowaniu karnym. Zarys problematyki*, „Forum Iuridicum” 2002.
- Palmer C., *Still Vulnerable After All These Years*, Crim. L.R. 1996, September, s. 633-644.
- Sakowicz A. (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Skorupka J. (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, pod red. J. Skorupki, Warszawa 2020.
- Sprack J., *A Practical Approach to Criminal Procedure*, New York 2011.

- Stefański R.A., *Konstytucyjne prawo do obrony a obrona obligatoryjna w świetle noweli z dnia 27 września 2013 r.*, w: *Prawo do obrony w postępowaniu penalnym. Wybrane aspekty*, pod red. M. Kolendowskiej-Matejczuk, K. Szwarz, Warszawa 2014.
- Stefański R.A., *Obrona obligatoryjna w polskim procesie karnym*, Warszawa 2013.
- Stefański R.A., *Obrona obowiązkowa ze względu na okoliczności utrudniające obronę*, Prok. i Pr. 2006, nr 12.
- Stefański R.A., Zabłocki S. (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 2017.
- Steinborn S., w: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el. 2016.
- Światłowski A., *Przedstawiciel ustawowy oskarżonego nieletniego lub ubezwłasnowolnionego*, w: *System Prawa Karnego Procesowego. Strony i inni uczestnicy postępowania karnego*, pod red. C. Kuleszy, Warszawa 2016.
- Światłowski A., *Przedstawiciel ustawowy pokrzywdzonego małoletniego, ubezwłasnowolnionego lub nieporadnego*, w: *System Prawa Karnego Procesowego. Strony i inni uczestnicy postępowania karnego*, pod red. C. Kuleszy, Warszawa 2016.
- Świecki D. (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Zagrodnik J. (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz praktyczny do nowelizacji 2019*, Warszawa 2020.

#### Raporty i pozostałe źródła:

- Beqiraj J., McNamara L., Wicks V., *Access to Justice for Persons with Disabilities: From International Principles to Practice*, International Bar Association, October 2017, s. 30 – treść dostępna na stronie: [https://www.biicl.org/documents/1771\\_access\\_to\\_justice\\_persons\\_with\\_disabilities\\_report\\_october\\_2017.pdf](https://www.biicl.org/documents/1771_access_to_justice_persons_with_disabilities_report_october_2017.pdf) (dostęp: 2.03.2020).
- Civil Rights Defenders, RMSH, *Alternative Report to the Swedish Government's Response on the Compliance of the EU-Commission's Recommendation of November 2013 on Procedural Safeguards for Vulnerable Persons Suspected or Accused in Criminal Proceedings (2013/C 378/02)* Stockholm, November 2016 – tekst dostępny na stronie: <https://crd.org/wp-content/uploads/2016/12/CRD-Report-on-EU-Commission-Recommendation-on-procedural-safeguards-for-vulnerable-suspected-or-accused-in-criminal-proceedings-2013%E2%80%A2C-378%E2%80%A202.pdf> (dostęp: 20.02.2019).
- Durajová Z., Střítešková M., *Dignity at Trial. Enhancing Procedural Rights of Persons with Intellectual and/or Psychosocial Disabilities in Criminal Proceedings. Key Findings of the Czech National Report*. League of Human Rights – treść dostępna na stronie: <https://bim.lbg.ac.at/en/project/current-projects-projects-human-dignity-and-public-security-projects-development-cooperation-and-business/dignity-trial-enhancing-procedural-safeguards-suspects-intellectual-and-psychosocial-disabilities> (dostęp: 19.02.2020).
- European Union Agency for Fundamental Rights, *Rights of Suspected and Accused Persons Across the EU: Translation, Interpretation, and Information*. Luxembourg 2016 – treść dostępna na stronie: <https://fra.europa.eu/en/publication/2016/rights-suspected-and-accused-persons-across-eu-translation-interpretation-and> (dostęp: 20.02.2020).
- [https://www.iustitia.pl/images/pliki/raport2020/Raport\\_PL.pdf](https://www.iustitia.pl/images/pliki/raport2020/Raport_PL.pdf) (dostęp: 9.03.2020).
- Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2018, s. 314 – treść dostępna na stronie: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20Roczna%20Rzecznika%20Praw%20Obywatelskich%20za%20rok%202018.pdf> (dostęp: 10.02.2020).



- Kościerzyński J. (red.), *Wymiar sprawiedliwości pod presją – represje jako metoda walki o przejęcie kontroli nad władzą sądowniczą i Prokuraturą w Polsce. Lata 2015–2019*, Iustitia Raporty – treść dostępna na stronie:
- Gordon M., *Osoby niepełnosprawne w jednostkach penitencjarnych* – wystąpienie podczas I Kongresu Praw Obywatelskich w dniu 9 grudnia 2017 r. – informacja dostępna na stronie: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/kpo/panel/panel-sytuacja-osob-z-niepelnosprawnoscia-intelektualna-lub-psychiczna-w-jednostkach-penitencjarnych> (dostęp: 7.06.2019).
- Gordon M., *Sytuacja osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w jednostkach penitencjarnych* – treść dostępna na stronie: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:RCiAr9paDMgJ:https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/M%2520Gordon%2520Osoby%2520niepe%25C5%2582nosprawne%2520w%2520jednostkach%2520penitencjarnych.pptx+&cd=3&hl=pl&ct=clnk&gl=pl> (dostęp: 10.09.2019).
- Hofmański P., *Opinia o rządowym projekcie Ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, Ustawy – Kodeks postępowania karnego, Ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2510) – w zakresie przepisów procesowych) oraz poselskich projektach ustaw o zmianie Ustawy – Kodeks postępowania karnego (druki nr: 1638, 1655, 1814, 2154 oraz 2336)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2001, r V, z. 2.
- Linder B., Katona N., Schleicher T., *Enhancing Procedural Rights of Persons with Intellectual and/or Psychosocial Disabilities in Criminal Proceedings: Exploring the Need for Actions, Key Findings of the Austrian National Report*, Austria Boltzmann Institute Human Rights – treść dostępna na stronie: [https://bim.lbg.ac.at/sites/files/bim/attachments/austria\\_key\\_findings\\_of\\_the\\_national\\_reports.pdf](https://bim.lbg.ac.at/sites/files/bim/attachments/austria_key_findings_of_the_national_reports.pdf) (dostęp: 28.02.2020).
- Zabłocki S., *Opinia dotycząca zmian w Kodeksie postępowania karnego, zawartego w projekcie rządowym (druk nr 2510) oraz w projektach poselskich (druki nr: 2336, 2154, 1638, 1814 i 1655)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2001, r. V, z. 2.

Wykaz skrótów:

Prok. i Pr. – „Prokuratura i Prawo”

OSNKW – „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Izba Wojskowa”

RPEiS – „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”

WPP – „Wojskowy Przegląd Prawniczy”

Crim. L.R. – „Criminal Law Review”

## RIGHT TO APPROPRIATE REPRESENTATION OF DEFENDANTS WITH INTELLECTUAL DISABILITIES IN CRIMINAL PROCEEDINGS

### Summary

The subject of this paper is a discussion of selected issues related to ensuring appropriate representation for people with intellectual disabilities against whom criminal proceedings are conducted. The need to grant them additional rights stems from the Commission Recommendation of 27 November 2013 on procedural safeguards for vulnerable persons suspected or accused in criminal proceedings. The text points to problems connected with ensuring in practice the participation of a defence counsel for this category of the accused and with inadequate Polish procedural regulations concerning the obligation to ensure the presence of a legal representative or an appropriate adult during preparatory proceedings and a court hearing. The text also draws attention to the inequality in this respect of the legal situation of the accused and the injured party who require additional support due to, for instance, intellectual development disorders suffered by them.

Keywords: vulnerable person, accused person with intellectual disability, legal representation, appropriate adult

## PRAWO DO ODPOWIEDNIEJ REPREZENTACJI OSKARŻONYCH Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIĄ INTELEKTUALNĄ W POSTĘPOWANIU KARNYM

### Streszczenie

Przedmiotem niniejszego opracowania jest omówienie wybranych kwestii związanych z zapewnieniem odpowiedniej reprezentacji osobom z niepełnosprawnością intelektualną, przeciwko którym prowadzone jest postępowanie karne. Powinność przyznania im dodatkowych praw wynika z Zalecenia Komisji Europejskiej z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie gwarancji procesowych dla osób wymagających szczególnego traktowania podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym. W tekście wskazano na problemy związane z realnością zagwarantowania tej kategorii oskarżonym udziału obrońcy oraz niedostateczność polskich regulacji proceduralnych dotyczących powinności zapewnienia obecności przedstawiciela prawnego lub stosownej osoby dorosłej podczas czynności postępowania przygotowawczego oraz rozprawy. W artykule zwrócono również uwagę na asymetrię w tym zakresie pomiędzy sytuacją prawną oskarżonego oraz pokrzywdzonego, którzy z uwagi np. na zaburzenia rozwoju intelektu wymagają dodatkowego wsparcia.

Słowa kluczowe: osoby wymagające szczególnego traktowania, oskarżony z niepełnosprawnością intelektualną, reprezentacja procesowa, stosowna osoba dorosła

## DERECHO A LA REPRESENTACIÓN ADECUADA DE ACUSADOS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL EN EL PROCESO PENAL

### Resumen

La presente obra analiza algunas cuestiones relacionadas con la obligación de representación adecuada de las personas con discapacidad intelectual contra las cuales se lleva a cabo el proceso penal. El deber de proporcionarles derechos adicionales resulta de la Recomendación de la Comisión, de 27 de noviembre de 2013, relativa a las garantías procesales para las personas vulnerables sospechosas o acusadas en procesos penales. El texto plantea problemas en la práctica de garantizar a esta categoría de acusados la participación de abogado y las deficiencias de regulación procesal polaca relativa al deber de asegurar la presencia del representante legal o persona mayor de edad pertinente durante las diligencias en la fase de instrucción y en el juicio. El artículo presta la atención también a la asimetría en este ámbito entre la situación legal del acusado y del perjudicado que debido, p. ej. a trastornos de desarrollo intelectual requieran ayuda adicional.

Palabras claves: personas que requieran trato especial, acusado con discapacidad intelectual, representación procesal, mayor de edad pertinente

## ПРАВО НА НАДЛЕЖАЩЕЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ ОБВИНЯЕМЫХ С ОГРАНИЧЕННЫМИ УМСТВЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ

### Аннотация

Работа посвящена обсуждению отдельных вопросов, связанных с обеспечением надлежащего представительства лицам с ограниченными умственными возможностями, в отношении которых возбуждено уголовное дело. Необходимость предоставления им дополнительных прав вытекает из Рекомендации Европейской комиссии от 27 ноября 2013 года относительно процессуальных гарантий для лиц, нуждающихся в особом обращении и являющихся подозреваемыми или обвиняемыми по уголовному делу. В статье обозначены встречающиеся на практике проблемы с обеспечением участия защитника для этой категории обвиняемых, а также отмечена недостаточность польских процессуальных норм, касающихся обязанности обеспечить присутствие законного представителя или соответствующего взрослого лица во время предварительного расследования и судебного процесса. Автор также обращает внимание на асимметричность, возникающую в этой связи между правовым положением обвиняемых и потерпевших, которым требуется дополнительная поддержка, например, в силу расстройств умственного развития

Ключевые слова: лица, требующие особого подхода; обвиняемый с ограниченными умственными возможностями; процессуальное представительство; соответствующее взрослое лицо

## DAS RECHT VON ANGEKLAGTEN MIT GEISTIGER BEHINDERUNG AUF EINE ANGEMESSENE VERTRETUNG IN STRAFVERFAHREN

### Zusammenfassung

Gegenstand dieser Studie ist die Erörterung ausgewählter Themen im Zusammenhang mit der Problematik, Menschen mit einer geistigen Beeinträchtigung, gegen die ein Strafverfahren durchgeführt wird, eine angemessene Vertretung zu gewährleisten. Aus der Empfehlung der Europäischen Kommission vom 27. November 2013 über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für verdächtige oder beschuldigte schutzbedürftige Personen ergibt sich die Pflicht, ihnen zusätzliche Rechte einzuräumen. Im Text werden Probleme im Zusammenhang mit der Machbarkeit angesprochen, solchen Angeklagten die Hinzuziehung eines Verteidigers zu gewährleisten und es wird die Unzulänglichkeit der polnischen Verfahrensvorschriften in Bezug auf die Pflicht hingewiesen, die Anwesenheit eines gesetzlichen Vertreters oder geeigneten Erwachsenen an den Verfahrenshandlungen im Vorverfahren und der Verhandlung sicherzustellen. Der Artikel macht außerdem auf die diesbezügliche Asymmetrie zwischen der rechtlichen Situation von Beschuldigten und Opfern aufmerksam, die beispielsweise aufgrund von Störungen der geistigen Entwicklung zusätzliche Unterstützung benötigen.

Schlüsselwörter: Schutzbedürftige Personen, Beschuldigter mit einer Beeinträchtigung der intellektuellen Fähigkeiten, Prozessvertretung, geeigneter Erwachsener

## LE DROIT À UNE REPRÉSENTATION APPROPRIÉE DES PRÉVENUS AYANT UNE DÉFICIENCE INTELLECTUELLE DANS LES PROCÉDURES PÉNALES

### Résumé

Le sujet de cette étude est de discuter de certaines questions liées à la garantie d'une représentation adéquate des personnes handicapées mentales contre lesquelles des poursuites pénales sont menées. L'obligation de leur accorder des droits supplémentaires résulte de la recommandation de la Commission européenne du 27 novembre 2013 relative à des garanties procédurales en faveur des personnes vulnérables soupçonnées ou poursuivies dans le cadre des procédures. Le texte fait état de problèmes liés à la réalité de garantir aux accusés de cette catégorie la participation du défenseur et à l'insuffisance des règles de procédure polonaises concernant l'obligation d'assurer la présence d'un représentant légal ou d'un adulte approprié lors de la procédure préparatoire et du procès. L'article attire également l'attention sur l'asymétrie à cet égard entre la situation juridique de l'accusé et de la partie lésée qui, en raison, par exemple, de troubles du développement intellectuel, ont besoin d'un soutien supplémentaire.

Mots-clés : personnes nécessitant un traitement spécial, accusé ayant une déficience intellectuelle, représentation légale, adulte approprié

DIRITTO DI ADEGUATA RAPPRESENTANZA DI IMPUTATI  
CON DISABILITÀ INTELLETTIVE NEL PROCEDIMENTO PENALE

## Sintesi

Oggetto del presente elaborato è la presentazione di questioni selezionate legate alla garanzia di adeguata rappresentanza di persone con disabilità intellettive, nei confronti delle quali viene intentato un procedimento penale. L'obbligo di concedere loro dei diritti aggiuntivi deriva dalla Raccomandazione della Commissione, del 27 novembre 2013, sulle garanzie procedurali per le persone vulnerabili indagate o imputate in procedimenti penali. Nel testo si sono indicati i problemi legati alla reale garanzia, a tali categorie di persone, della partecipazione del difensore nonché l'insufficienza delle norme procedurali polacche riguardanti l'obbligo di garantire la presenza del rappresentante legale o di un adulto idoneo durante le attività delle indagini preliminari e durante le udienze. Nell'articolo si è fatta anche notare l'asimmetria in tale ambito tra la situazione giuridica dell'imputato e della parte lesa, che a motivo dei disturbi dello sviluppo intellettuale richiedono un sostegno aggiuntivo.

Parole chiave: persone vulnerabili, imputato con disabilità intellettive, rappresentanza processuale, adulto idoneo

Cytuj jako: Girdwoyń K., *Right to appropriate representation of defendants with intellectual disabilities in criminal proceedings* [Prawo do odpowiedniej reprezentacji oskarżonych z niepełnosprawnością intelektualną w postępowaniu karnym], „Ius Novum” 2020 (14) nr 3, s. 73–94. DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.26/k.girdwoyn

Cite as: Girdwoyń, K. (2020) 'Prawo do odpowiedniej reprezentacji oskarżonych z niepełnosprawnością intelektualną w postępowaniu karnym'. *Ius Novum* (Vol. 14) 3, s. 73–94. DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.26/k.girdwoyn



# PROBLEMATYKA DOPUSZCZALNOŚCI KASACJI OD ORZECZENIA O UMORZENIU POSTĘPOWANIA Z POWODU NIEPOCZYTALNOŚCI SPRAWCY I ZASTOSOWANIU ŚRODKÓW ZABEZPIECZAJĄCYCH

DOROTA PARAPURA\*

DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.27/d.parapura

Do umorzenia postępowania na podstawie art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k. wobec sprawcy niepo czytelnego, które zostanie połączone z zastosowaniem środków zabezpieczających określonych w art. 93a § 1 i 2 k.k., może dojść na różnych etapach postępowania karnego.

W postępowaniu przygotowawczym z wnioskiem do sądu o umorzenie postępowania i zastosowanie środków zabezpieczających występuje prokurator (art. 324 § 1 k.p.k.). Zasadą jest rozpoznanie wniosku na rozprawie głównej (art. 354 pkt 2 *in principio* k.p.k.). Badając jego zasadność, sąd rozstrzyga w kwestii popełnienia przez podejrzanego czynu zabronionego oraz potrzeby zapobieżenia ponownemu jego popełnieniu (środki zabezpieczające). Wiąże się to z koniecznością zgromadzenia i dokonania oceny materiału dowodowego oraz rekonstrukcji ustaleń faktycznych w zakresie sprawstwa, dokonania analizy elementów składających się na społeczną szkodliwość zarzucanych czynów i oceny stopnia tej szkodliwości. Rodzaj orzeczonego środka zabezpieczającego, a także sposób jego wykonywania muszą być adekwatne do stopnia społecznej szkodliwości czynu. Umieszczenie sprawcy w odpowiednim zakładzie psychiatrycznym jest możliwe tylko wówczas, gdy popełniony czyn zabroniony cechuje się nasileniem omawianego kryterium w stopniu „znaczny” (art. 93b § 1 zd. 2 i § 3 zd 1 k.p.k.). Środek zabezpieczający w postaci pobytu w zakładzie psychiatrycznym swą dolegliwością odpowiada

---

\* mgr prawa, starszy asystent sędziego Sądu Najwyższego, Izba Karna, doktorantka w Instytucie Nauk Prawnych w Polskiej Akademii Nauk, e-mail: d.parapura@op.pl, ORCID: 0000-0003-3291-4619

karze pozbawienia wolności, przy czym długość jego stosowania nie jest z góry znana. W tych uwarunkowaniach rozprawa najpełniej realizuje gwarancje ochrony praw podejrzanego<sup>1</sup>.

Rozprawa odbywa się według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego przewidzianych dla tego forum, przy czym jej jawność wyłączona jest z mocy prawa, a ustawodawca nie przewidział jakichkolwiek odstępstw w tym zakresie (art. 359 pkt 1 k.p.k.). Do osoby, której prokurator zarzuca popełnienie czynu zabronionego w stanie niepoczytalności i wnosi o umorzenie postępowania oraz o zastosowanie wobec niej środków zabezpieczających, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące oskarżonego (art. 380 k.p.k.). Jako że zgodnie z art. 354 pkt 1 k.p.k. w wypadku postępowania w przedmiocie wniosku prokuratora o umorzenie postępowania i zastosowanie środków zabezpieczających nie stosuje się przepisów o oskarżycielu posiłkowym, pokrzywdzony nie może występować w sprawie w charakterze strony, co konsekwencjami sięga również postępowania kasacyjnego.

Przepis art. 354 pkt 2 k.p.k. nie określa rodzaju orzeczenia wydanego po przeprowadzeniu rozprawy. Wywodzić go należy z ogólnej reguły wyrażonej w art. 93 § 1 k.p.k. nakazującej, w przypadku braku ustawowego zastrzeżenia co do konieczności wydania wyroku, orzekanie przez sąd postanowieniem. Wniosek taki wypływa pośrednio także z pkt 3 art. 354 k.p.k., stanowiącego, że w razie umorzenia postępowania stosuje się, nie „odpowiednio”, jak w przypadku art. 414 § 2 k.p.k., ale wprost art. 322 § 2 i 3 k.p.k. Przepis ten określa, jakie elementy powinno zawierać postanowienie o umorzeniu śledztwa. Orzecznictwo i większość przedstawicieli doktryny pozostają zgodne w kwestii rodzaju orzeczenia wydawanego na podstawie art. 354 pkt 2 k.p.k. na rozprawie<sup>2</sup>. Niezachowanie właściwej formy może być podstawą nie tylko do wniesienia, ale i uwzględnienia środka zaskarżenia<sup>3</sup>.

Wniosek prokuratora może zostać rozpoznany na posiedzeniu jedynie wyjątkowo, jeżeli spełnione zostaną łącznie następujące przesłanki:

1) w świetle materiałów postępowania przygotowawczego nie budzą wątpliwości:

---

<sup>1</sup> P. Rogoziński, w: S. Steinborn (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el. 2016, art. 354 t. 8; L.K. Paprzycki (red.), *Komentarz aktualizowany do art. 1–424 Kodeksu postępowania karnego*, LEX/el. 2015, art. 345, t. 8.

<sup>2</sup> Uchwała SN z dnia 19 sierpnia 1999 r., I KZP 21/99, OSNKW 1999, z. 9–10, poz. 49; postanowienie SN z dnia 6 października 2011 r., III KZ 67/11, LEX nr 1044043; wyrok SN z dnia 12 grudnia 2012 r., II KK 326/12, LEX nr 1231522; R. A. Stefański, w: Z. Gostyński (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. II, Warszawa 1998, s. 225; P. Hofmański (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. II, Warszawa 1999, s. 287–288; A. Ważny, w: A. Sakowicz (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 778–779; K. Eichstaedt, *Środek zabezpieczający w postaci pobytu w zakładzie psychiatrycznym, wątpliwości związane z orzekaniem*, Prok. i Pr. 2016, z. 12, s. 75–94; choć odmiennie L.K. Paprzycki, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, LEX/el., art. 354, t. 20.

<sup>3</sup> Wyrok SN z dnia 12 grudnia 2012 r., II KK 326/12, LEX nr 1231522. Orzeczenie to zapadło w następstwie rozpoznania kasacji, wskazującej na obrazę art. 354 pkt 2 k.p.k. i art. 414 § 1 k.p.k. W sytuacji, gdy wydane w nieprawidłowej formie orzeczenie zostanie zaskarżone apelacją, wówczas również możliwym będzie podniesienie tego zarzutu w ramach naruszenia określonego w art. 438 pkt 2 k.p.k.



- a) popełnienie przestępstwa przez podejrzanego,
  - b) jego niepoczytalność w chwili czynu<sup>4</sup>;
- 2) prezes sądu, upoważniony sędzia (art. 93 § 2 k.p.k.) lub sąd<sup>5</sup> uznają to za celowe.

Brak wątpliwości w rozumieniu art. 354 pkt 2 k.p.k. to sytuacja, w której już we wstępnej fazie kontroli wniosku w świetle zgromadzonego w postępowaniu przygotowawczym materiału dowodowego nie rodzą się żadne zastrzeżenia w sferze popełnienia przez podejrzanego zarzucanego czynu oraz jego niepoczytalności<sup>6</sup>. Kierowanie wniosku na posiedzenie powinno odbywać się w sposób ostrożny. Ujawnienie się dowodów przemawiających za odmienną wersją wydarzeń, niejasności co do treści zebranych dowodów, w tym w szczególności opinii sądowo-psychiatrycznej, przemawiają za skierowaniem wniosku do rozpoznania na rozprawie<sup>7</sup>. Rozpoznanie wniosku na posiedzeniu powinno nastąpić bez uszczerbku dla gwarancji procesowych podejrzanego. Obligatoryjny jest udział w posiedzeniu prokuratora i obrońcy. Zasadą jest, że w posiedzeniu bierze udział podejrzany, a odstąpienie od tego wymogu uzasadnia wyłącznie jednoznaczne wypowiedzenie się biegłych, że byłoby to niewskazane. Nawet i w takim wypadku sąd może uznać udział podejrzanego za konieczny (art. 354 zdanie drugie k.p.k.). W posiedzeniu ma prawo wziąć udział także pokrzywdzony. Paradoksalnie zwiększa to zakres jego uprawnień, choćby miało to dotyczyć wyłącznie możliwości wyłożenia własnych racji, w porównaniu z rozprawą, która nie tylko jest obligatoryjnie prowadzona z wyłączeniem jawności, ale także bez udziału w postępowaniu oskarżyciela posiłkowego, o czym była mowa wcześniej.

Sąd jest związany wnioskiem prokuratora w takim znaczeniu, że w razie stwierdzenia ku temu podstaw, orzeka zarówno o umorzeniu postępowania, jak i zastosowaniu środka zabezpieczającego. Nie jest natomiast zobowiązany do orzeczenia takiego środka, o który wnioskował prokurator. Jeżeli dojdzie do przekonania o konieczności zastosowania innego środka zabezpieczającego (art. 93a § 1 i 2 k.k.), to wówczas umarza postępowanie, orzekając zastosowanie tego środka<sup>8</sup>. Natomiast w razie uznania braku podstaw do uwzględnienia wniosku, przekazuje sprawę prokuratorowi do dalszego prowadzenia (art. 324 § 2 k.p.k.).

<sup>4</sup> Kryteria te nie podlegają wykładni rozszerzającej – zob. postanowienie SN z dnia 17 marca 2008 r., V KK 30/08, OSNwSK 2008, z. 1, poz. 663.

<sup>5</sup> D. Świecki, w: idem (red.), *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2020, art. 354, t. 8.

<sup>6</sup> K. Eichstaedt, w: D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2020, art. 354, t. 6.

<sup>7</sup> P. Rogoziński, w: S. Steinborn (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el. 2016, art. 354, t. 10.

<sup>8</sup> Uchwała SN z dnia 26 września 2002 r., I KZP 13/02, OSNKW 2002, z. 11–12, poz. 88; postanowienie S.A. w Katowicach z dnia 22 marca 2017 r., LEX nr 2333277; R.A. Stefański, w: Z. Gostyński (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. II, Warszawa 1998, s. 116; P. Hofmański (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. II, Warszawa 1999, s. 138; M. Kurowski, w: D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 2018, s. 1210; B. Skowron, w: K. Dudka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, WKP 2018, art. 324, t. 7.

Na postanowienie sądu o umorzeniu postępowania i orzeczeniu środka zabezpieczającego przysługuje zażalenie, niezależnie od forum, na jakim rozpoznano sprawę (art. 459 § 1 i 2 k.p.k.).

Do kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia środka odwoławczego od postanowienia umarzającego postępowanie i stosującego środek zabezpieczający należą strony oraz osoby niebędące stronami, gdy postanowienie bezpośrednio ich dotyczy (art. 459 § 3 k.p.k.). Zażalenie na postanowienie przysługuje zatem niewątpliwie prokuratorowi oraz osobie, wobec której umorzono postępowanie i zastosowano środek zabezpieczający. Wątpliwości dotyczą natomiast statusu pokrzywdzonego w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 354 pkt 2 k.p.k., a ściślej – czy podmiot ten jest stroną tego postępowania, względnie – osobą, której orzeczenie bezpośrednio dotyczy.

Dla rozstrzygnięcia tego zagadnienia należy w pierwszej kolejności określić, z jaką fazą postępowania mamy do czynienia w wypadku procedowania przez sąd w przedmiocie wniosku prokuratora złożonego w trybie art. 324 § 1 k.p.k. Istotne jest rozstrzygnięcie, czy jest to postępowanie przygotowawcze, w którym pokrzywdzony jest stroną z mocy art. 299 § 1 k.p.k., zaś orzekanie przez sąd jest czynnością sądową w tymże postępowaniu, czy też jest to postępowanie jurysdykcyjne, w którym działanie pokrzywdzonego w charakterze strony uwarunkowane jest wstąpieniem w rolę oskarżyciela posiłkowego (art. 53 i 54 § 1 k.p.k.). W piśmiennictwie prezentowane jest w tej materii niejednolite stanowisko.

Część przedstawicieli doktryny opowiedziała się za poglądem, że wniosek prokuratora złożony w trybie art. 324 § 1 k.p.k. stanowi czynność sądu w postępowaniu przygotowawczym, a wydane postanowienie jest szczególnym orzeczeniem sądu kończącym ten etap postępowania<sup>9</sup>. Argumentowano, że w art. 354 k.p.k. ustawodawca, określając uczestników postępowania, posłużył się terminami znamionymi postępowaniu przygotowawczemu, czyli „podejrzany” i „pokrzywdzony”, a nie „oskarżony” czy „strona”. Podnoszono również, że w odniesieniu do samego wniosku nie ma miejsca sytuacja analogiczna jak w przypadku wniesienia aktu oskarżenia, to znaczy że uzyskuje on byt zasadniczo niezależny od woli oskarżyciela (art. 14 § 2 k.p.k.). W postępowaniu w przedmiocie wniosku, w sytuacji niestwierdzenia przez sąd podstaw do jego uwzględnienia lub wobec jego cofnięcia<sup>10</sup>, sprawa podlega bowiem przekazaniu do prokuratora w celu dalszego jej prowadzenia (art. 324 § 2 k.p.k.), co w dalszej perspektywie może skutkować wniesieniem aktu oskarżenia albo umorzeniem postępowania przygotowawczego przez oskarżyciela. Nadto rodzaj rozstrzygnięcia, jakim jest postanowienie, a nie wyrok, jest charakterystyczne dla postępowania przygotowawczego. Umorzenie tego postępowania przygotowawczego leży w gestii prokuratora (art. 322 § 1 k.p.k.), a kompetencja sądu w tym przedmiocie aktualizuje się dopiero wówczas, gdy istnieją podstawy do zastosowania środka zabezpieczającego (art. 324 § 1 k.p.k.).

---

<sup>9</sup> K. Eichstaedt, *Glosa do uchwały SN z dnia 25 lutego 2005 r.*, I KZP 35/04, „Palestra” 2007, nr 3–4, poz. 306.

<sup>10</sup> Uchwała sądu siedmiu sędziów SN z dnia 26 września 2002 r., I KZP 13/02, OSNKW 2002, z. 11–12, poz. 88.

W przepisach Kodeksu brak jest również unormowania, zgodnie z którym wnioski prokuratora o umorzenie postępowania i zastosowanie środka zabezpieczającego mógłby, w określonych okolicznościach, zastępować akt oskarżenia, jak to ma to miejsce na przykład w odniesieniu do wniosku o warunkowe umorzenie postępowania (art. 341 § 2 k.p.k.). Przepis pkt 1 art. 354 k.p.k. odczytywać należy jedynie jako logiczną konsekwencję faktu, że w tym postępowaniu prokurator nie jest oskarżycielem i nie wnosi oskarżenia, a osoba, której zarzuca się popełnienie przestępstwa nie jest oskarżonym<sup>11</sup>.

Odmienne stanowisko wyrażało się w przyjęciu, że postępowanie prowadzone w trybie art. 354 k.p.k. nie stanowi ingerencji sądu w postępowanie przygotowawcze, a wchodzi w zakres fazy jurysdykcyjnej, z odrębnościami dotyczącymi orzekania środka zabezpieczającego. Pod względem wymogów formalnych wniosków o umorzenie postępowania i zastosowanie środków zabezpieczających zbliżony jest do aktu oskarżenia (art. 324 § 1a k.p.k.) i stanowi skargę zasadniczą wszczynającą postępowanie sądowe<sup>12</sup>. Za taką wykładnią opowiedział się również Sąd Najwyższy, wskazując, że regułą jest rozstrzyganie w przedmiocie wniosku na rozprawie, która nie jest przewidziana w stadium postępowania przygotowawczego, oraz że zastosowanie w tym postępowaniu znajdują przepisy rozdziału 41, dotyczące przygotowania do rozprawy głównej, a sąd rozpoznający wniosek orzeka w składzie określonym w art. 28 § 1 k.p.k., a nie przewidzianym dla czynności sądu w postępowaniu przygotowawczym (art. 329 § 1 k.p.k.). Gdyby procedowanie w trybie art. 354 k.p.k. nie było postępowaniem sądowym, regulacja zawarta w pkt 1 tego przepisu nie znajdowałaby racji bytu. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wyłączone na jej podstawie przepisy o oskarżycielu posiłkowym stosowane są w postępowaniu sądowym, a nie przygotowawczym<sup>13</sup>. Podzielając zasadność tych argumentów, dodać należy, że zarówno przed skierowaniem do sądu aktu oskarżenia, jak i wniosku o umorzenie postępowania prokurator wydaje postanowienie o zamknięciu śledztwa (art. 321 § 6 i art. 324 k.p.k.). Ta decyzja procesowa, niezależnie od możliwych przyszłych decyzji sądu, w danym momencie kończy etap postępowania przygotowawczego.

<sup>11</sup> K. Eichstaedt, *Środek zabezpieczający w postaci pobytu w zakładzie psychiatrycznym, wątpliwości związane z orzekaniem*, Prok. i Pr. 2016, z. 12, s. 75–94; *Glosy do uchwały SN z dnia 25 lutego 2005 r.*, I KZP 35/04: K. Eichstaedt, „Palestra” 2007, nr 3–4, poz. 306; W. Sych, PS 2006, nr 3, poz. 132; K. Eichstaedt, w: D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2020, art. 354, t. 9.

<sup>12</sup> P. Rogoziński, w: S. Steinborn (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el. 2016, art. 354, t. 2; J. Grajewski, P. Rogoziński, w: S. Steinborn (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el. 2016, art. 324, t. 4; T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Artykuły 1–467. Komentarz*, LEX 2014, art. 354, t. 8; A. Ważny, w: A. Sakowicz (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 779.

<sup>13</sup> Uchwała SN z dnia 25 lutego 2005 r., I KZP 35/04, OSNKW 2005, z. 2, poz. 14 z głosami: D. Kaczmarskiej, PS 2006, nr 1, poz. 14; K. Woźniewskiego, *Pokrzywdzony w postępowaniu sądowym na podstawie art. 354 k.p.k.*, GSP-Prz.Orz. 2005, nr 4, s. 81–86; W. Marcinkowskiego, WPP 2005, nr 2, poz. 138; K. Dudki, *Uprawnienia pokrzywdzonego do zaskarżenia postanowienia sądu wydane w trybie art. 354 k.p.k.*, PiP 2005, z. 7, s. 119–122.

Ten kierunek wykładni przyjął Sąd Najwyższy, wypowiadając się w jednym ze swoich judykatów na kanwie art. 521 k.p.k. w brzmieniu do dnia 1 lipca 2003 r.<sup>14</sup> Uznał bowiem, że orzeczenie wydane w trybie art. 354 pkt 2 k.p.k. jest orzeczeniem sądu kończącym postępowanie „sądowe” w rozumieniu art. 521 k.p.k. i może być przedmiotem kasacji podmiotów wskazanych w tym przepisie<sup>15</sup>. Przy obecnym brzmieniu powyższego przepisu, istniejące wówczas wątpliwości uległy dezaktualizacji, gdyż przedmiotem zaskarżenia kasacją nadzwyczajną są „prawomocne orzeczenia sądu kończące postępowanie”, a zatem te wydane przez sąd zarówno w postępowaniu przygotowawczym, jak i sądowym, lecz uwagi wyrażone co do charakteru postępowania kończącego „postępowanie sądowe” nadal pozostają aktualne i wspierają pogląd, że orzekanie w przedmiocie wniosku prokuratora o umorzenie postępowania i zastosowanie środków zabezpieczających ma miejsce w ramach tego właśnie postępowania.

Konsekwencją uznania, że wraz ze złożeniem przez prokuratora wniosku o umorzenie postępowania i zastosowanie środka zabezpieczającego wchodzi ono w fazę postępowania jurysdykcyjnego, jest przyjęcie, że pokrzywdzonemu w tym postępowaniu nie przysługuje status strony<sup>16</sup>. Uprawnienia tego podmiotu sprowadzają się do tego, że musi zostać poinformowany przez prokuratora o przekazaniu wniosku do sądu (art. 324 § 1a k.p.k.), zawiadomiony o terminie i miejscu rozprawy głównej (art. 350 § 4 w zw. z art. 354 § 1 k.p.k.), a w wypadku procedowania na posiedzeniu, jako że ma prawo w nim wziąć udział, należy go o nim powiadomić (art. 117 § 1 k.p.k.). Oprócz tego, że nie jest stroną, nie jest też osobą, której postanowienie bezpośrednio dotyczy w rozumieniu art. 459 § 3 k.p.k., co powoduje niedopuszczalność zaskarżenia przez niego postanowienia. Nie jest zatem także podmiotem uprawnionym do wniesienia kasacji (art. 520 § 1 *a contrario* k.p.k.). Może to uczynić jedynie pośrednio, poprzez podmioty wskazane w art. 521 k.p.k.

Jednym z celów postępowania karnego jest respektowanie prawnie chronionych interesów pokrzywdzonego (art. 2 § 1 pkt 3 k.p.k.), co ustawodawca powinien mieć na względzie także i wtedy, gdy określa zakres jego uprawnień w postępowaniu, w którym sprawca dopuścił się na jego szkodę przestępstwa w stanie nieoczytalności. Umożliwienie pokrzywdzonemu uczestnictwa w procedowaniu, przy jednoczesnym pozbawieniu go możliwości podejmowania aktywności procesowej na swoją korzyść, również w kontekście postępowania kasacyjnego, w którym rozszerzono uprawnienia stron do zaskarżenia postanowienia wydanego w trybie

---

<sup>14</sup> Przepis ten do momentu nowelizacji Kodeksu postępowania karnego, dokonanej na mocy Ustawy z dnia 10 stycznia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, Ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, Ustawy o świadku koronnym oraz Ustawy o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2003 r., nr 17, poz. 155) przewidywał, że Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, a także Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wnieść kasację od każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie „sądowe”.

<sup>15</sup> Postanowienie SN z dnia 5 kwietnia 2001 r., IV KKN 652/00, LEX nr 51426.

<sup>16</sup> P. Rogoziński, w: S. Steinborn (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el. 2016, art. 354, t. 2; J. Grajewski, P. Rogoziński, w: S. Steinborn (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el. 2016, art. 324, t. 4; T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Artykuły 1–467. Komentarz*, LEX 2014, art. 354, t. 8; A. Ważny, w: A. Sakowicz (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 779.

art. 354 pkt 2 k.p.k., czyni powyższą gwarancję iluzoryczną. Uzasadnienia poszukiwać można jedynie w specyfice postępowania, w którym w wypadku ustalenia, że podejrzany dopuścił się zarzucanego mu czynu, z uwagi na wystąpienie negatywnej przesłanki procesowej nie dochodzi do skazania, co wyklucza stosowanie środków kompensacyjnych. Rysuje się tu jednak wyraźna niekonsekwencja. Jeżeli bowiem sąd nie znajdzie podstaw do zastosowania środka zabezpieczającego, zgodnie z art. 324 § 1 k.p.k., przekazuje sprawę prokuratorowi do dalszego prowadzenia. Skutkiem tego może być również umorzenie postępowania na podstawie art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k., od którego pokrzywdzony – jako strona w postępowaniu przygotowawczym – będzie mógł wnieść środek odwoławczy, w sądowym zaś jest takiej możliwości pozbawiony. Inaczej przedstawia się również jego status w postępowaniu prowadzonym w tym samym przedmiocie, lecz już wówczas, gdy okoliczności do umorzenia postępowania ujawnią się po wszczęciu przewodu sądowego.

Jeżeli w postępowaniu przygotowawczym nie ujawnią się okoliczności wskazujące na niepoczytalność sprawcy i postępowanie to nie zostanie zakończone złożeniem wniosku w trybie art. 324 § 1 k.p.k., lecz aktem oskarżenia albo wnioskiem, o którym mowa w art. 335 § 1 k.p.k. lub art. 336 § 1 k.p.k., a zaistnieją podstawy do ich przyjęcia dopiero po otwarciu przewodu sądowego na rozprawie głównej (art. 385 § 1 k.p.k.), to wówczas, zgodnie z art. 414 § 1 *in fine* k.p.k., sąd wyrokiem umarza postępowanie. Umorzenie postępowania wobec zaistnienia powyższej okoliczności wyłączającej ściganie może łączyć się z zastosowaniem środka zabezpieczającego. Zgodnie z § 3 art. 414 k.p.k., w wypadku umorzenia postępowania z tej przyczyny, jeżeli wyniki przewodu sądowego to uzasadniają, sąd stosuje środek zabezpieczający wskazany w art. 93a § 2 k.k., czyli zakaz zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej oraz zakaz prowadzenia pojazdów, lub w art. 22 § 3 pkt 5 i 6 k.k.s., to jest przepadek przedmiotów, zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej, wykonywania określonego zawodu lub zajmowania określonego stanowiska. Nie jest to zamknięty katalog środków zabezpieczających, jakie mogą zostać orzeczone na rozprawie. Sąd może orzec środki wymienione w art. 93a k.k. (art. 93c § 1 k.k.), w tym aby zapobiec ponownemu popełnieniu przez sprawcę czynu zabronionego o znacznej społecznej szkodliwości (art. 93b § 1 zd. k.k.) również pobyt w zakładzie psychiatrycznym. Sąd orzeka pobyt w zakładzie psychiatrycznym wobec sprawcy, co do którego umorzono postępowanie o czyn zabroniony popełniony w stanie niepoczytalności określonej w art. 31 § 1 k.k. (art. 93c pkt 1 k.k.), jeżeli istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że popełni on ponownie czyn zabroniony o znacznej społecznej szkodliwości w związku z chorobą psychiczną lub upośledzeniem umysłowym. W tych wypadkach sąd wyrokiem umarza postępowanie i stosuje środek zabezpieczający (art. 414 § 1 k.p.k.).

W postępowaniu zainicjowanym wniesieniem aktu oskarżenia albo jego surrogatu, jeżeli pokrzywdzony wyrazi taką wolę, może być stroną (art. 54 § 1 k.p.k.) i w zależności od skorzystania z tego uprawnienia, przysługuje mu prawo do zaskarżenia wyroku (art. 422 § 1 i art. 425 § 1 k.p.k.). Dostřezalna jest, w odniesieniu do tego podmiotu, wyraźna niekonsekwencja w zakresie możliwości zaskarża-

nia orzeczeń o umorzeniu postępowania i stosowaniu środków zabezpieczających. Różne formy rozstrzygnięć uzależnione od etapu postępowania, na którym doszło do stwierdzenia niepoczytalności sprawcy, decydują również o dopuszczalności kasacji, którą pokrzywdzony, działający w charakterze oskarżyciela posiłkowego (na niekorzyść), w wypadku niewystąpienia przeszkody, o której mowa w art. 520 § 2 k.p.k., będzie mógł wnieść jedynie w przypadku wydania wyroku.

Nie mniejsze problemy rysują się w odniesieniu do uprawnień przysługujących podmiotowi postępowania. O ile nie budzi wątpliwości zaskarżalność przez tę stronę postępowania orzeczeń o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środków zabezpieczających środkami odwoławczymi, o tyle już jej dostęp do kasacji rodził wiele zastrzeżeń.

Art. 519 k.p.k. w brzmieniu obowiązującym przed 1 lipca 2015 r.<sup>17</sup> stanowił, że kasacja przysługuje wyłącznie od prawomocnego wyroku sądu odwoławczego kończącego postępowanie. Z powyższej regulacji wprost wynikało, że z zakresu przedmiotowego kasacji stron (art. 520 § 1 k.p.k.) wyłączone zostały postanowienia<sup>18</sup>. W przeciwieństwie zatem do kończących postępowanie wyroków sądu odwoławczego wydanych w następstwie rozpoznania apelacji od wyroków umarzających postępowanie i stosujących środki zabezpieczające zapadłych w warunkach określonych w art. 414 § 1 k.p.k., kończące postępowanie postanowienia sądu odwoławczego, będące wynikiem rozpoznania zażalenia na postanowienie o umorzeniu postępowania z powodu niepoczytalności sprawcy i zastosowaniu środka zabezpieczającego, wydane na rozprawie lub posiedzeniu w trybie art. 354 pkt 2 k.p.k., nie mogły zostać zaskarżone kasacją stron, a jedynie kasacją nadzwyczajną (art. 521 k.p.k.)<sup>19</sup>.

Po wejściu w życie Ustawy nowelizującej z dnia 20 lipca 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, Ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego oraz Ustawy – Kodeks karny skarbowy<sup>20</sup> powyższa zmiana wprowadziła nowe szerokie ograniczenia zakresu przedmiotowego kasacji uzależnione od jej kierunku. Kasacja na korzyść mogła być wniesiona jedynie w razie skazania za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe na karę bezwzględnego pozbawienia wolności (art. 523 § 2 k.p.k.), zaś na niekorzyść jedynie w wypadku uniewinnienia albo umorzenia postępowania, początkowo z przyczyn wskazanych w art. 17 § 1 pkt 3 i 4 oraz z powodu niepoczytalności sprawcy, a następnie w wyniku kolejnej nowelizacji na podstawie Ustawy z dnia z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych

---

<sup>17</sup> Znowelizowany Ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 1247).

<sup>18</sup> Postanowienia SN: z dnia 23 września 1999 r., III KZ 97/99, LEX nr 39109, z dnia 13 lipca 2000 r., IV KZ 46/00, LEX nr 491416.

<sup>19</sup> Postawienia SN: z dnia 5 maja 2008 r., IV KZ 18/08, LEX nr 609594; z dnia 25 marca 2009 r., IV KZ 15/09, LEX nr 608539; z dnia 4 listopada 2010 r., V KK 211/10, OSNwSK 2010, z. 1, poz. 2170; z dnia 19 lutego 2014 r., II KZ 6/14, LEX nr 1427408; z dnia 6 października 2011 r., III KZ 67/11, LEX nr 1044043; z dnia 2 października 2007 r., II KZ 33/07, OSNwSK 2007, z. 1, poz. 2158.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2000 r., nr 62, poz. 717.



innych ustaw<sup>21</sup> – z powodu wszystkich przyczyn umorzenia postępowania (art. 523 § 3 k.p.k.).

Na tym gruncie powstała wątpliwość także i co do kasacyjnej zaskarżalności – przez osobę, wobec której umorzono postępowanie i zastosowano środek zabezpieczający – orzeczeń drugoinstancyjnych od wyroków wydanych w trybie art. 414 § 1 k.p.k. Literalne odczytanie powyższych uregulowań nasuwało wnioski, że od wyroku umarzającego postępowanie kasacja była dopuszczalna jedynie na niekorzyść, co wykluczało możliwość jej wniesienia przez stronę, wobec której umorzono postępowanie i zastosowano środek zabezpieczający, a uprawnionymi do jej wniesienia pozostawali jedynie prokurator oraz działający w charakterze strony pokrzywdzony (przy spełnieniu warunków określonych w art. 54 § 1 i 520 § 2 k.p.k.). Nie dotyczyło to jedynie sytuacji, w której ta strona podnosiła wystąpienie uchybienia określonego w art. 439 k.p.k. (wyłączenie zawarte w art. 523 § 4 k.p.k.).

Sąd Najwyższy w odniesieniu do środka zabezpieczającego w postaci pobytu w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym wyraził pogląd, że powyższe ograniczenia nie rozciągają się na wyroki umarzające postępowanie i orzekające ten środek<sup>22</sup>. Uznał bowiem, że zastosowanie tego środka zabezpieczającego jest sytuacją analogiczną do orzeczenia środka poprawczego w postaci umieszczenia nieletniego w zamkniętym zakładzie poprawczym, co do którego w jednym z orzeczeń stwierdzono dopuszczalność kasacji<sup>23</sup>. Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że te same względy przemawiają za rozszerzeniem kognicji kasacyjnej także na orzeczoną w trybie art. 414 k.p.k. internację. Nawiązując do uzasadnienia projektu nowelizacji art. 523 k.p.k., przyjmującego zasadność dopuszczenia kasacji w wypadkach jedynie najbardziej dolegliwych skazań, wyszedł z założenia, że choć umorzenie postępowania i zastosowanie izolacyjnego środka zabezpieczającego nie jest skazaniem oraz wymierzeniem kary, tym niemniej, biorąc pod uwagę faktyczną dolegliwość, w istocie nie różni się ono od pozbawienia wolności w ramach wykonywania kary. Zatem dopuszczalna powinna być od takiego wyroku również kasacja na korzyść. Podzielając kierunek tej wykładni, zauważyć trzeba, że powyższej argumentacji nie można rozciągnąć na całokształt środków zabezpieczających, których dolegliwość w stosunku do tego najsurowszego jest niepomernie mniejsza i nie skutkuje ograniczeniem wolności, na przykład zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych (art. 39 pkt 3 k.k.), zakaz zajmowania określonego stanowiska (art. 39 pkt 2 k.k.), czy inne środki karne wymienione w art. 39 pkt 2–3 k.k., które z mocy art. 93a § 2 k.k. mogą być orzekane również jako środki zabezpieczające.

Za rozszerzającą interpretacją zakresu przedmiotowego kasacji na tle powyższych ustawowych ograniczeń z art. 523 § 2 i 3 k.p.k. miało przemawiać także to, że

---

<sup>21</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 437.

<sup>22</sup> Postanowienie SN z dnia 30 sierpnia 2007 r., II KZ 25/07, OSNKW 2007, z. 9, poz. 66, z głosem aprobującym D. Miszczak, OSP 2008, nr 5, poz. 57, oraz krytyczną K. Sychty, „Palestra” 2009, nr 9–10, s. 273–283.

<sup>23</sup> Postanowienie SN z dnia 12 lipca 2001 r., III KZ 39/01, OSNKW 2001, z. 9–10, poz. 82.

znajdują zastosowanie do postępowania karnego jedynie w jego głównym nurcie, nie zaś w kwestiach niezwiązanych z orzekaniem w przedmiocie odpowiedzialności karnej oskarżonego. Na tej podstawie wywodzono dopuszczalność kasacji na korzyść od wyroku umarzającego postępowanie i orzekającego umieszczenie sprawy w zakładzie psychiatrycznym albo orzekającego umieszczenie sprawy nieletniego w zakładzie poprawczym, lecz również w przedmiocie odszkodowania uregulowanego w rozdziale 58 k.p.k., czy w przedmiocie odszkodowania i zadośćuczynienia orzekanego na podstawie ustawy z 21 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego<sup>24</sup>. Ta argumentacja nawiązywała do motywów uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 lipca 2001 r., I KZP 15/01<sup>25</sup>, w której stwierdzono dopuszczalność kasacji na korzyść w sprawach o odszkodowanie i zadośćuczynienie orzekanych na podstawie powyższej ustawy. O ile jednak w postępowaniu o odszkodowanie i zadośćuczynienie rzeczywiście sąd nie orzeka w przedmiocie odpowiedzialności karnej sprawy, co powoduje, że można przyjąć, iż dotyczące oskarżonego ograniczenia z art. 533 § 2 i 3 k.p.k. nie obejmują swym zakresem wnioskodawcy, o tyle w postępowaniu o umorzenie i zastosowanie środka zabezpieczającego co prawda nie dochodzi do wymierzenia kary, gdyż wobec niepoczytalności w czasie popełnienia czynu nie można przypisać sprawy winy (art. 31 § 1 k.k.), to jednak orzekane są w nim określone konsekwencje prawne popełnienia czynu w postaci umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym. Jest to zatem postępowanie w jego głównym przedmiocie, w którym sprawca występuje w roli procesowej oskarżonego lub podejrzanego, co do którego znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące oskarżonego (art. 380 k.p.k.) i nie znajduje uzasadnienia porównywanie w drodze analogii tego postępowania do postępowania o odszkodowanie i zadośćuczynienie. We wspomnianej uchwale Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że w świetle art. 519 zd. 1 i art. 523 § 2 k.p.k. kasację na korzyść oskarżonego można obecnie wnieść tylko w razie skazania oskarżonego za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania, a więc z wyłączeniem możliwości jej wywodzenia od wyroków skazujących na inne kary lub za inne niż przestępstwo czyny, jak też od wyroków o umorzeniu lub warunkowym umorzeniu postępowania karnego. Ten kierunek interpretacji zaprezentowano już w orzecznictwie Sądu Najwyższego, przyjmując słusznie niedopuszczalność kasacji na korzyść oskarżonego (po 1 września 2000 r.) między innymi przy warunkowym umorzeniu postępowania<sup>26</sup>, przy umorzeniu bezwarunkowym<sup>27</sup>, czy w sprawach o wykroczenia<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1583; uchwała SN z dnia 24 lipca 2001 r., I KZP 15/01, OSNKW 2001, z. 9–10, poz. 74; B. Augustyniak, K. Eichstaedt, M. Kurowski, w: D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2020, art. 523, t. 43.

<sup>25</sup> OSNKW 2001, z. 9–10, poz. 74.

<sup>26</sup> Postanowienie SN z dnia 7 marca 2001 r., II KKN 6/01, niepubl.

<sup>27</sup> Postanowienie SN z dnia 31 stycznia 2001 r., V KZ 131/00, niepubl.

<sup>28</sup> Postanowienie SN z dnia 2 lutego 2001 r., V KKN 550/00 i z dnia 3 kwietnia 2001 r., IV KZ 22/01, niepubl.



Sąd Najwyższy opowiedział się zatem za niedopuszczalnością kasacji wniesionej na korzyść od umorzenia postępowania.

Z powyższego wynika, że dostęp do kasacji w wypadku wydania orzeczenia o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środków zabezpieczających nie miał charakteru jednolitego. To, czy strona mogła skorzystać z tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia, nie było uzależnione od przedmiotu rozstrzygnięcia, ale od etapu postępowania, na którym to rozstrzygnięcie zapadło. Determinował on bowiem rodzaj orzeczenia i wobec ograniczenia kasacji stron jedynie do prawomocnych wyroków sądu odwoławczego kończących postępowanie (art. 519 k.p.k.), wykluczał zaskarżenie kasacją postanowienia. Po wydaniu postanowienia w konsekwencji rozpoznania wniosku prokuratora złożonego na podstawie art. 324 § 1 k.p.k. możliwe było wniesienie od niego jedynie kasacji w trybie art. 521 k.p.k. Gdy negatywna przesłanka procesowa została stwierdzona dopiero na rozprawie, umorzenie postępowania i zastosowanie środka zabezpieczającego zawsze przybierało formę wyroku, od którego stronie przysługiwała kasacja na niekorzyść, nie tylko z powodów określonych w art. 439 k.p.k. (art. 523 § 4 pkt 1 k.p.k.), lecz również innego rażącego naruszenia prawa mogącego mieć istotny wpływ na treść orzeczenia (art. 523 § 1 k.p.k.). Zgodnie zaś z poglądem wyrażonym w orzeczeniu Sądu Najwyższego z dnia z dnia 30 sierpnia 2007 r., II KZ 25/07<sup>29</sup> ten nadzwyczajny środek zaskarżenia przysługiwał na korzyść jedynie w razie orzeczenia najbardziej dolegliwego środka zabezpieczającego.

Problem ten dostrzeżono w piśmiennictwie. Stan normatywny, niedający sprawcy, który miał zostać pozbawiony wolności w warunkach zakładu zamkniętego, prawa do kasacyjnego zaskarżenia takiego orzeczenia, a jedynie możliwość zwrócenia się do podmiotów szczególnych o wniesienie kasacji w trybie art. 521 k.p.k., był przedstawiany jako niezcygniący zadość należytych standardom konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Wskazywano, że o dopuszczalności kasacji nie powinien decydować moment ujawnienia i ustalenia niepoczytalności sprawcy, lecz sam fakt wydania rozstrzygnięcia umarzającego i stosującego środek zabezpieczający o izolacyjnym charakterze<sup>30</sup>. Wysuwano w tej kwestii postulat *de lege ferenda*, że w wypadku złożenia przez prokuratora wniosku określonego w art. 324 § 1 k.p.k. i skierowania sprawy na posiedzenie w celu wydania rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania i zastosowania środków zabezpieczających, sąd powinien zawsze wydawać wyrok. Natomiast *de lege lata*, skoro zgodnie z art. 380 k.p.k. przepisy dotyczące oskarżonego stosuje się odpowiednio do osoby, której prokurator zarzuca popełnienie czynu zabronionego w stanie niepoczytalności, postulowano rozważenie, czy od prawomocnych postanowień sądu odwoławczego kończących postępowanie poprzez umorzenie i zastosowanie środka zabezpieczającego nie należałoby *per analogiam* stosować art. 519 k.p.k., mimo że orzeczenie to nie jest wyrokiem<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Postanowienie SN z dnia 12 lipca 2001 r., III KZ 39/01, OSNKW 2001, z. 9–10, poz. 82.

<sup>30</sup> S. Zabłocki, P. Hofmański, *Reforma procedury karnej a Sąd Najwyższy*, w: P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, tom II, Warszawa 2012, s. 1631–1635.

<sup>31</sup> D. Miszczak, *Glosa do postanowienia SN z dnia 30 sierpnia 2007 r., II K 25/07*, OSP 2008, nr 5, poz. 57.

Kierując się potrzebą ujednoczenia dostępu do kasacji w tego typu sprawach, jako wyjątek od zasady, że zaskarżeniu tym środkiem podlegają jedynie wyroki określone w art. 519 k.p.k., Ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw<sup>32</sup> ustawodawca otworzył możliwość wniesienia kasacji od „prawomocnych postanowień sądu odwoławczego o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środka zabezpieczającego określonego w art. 93 i 94 Kodeksu karnego”. Przepisy te ówczesnie regulowały orzekanie pobytu w zakładzie psychiatrycznym. Na zasadzie symetrii tylko postanowienie o umorzeniu postępowania i zastosowaniu tego środka stało się kasacyjnie zaskarżalne. W uzasadnieniu projektu nowelizacji wskazano, że chodzi o sytuacje, w których prokurator po zamknięciu postępowania przygotowawczego kieruje sprawę do sądu z wnioskiem o umorzenie postępowania z powodu nieopracytalności sprawcy i zastosowanie środka zabezpieczającego, a więc gdy rozstrzygnięcie sądu – mogące zapaść tak na posiedzeniu, jak i na rozprawie – przybiera formę postanowienia, na które przysługuje zażalenie<sup>33</sup>. Sprecyzowano, że nastąpiło to na zasadzie wyjątku od reguły, że kasacja przysługuje jedynie od prawomocnych wyroków sądu odwoławczego kończących postępowanie. Podkreślono nadto, że kasacja w takim wypadku może zostać wniesiona tylko i wyłącznie od postanowienia „utrzymującego w mocy postanowienie o uwzględnieniu wniosku oskarżyciela o umorzenie postępowania i zastosowanie środków zabezpieczających, określonych w art. 93 k.k. lub w art. 94 k.k., a nie od każdego prawomocnego postanowienia sądu odwoławczego wydanego w tym przedmiocie. Warunki określone w art. 519 *in fine* k.p.k. muszą zostać spełnione kumulatywnie. Nie przysługuje zatem stronie ani kasacja od postanowienia negatywnego, to jest nieuwzględniającego wniosku prokuratora, ani od postanowienia co prawda uwzględniającego ten wniosek w części i umarzającego postępowanie, ale niezawierającego orzeczenia o zastosowaniu środka zabezpieczającego określonego w art. 93 k.k. lub w art. 94 k.k.”<sup>34</sup>. Zastrzeżenia budzi ostatnie zadanie przywołanych motywów, gdyż przepis art. 324 § 2 k.p.k. w brzmieniu nadanym Ustawą z dnia 10 stycznia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, Ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, Ustawy o świadku koronnym oraz Ustawy o ochronie informacji niejawnych<sup>35</sup> nie daje sądowi uprawnienia do orzekania w przedmiocie umorzenia postępowania, jeżeli nie znajduje podstaw do zastosowania środka zabezpieczającego<sup>36</sup>. Pogląd taki prezentowany był już na gruncie poprzedniego stanu prawnego<sup>37</sup>. Kasacja przysługuje tylko od postanowie-

<sup>32</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1247.

<sup>33</sup> Uzasadnienie projektu ustawy, Sejm RP VII kadencji, nr druku 870, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl), s. 104–105.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Dz.U. z 2003 r., nr 17, poz. 155.

<sup>36</sup> Postanowienie SN z dnia 13 sierpnia 2013 r., V KK 176/13, LEX nr 1350336; K. Eichstaedt, *Środek zabezpieczający w postaci pobytu w zakładzie psychiatrycznym, wątpliwości związane z orzekaniem*, PiP 2016, z. 12, s. 75–94.

<sup>37</sup> Uchwała SN z dnia 23 kwietnia 2002 r., I KZP 7/02, OSNKW 2002, z. 7–8, poz. 59; R.A. Stefański, *Organ uprawniony do umorzenia postępowania przygotowawczego z powodu nieopracytalności podejrzanego w nowym kodeksie postępowania karnego*, PiP 1997, nr 12, s. 127–132.

nia o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środka zabezpieczającego. Użyty spójnik „i” wskazuje na konieczność łącznego wystąpienia obu tych elementów, czyli umorzenia postępowania i zastosowania środka zabezpieczającego.

Stylistyka znowelizowanego art. 519 k.p.k. pozostaje o tyle niepoprawna, że z dosłownego odczytania zwrotu „prawomocne postanowienie sądu odwoławczego o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środka zabezpieczającego”, należałoby wyprowadzić wniosek, że chodzi o sytuację, w której to sąd odwoławczy wydał takie orzeczenie. Byłby do tego natomiast władny jedynie w sytuacji wydania orzeczenia reformatoryjnego, czyli zmieniającego zaskarżone postanowienie odmawiające uwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania i orzeczenie środka zabezpieczającego poprzez odmienne orzeczenie co do istoty. W innych wypadkach rola sądu odwoławczego sprowadza się bowiem do utrzymania w mocy zaskarżonego postanowienia lub jego uchylecia, i to pierwsze rozstrzygnięcie objęte zostało zmianą rozszerzającą zakres kognicji kasacyjnej Sądu Najwyższego<sup>38</sup>.

Zamiar ustawodawcy co do celów nowelizacji był oczywisty. Istniejąca od wielu lat sytuacja pozostawała nie do zaakceptowania z punktu widzenia równej możliwości realizacji interesu procesowego w zakresie dostępu do kasacji przez strony postępowań, w których wydano rozstrzygnięcia tej samej treści. Dopuszczenie kasacji od postanowienia o umorzeniu postępowania i umieszczeniu sprawcy w zakładzie psychiatrycznym było trafnym rozwiązaniem legislacyjnym zrównującym uprawnienia kasacyjne stron w takim postępowaniu i odpowiadającym przyjętej w orzecznictwie Sądu Najwyższego na gruncie ograniczeń zawartych w art. 523 § 2 i 3 k.p.k. zaskarżalności wyroku.

Po wejściu w życie z dniem 1 lipca 2015 r. Ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw<sup>39</sup>, mocą której prze-modelowano rozdział X Kodeksu karnego dotyczący środków zabezpieczających, stan normatywny w zakresie omawianego zakresu przedmiotowego kasacji uległ istotnej zmianie. Ustawa ta uchyliła wymienione w treści art. 519 k.p.k. przepisy art. 93 i 94 k.k., a katalog środków zabezpieczających określony został w art. 93a § 1 i 2 k.k. oraz rozbudowany. Odesłanie do przepisu art. 93a k.k. zawarto w treści znowelizowanego art. 519 k.p.k. Obecnie środkami zabezpieczającymi są: elektroniczna kontrola miejsca pobytu, terapia, terapia uzależnień, pobyt w zakładzie psychiatrycznym. Tytułem środka zabezpieczającego można orzec nadto nakaz i zakazy określone w art. 39 pkt 2–3 k.k., a więc zakaz zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej oraz zakaz prowadzenia pojazdów (art. 93a § 2 k.k.). Skutkiem powyższego wykładnia literalna aktualnie obowiązującego art. 519 k.p.k. prowadzi do wniosku, że kasacja przysługuje stronom od postanowień umarzających postępowanie, w których jednocześnie orzeczono każdy z wymienionych wyżej środków zabezpieczających, a nie jedynie izolacyjny, pozostający w polu zainteresowania ustawodawcy nowelizującego art. 519 k.p.k. z dniem 27 września 2013 r.

<sup>38</sup> D. Świecki, w: idem (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. II, Warszawa 2018, s. 518; postanowienie SN z dnia 20 września 2017 r., III KK 384/17, OSNKW 2018, z. 1, poz. 6.

<sup>39</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 396.

W konsekwencji utracona została owa symetria, gdyż w świetle postanowienia Sądu Najwyższego z dnia z dnia 30 sierpnia 2007 r., II KZ 25/07, mimo ograniczeń zawartych w art. 523 § 2 i 3 k.p.k., możliwość zaskarżenia kasacją na korzyść wyroku umarzającego postępowanie z uwagi na niepoczytalność sprawcy istnieje jedynie w sytuacji orzeczenia wobec niego najbardziej dolegliwego środka zabezpieczającego. By zrealizować pierwotne założenia co do ekstraordynaryjnego rozszerzenia zakresu przedmiotowego kasacji, art. 519 k.p.k. powinien *de lege ferenda* zostać zawężony poprzez doprecyzowanie w jego treści, że chodzi o umorzenie postępowania i zastosowanie środka zabezpieczającego określonego w art. 93a § 1 pkt 4 k.k. (umieszczenie w zakładzie psychiatrycznym). Takie brzmienie w sposób kompletny odzwierciedlałoby założenia ustawodawcy (umożliwienie zaskarżenia kasacją orzeczenia porównywalnego w zakresie dolegliwości do kary pozbawienia wolności) oraz wprowadzało równe uprawnienia w wypadku zaskarżenia na korzyść każdego rodzaju orzeczenia. Obecny kształt omawianej regulacji istotnie różni się z celem noweli z 27 września 2013 r., a wobec szerszego niż pierwotnie założony zastosowania, zatracą również charakter wyjątku od reguły, zgodnie z którą kasacyjnej kognicji podlegają jedynie wyroki.

W literaturze przedstawiono stanowisko, że o ile zasadności rozszerzenia kasacji na postanowienia skutkujące długotrwałym, faktycznym pozbawieniem wolności w ramach umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym nie da się podważyć, o tyle nietrafne jest objęcie tym rozszerzeniem wszystkich środków zabezpieczających. Podobnie jak strona nie może zaskarżyć kasacyjnie wyroku, na mocy którego orzeczona została kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, nie powinna mieć możliwości zaskarżenia na przykład zakazu prowadzenia określonej działalności gospodarczej lub zakazu prowadzenia pojazdów<sup>40</sup>. Prezentowany był także i taki pogląd, zgodnie z którym wszystkie środki zabezpieczające określone w § 1 art. 93a k.k. powinny być zaskarżalne kasacyjnie z uwagi na to, że w znacznym stopniu ograniczają wolność jednostki bądź pozbawiają osobę wolności osobistej oraz stosowane są bez limitu czasowego, a praktyka orzecznicza Sądu Najwyższego w ramach rozpoznawania kasacji składanych w tej materii w trybie art. 521 k.p.k. wskazuje, jak znaczny zakres uchybień występuje na tym polu. Z zakresu kognicji kasacyjnej powinien zostać wyłączony jedynie § 2 art. 93a k.k., stanowiący, że środkami zabezpieczającymi są również nakaz i zakazy określone w art. 39 pkt 2–3 k.p.k. Argumentem mającym przemawiać za takim ograniczeniem było dostrzeżenie, że przecież powyższy nakaz i zakazy stanowią jednocześnie środek karny i orzeczone w takiej właśnie postaci nie mogą zostać kasacyjnie zaskarżone<sup>41</sup>.

Ze stanowiskiem tym nie można się zgodzić. Wprawdzie bowiem niedopuszczalna jest kasacja wnoszona wyłącznie z powodu niewspółmierności kary (art. 523

---

<sup>40</sup> M. Laskowski, *Kasacja obrońcy i pełnomocnika po 1 lipca 2015 r.*, w: P. Wiliński (red.), *Obróńca i pełnomocnik w procesie karnym po 1 lipca 2015 r. Przewodnik po zmianach*, Warszawa 2015, s. 498 i n.

<sup>41</sup> A. Sakowicz, M. Warchoń, w: A. Sakowicz (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 1219.

§ 1 zd. 2 k.p.k.), z wyłączeniem kasacji wniesionej przez Prokuratora Generalnego na podstawie art. 523 § 1a k.p.k., lecz wykazanie przez wnoszącego ten środek zaskarżenia, że doszło do rażącej obrazę prawa materialnego także w sferze przepisów regulujących orzekanie o karze i środkach karnych, która mogła mieć istotny wpływ na treść zaskarżonego rozstrzygnięcia, czyni kasację w tej materii dopuszczalną<sup>42</sup>. Biorąc jednak pod uwagę brzmienie art. 523 § 2, 3 i 4 k.p.k., poza podstawami określonymi w art. 439 k.p.k., otwierającymi drogę do wniesienia kasacji od wyroków bez ograniczeń wynikających z jej kierunku, na podstawie innego rażącego naruszenia prawa określonego w art. 523 § 1 k.p.k. kasacja na niekorzyść od wyroku może być wniesiona w wypadku umorzenia i zastosowania każdego środka zabezpieczającego, zaś na korzyść, zgodnie z wykładnią zaprezentowaną przez Sąd Najwyższy, jedynie od najsurowszego. Dokonując porównania zaskarżalności postanowień wydawanych w tej materii zasadnym jest rozważenie, czy limity określone w art. 523 § 2 i 3 k.p.k. nie znajdują zastosowania także i na tym polu. W doktrynie wyrażono pogląd, że zaskarżalność postanowienia określonego w art. 519 k.p.k. pozostaje od nich autonomiczna i niezależna, co uzasadnia się tym, że odnoszą się one do oskarżonego w postępowaniu sądowym, zaś osoba, której dotyczy wniosek prokuratora, takiego statusu nie posiada<sup>43</sup>. Biorąc pod uwagę brzmienie art. 380 k.p.k. powyższa argumentacja nie przekonuje. Do osoby takiej stosuje się bowiem odpowiednio przepisy o oskarżonym, co nie zostaje wyłączone również na gruncie postępowania kasacyjnego (art. 458 w zw. z art. 518 k.p.k.).

W zakresie dopuszczalności kasacji na korzyść od postanowienia wskazanego w art. 519 należałoby rozważyć raczej, czy przedmiotowych ograniczeń nie należałoby wyłączyć wobec literalnej wykładni tego przepisu, który poprzez odesłanie do art. 93a k.k. określa w sposób szczegółowy (poprzez wyliczenie środków zabezpieczających) rodzaj zaskarżalnych postanowień. Gdyby bowiem uznać, że podlega on limitowaniu przez art. 523 k.p.k., czego konsekwencją byłoby przyjęcie (jak w wypadku wyroków), że na niekorzyść kasacja przysługuje stronie od każdego środka, zaś na korzyść jedynie od izolacyjnego, odesłanie do konkretnego przepisu Kodeksu karnego byłoby zbędne. Uznać zatem należy, że kasacja na korzyść od postanowienia nie jest limitowana rodzajem orzeczonego środka zabezpieczającego oraz, że – mimo kroków podjętych przez ustawodawcę w celu zrównania dostępu stron do kasacji – w dalszym ciągu istnieje niespójność w kasacyjnej zaskarżalności orzeczeń wydawanych wobec osób, co do których umorzono postępowanie i zastosowano środek zabezpieczający.

Celem stosowania izolacyjnego środka zabezpieczającego jest poprawa stanu zdrowia i zachowania sprawcy w taki sposób, by mógł on funkcjonować w społeczeństwie w sposób niestwarzający zagrożenia dla porządku prawnego, a w wypadku sprawcy umieszczonego w zakładzie psychiatrycznym – być leczony w warunkach poza tym zakładem. Czasu pobytu w zakładzie psychiatrycznym nie

---

<sup>42</sup> Np. wyroki SN: z dnia 16 lutego 2017 r., II KK 361/16, LEX nr 2241388; z dnia 10 sierpnia 2017 r., III KK 307/17, LEX nr 2338018.

<sup>43</sup> D. Świecki, w: idem (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2018, s. 519.

określa się z góry (art. 93d § 1 k.k.). W momencie orzekania sąd nie ma bowiem możliwości dokładnego ustalenia, czy i kiedy ustaną okoliczności determinujące zastosowanie tego środka, a w szczególności w jaki sposób i czy w ogóle nastąpi poprawa stanu zdrowia psychicznego sprawcy. W sytuacji ustalenia braku konieczności jego stosowania sąd ma obowiązek wydania rozstrzygnięcia o jego niezwłocznym uchyleniu (art. 93b § 2 k.k.). Jeżeli wobec sprawcy orzeczono pobyt w zakładzie psychiatrycznym, sąd, nie rzadziej niż co 6 miesięcy, orzeka w przedmiocie dalszego stosowania tego środka (art. 204 § 1 k.k.w. *in principio*).

Rodzi się pytanie, czy w wypadku przedłużenia tego środka również przysługuje kasacja na podstawie art. 519 k.p.k.? Sąd Najwyższy opowiedział się za restrykcyjną wykładnią tego przepisu, uznając, że tego rodzaju rozstrzygnięcie w przedmiocie przedłużenia pobytu w zakładzie psychiatrycznym nie należy do orzeczeń w nim wymienionych, zatem nie podlega kasacyjnemu zaskarżeniu<sup>44</sup>. Ustawodawca odnosi się wyłącznie do pierwszego rozstrzygnięcia w tym przedmiocie poprzez użycie zwrotu „zastosowanie”, które nie obejmuje już kolejnych rozstrzygnięć w tej materii, czyli „przedłużenia” stosowania. Dalsze decyzje podejmowane zatem na podstawie art. 204 § 1 k.k.w. pozostały wyłączone z możliwości kasacyjnego zaskarżenia, gdyż nie spełniają łącznie ustawowych warunków (art. 519 k.p.k.). Skoro od postanowienia sądu odwoławczego utrzymującego w mocy postanowienie o przedłużeniu stosowania tego środka kasacja stronom nie przysługuje, podobnie jak od orzeczenia reformatoryjnego wydanego przez sąd odwoławczy w wyniku rozpoznania zażalenia, do kasacji wniesionej od takiego orzeczenia winien znaleźć zastosowanie art. 530 § 2 k.p.k. Przepis ten obliguje do odmowy przyjęcia kasacji, wobec wystąpienia okoliczności, o której mowa w art. 429 § 1 k.p.k., czyli niedopuszczalności z mocy ustawy. W wypadku niezasadnego przyjęcia tego rodzaju kasacji, należy pozostawić ją bez rozpoznania (art. 531 § 1 k.p.k.)<sup>45</sup>.

Reasumując, orzekanie w przedmiocie odpowiedzialności karnej sprawcy niepoczytalnego zakończone umorzeniem postępowania i zastosowaniem środka zabezpieczającego, jako że ma miejsce na różnym forum, skutkuje niejednakowym statusem pokrzywdzonego. Podmiot ten, w wypadku orzekania postanowieniem, pozbawiony jest praw przysługujących stronie, a co za tym idzie – pozbawiony także uprawnienia do wniesienia kasacji, co zważywszy na odmienną sytuację oskarżyciela posiłkowego występującego w postępowaniu jurysdykcyjnym, należy poddać krytyce. Sytuacji takiej nie można zaakceptować co najmniej z punktu widzenia konstytucyjnej równości wobec prawa. Dostęp stronom do kasacji od postanowienia o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środka zabezpieczającego w obecnym stanie prawnym pozostaje szeroki i nie odpowiada zakresowi dopuszczalności kasacji od wydanych w tym samym przedmiocie wyroków. Obecny stan prawny

<sup>44</sup> Postanowienia SN: z dnia 17 stycznia 2017 r., II KZ 1/17, LEX nr 2188427; z dnia 17 lipca 2019 r., IV KZ 29/19, LEX nr 2696929.

<sup>45</sup> Postanowienia SN: z dnia 17 stycznia 2017 r., II KZ 1/17, LEX nr 2188427; z dnia 20 września 2017 r., III KK 384/17, OSNKW 2018, z. 1, poz. 6; z dnia 10 kwietnia 2019 r., IV KK 610/18, LEX nr 2654537; z dnia 17 lipca 2019 r., IV KZ 29/19, LEX nr 2696929; A. Partyk, *Przedłużenie pobytu podejrzanego w szpitalu psychiatrycznym nie jest kasatoryjne*, LEX/el. 2019.



nie tylko rodzi wiele zaprezentowanych powyżej wątpliwości interpretacyjnych, ale znów pozbawia prawa do skorzystania z tego środka przez wszystkie podmioty na równych zasadach. O ile zatem nie jest to środek z perspektywy konstytucyjnej niezbędny (art. 176 ust. 1 Konstytucji RP), o tyle nierówny do niego dostęp może w tym wypadku budzić zastrzeżenia na gruncie art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej. Wobec idącej we właściwym kierunku zmiany art. 519 k.p.k. być może słusznym krokiem byłoby zreasumowanie ograniczenia zawartego w art. 523 § 2 k.p.k. w celu usunięcia zaprezentowanych rozbieżności, a także dopuszczenie pokrzywdzonego do działania w postępowaniu w przedmiocie wniosku prokuratora złożonego w trybie art. 324 § 1 k.p.k. w charakterze strony, co miałyby na celu usunięcie różnic w uprawnieniach tego podmiotu związanych z trybem prowadzonego postępowania oraz ich konsekwencji w postaci nierównego dostępu do środków zaskarżenia, w tym również kasacji.

## BIBLIOGRAFIA

- Augustyniak B., Eichstaedt K., Kurowski M., w: D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Tom II. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2020.
- Eichstaedt K., *Środek zabezpieczający w postaci pobytu w zakładzie psychiatrycznym, wątpliwości związane z orzekaniem*, Prok. i Pr. 2016, z. 12.
- Glosy do uchwały SN z dnia 25 lutego 2005 r., I KZP 35/04: K. Eichstaedt, „Palestra” 2007, nr 3–4, poz. 306, W. Sych, PS 2006, nr 3, poz. 132.
- Glosy do uchwały SN z dnia 25 lutego 2005 r., I KZP 35/04, OSNKW 2005, z. 2, poz. 14: D. Kaczmarska, PS 2006, nr 1, poz. 14, K. Woźniewski, *Pokrzywdzony w postępowaniu sądowym na podstawie art. 354 k.p.k.*, GSP-Prz. Orz. 2005, nr 4, s. 81–86, W. Marcinkowski, WPP 2005, nr 2, poz. 138, K. Dudka, *Uprawnienia pokrzywdzonego do zaskarżenia postanowienia sądu wydanego w trybie art. 354 k.p.k.*, PiP 2005, z. 7, s. 119–122.
- Glosy do postanowienia SN z dnia 30 sierpnia 2007 r., II KZ 25/07, OSNKW 2007, z. 9, poz. 66: D. Miszczak, OSP 2008, nr 5, poz. 57, K. Sychta, „Palestra” 2009, nr 9–10, s. 273–283.
- Grajewski J., Rogoziński P., w: S. Steinborn (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el. 2016.
- Grzegorzcyk T., *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Artykuły 1–467. Komentarz*, LEX 2014.
- Hofmański P. (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. II, Warszawa 1999.
- Kurowski M., w: D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 2018.
- Laskowski M., *Kasacja obrońcy i pełnomocnika po 1 lipca 2015 r.*, w: P. Wiliński (red.), *Obrońca i pełnomocnik w procesie karnym po 1 lipca 2015 r. Przewodnik po zmianach*, Warszawa 2015.
- Paprzycki L.K. (red.), *Komentarz aktualizowany do art. 1–424 Kodeksu postępowania karnego*, Lex/el. 2015.
- Partyk A., *Przedłużenie pobytu podejrzanego w szpitalu psychiatrycznym nie jest kasatoryjne*, LEX/el. 2019.
- Rogoziński P., w: S. Steinborn (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do wybranych przepisów*, Lex/el. 2016.
- Sakowicz A., Warchoń M., w: A. Sakowicz (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2018.

- Skowron B., w: K. Dudka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, WKP 2018.
- Stefański R.A., *Organ uprawniony do umorzenia postępowania przygotowawczego z powodu niepoczytalności podejrzanego w nowym kodeksie postępowania karnego*, Prok. i Pr. 1997, z. 12.
- Stefański R.A., w: Z. Gostyński (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. II, Warszawa 1998.
- Świecki D., w: idem (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. II, Warszawa 2018.
- Świecki D., w: idem (red.), *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2020.
- Uzasadnienie projektu ustawy, Sejm RP VII kadencji, nr druku 870, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl), s. 104–105.
- Ważny A., w: A. Sakowicz (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Zabłocki S., Hofmański P., *Reforma procedury karnej a Sąd Najwyższy*, w: P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, tom II, Warszawa 2012.

Wykaz skrótów:

- OSNKW – „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa”
- Prok. i Pr. – „Prokuratura i Prawo”
- PS – „Przegląd Sądowy”
- GSP-Prz.Orz. – „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa”
- WPP – „Wojskowy Przegląd Prawniczy”
- PiP – „Państwo i Prawo”
- OSNwSK – „Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych”
- OSP – „Orzecznictwo Sądów Polskich”

## ADMISSIBILITY OF A CASSATION APPEAL AGAINST THE JUDGMENT ON DISCONTINUANCE OF PROCEEDINGS DUE TO A PERPETRATOR'S INSANITY AND APPLICATION OF PREVENTIVE MEASURES

### Summary

The article aims to present interpretative doubts that are raised in connection with admissibility of a cassation appeal against a judgment concerning the discontinuance of proceedings and application of preventive measures, as well as to assess the latest legislative changes that result in the extension of the objective scope of cassation by judgments issued on this matter.

Keywords: criminal proceedings, cassation appeal against a ruling on the discontinuance of proceedings and application of a preventive measure, extension of the objective scope of cassation, admissibility of a cassation appeal against a ruling



## PROBLEMATYKA DOPUSZCZALNOŚCI KASACJI OD ORZECZENIA O UMORZENIU POSTĘPOWANIA Z POWODU NIEPOCZYTALNOŚCI SPRAWCY I ZASTOSOWANIU ŚRODKÓW ZABEZPIEZAJĄCYCH

### Streszczenie

Celem niniejszej publikacji jest przedstawienie wątpliwości interpretacyjnych, które zrodziły się na gruncie dopuszczalności kasacji od orzeczenia o umorzeniu postępowania i zastosowania środków zabezpieczających, oraz ocena ostatnich zmian legislacyjnych, skutkujących rozszerzeniem zakresu przedmiotowego kasacji o wydawane w tym przedmiocie postanowienia.

Słowa kluczowe: postępowanie karne, kasacja od postanowienia o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środka zabezpieczającego, rozszerzenie zakresu przedmiotowego kasacji, kasacyjna zaskarżalność postanowienia

## LA PROBLEMÁTICA DE ADMISIÓN DE CASACIÓN CONTRA LA RESOLUCIÓN DE SOBRESEIMIENTO DE PROCESO DEBIDO A LA INIMPUTABILIDAD DEL SUJETO Y LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD

### Resumen

El objetivo del presente artículo es presentar las dudas de interpretación en relación con la admisibilidad de la casación contra la resolución de sobreseimiento de proceso debido a la inimputabilidad del sujeto y la aplicación de las medidas de seguridad y valorar las últimas reformas que amplían el ámbito objetivo de la casación por estos motivos.

Palabras claves: procedimiento penal, casación contra la resolución de sobreseimiento del proceso y la aplicación de las medidas de seguridad, ampliación del ámbito objetivo de la casación, casación de auto

## ПРОБЛЕМА ДОПУСТИМОСТИ КАСАЦИОННОГО ОБЖАЛОВАНИЯ РЕШЕНИЯ О ПРЕКРАЩЕНИИ ПРОИЗВОДСТВА В СВЯЗИ С НЕВМЕНЯЕМОСТЬЮ ПРЕСТУПНИКА И ПРИМЕНЕНИИ МЕР ПРЕСЕЧЕНИЯ, НЕ СВЯЗАННЫХ С ЛИШЕНИЕМ СВОБОДЫ

### Аннотация

В статье рассмотрены интерпретационные неясности, возникающие в связи с допустимостью кассационного обжалования решения о прекращении производства и применении мер пресечения, не связанных с лишением свободы. Кроме этого, приводится оценка недавних изменений в законодательстве, приведших к расширению объекта кассационного обжалования на постановления, выносимые в подобных случаях.

Ключевые слова: уголовный процесс; кассационное обжалование постановления о прекращении производства и применении меры пресечения, не связанной с лишением свободы; расширение

объекта кассационного обжалования; допустимость обжалования судебного постановления в кассационном порядке

## DIE FRAGE DER ZULÄSSIGKEIT EINER KASSATIONSBSCHWERDE GEGEN DEN BESCHLUSS ÜBER DIE EINSTELLUNG EINES VERFAHRENS WEGEN UNZURECHNUNGSFÄHIGKEIT DES TÄTERS UND DIE ANWENDUNG EINER SICHERUNGSMASSREGEL

### Zusammenfassung

Ziel des Artikels ist es, Auslegungszweifel im Zusammenhang mit der Zulässigkeit einer Kassationsbeschwerde gegen den Beschluss über die Einstellung eines Verfahrens und die Anwendung von Sicherungsmaßnahmen darzulegen sowie eine Bewertung der jüngsten Gesetzesänderungen, die zu einer Ausweitung des Anwendungsbereichs des in Rede stehenden Rechtsmittels der Kassationsbeschwerde um diesbezüglich ergangene Beschlüsse Entscheidungen geführt haben/zur Folge hatten.

Schlüsselwörter: Strafverfahren, Kassationsbeschwerde gegen einen Einstellungsbeschluss und die Anordnung von Sicherungsmaßnahmen, Ausweitung des sachlichen Anwendungsbereichs einer Kassationsbeschwerde, Anfechtbarkeit eines Beschlusses durch Kassationsbeschwerde

## LA QUESTION DE LA RECEVABILITÉ D'UN POURVOI EN CASSATION CONTRE L'ARRÊT DE NON-LIEU EN RAISON DE L'ALIÉNATION MENTALE DE L'AUTEUR ET D'APPLIQUER DES MESURES PRÉVENTIVES

### Résumé

Le but de cet article est de présenter les doutes d'interprétation qui se sont posés sur la base de la recevabilité d'un pourvoi en cassation contre l'arrêt de non-lieu et d'appliquer des mesures préventives, ainsi que l'évaluation des récents changements législatifs ayant conduit à étendre la portée du pourvoi en cassation pour inclure les décisions rendues à cet égard.

Mots-clés : procédure pénale, pourvoi en cassation contre la décision de non-lieu et application d'une mesure conservatoire, extension du champ du pourvoi en cassation, recours contre la décision

PROBLEMATICA DELLA RICEVIBILITÀ DEL RICORSO PER  
CASSAZIONE AVVERSO LA SENTENZA DI NON LUOGO  
A STATUIRE PER INCAPACITÀ DI INTENDERE E DI VOLERE  
DELL'IMPUTATO E DI ADOZIONE DI MISURE CAUTELARI

Sintesi

Lo scopo dell'articolo è la presentazione dei dubbi interpretativi insorti sulla base della ricevibilità del ricorso per cassazione avverso la sentenza di non luogo a statuire e di adozione di misure cautelari, nonché la valutazione delle ultime modifiche legislative, che determinano l'ampliamento del campo di applicazione del ricorso per cassazione alle ordinanze emesse in tale ambito.

Parole chiave: procedimento penale, ricorso per cassazione avverso un'ordinanza di non luogo a statuire e di adozione di misure cautelari, ampliamento del campo di applicazione del ricorso per cassazione, impugnabilità con ricorso per cassazione di un'ordinanza

Cytuj jako: Parapura D., *Admissibility of a cassation appeal against the judgment on discontinuance of proceedings due to a perpetrator's insanity and application of preventive measures* [Problematyka dopuszczalności kasacji od orzeczenia o umorzeniu postępowania z powodu niepoczytalności sprawcy i zastosowaniu środków zabezpieczających], „Ius Novum” 2020 (14) nr 3, s. 95–116. DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.27/d.parapura

Cite as: Parapura, D. (2020) 'Problematyka dopuszczalności kasacji od orzeczenia o umorzeniu postępowania z powodu niepoczytalności sprawcy i zastosowaniu środków zabezpieczających'. *Ius Novum* (Vol. 14) 3, s. 95–116. DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.27/d.parapura



# PRZEDAWNIEŃ KARAŁNOŚCI PRZEWINIENIA DYSCYPLINARNEGO ZAWIERAJĄCEGO ZNAMIONA PRZESTĘPSTWA A ZASADA SAMODZIELNOŚCI JURYSDYKCYJNEJ SĄDU DYSCYPLINARNEGO

SZYMON KRAJNIK \*

DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.28/s.krajnik

Ze względu na zazwyczaj krótkie terminy przedawnienia karalności i ścigania przewinienia dyscyplinarnego przedstawicieli profesji prawniczych<sup>1</sup> (tj. osób wykonujących zawód lub pełniących urząd), szczególnie doniosły z punktu widzenia skuteczności postępowania dyscyplinarnego jest problem istnienia uprawnienia sądu dyscyplinarnego do stwierdzenia, że przewinienie „zawiera znamiona przestępstwa”, co pozwalałoby na przyjęcie terminów przedawnienia określonych w Kodeksie karnym<sup>2</sup> dla danego typu przestępstwa, w zależności od poziomu ustawowego zagrożenia karą pozbawienia wolności (art. 108 § 4 p.u.s.p., art. 88 ust. 3 u.p.a., art. 70 ust. 3 u.r.p.). Aby jednak przejść do tego zagadnienia, należy zastanowić się nad znaczeniem przytoczonego sformułowania, albowiem przyjęcie jednego dwóch możliwych rezultatów wykładni ma doniosłe konsekwencje dla

---

\* dr, adiunkt w Katedrze Prawa Karnego Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie, Członek Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, e-mail: krajnik@kozminski.edu.pl, ORCID: 0000-0001-9899-133X

<sup>1</sup> Zob. np. art. 108 § 1 Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2019 r., nr 52) – p.u.s.p.; art. 88 ust. 1 Ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2019 r., nr 1513) – u.p.a., i art. 70 ust. 1 Ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2020 r., nr 75) – u.r.p.

<sup>2</sup> *Lege non distinguente*, należy uznać, że stwierdzenie: „przedawnienie przewidziane w przepisach Kodeksu karnego” wskazuje na potrzebę odpowiedniego stosowania nie tylko art. 101 k.k., ale i art. 102 k.k. oraz pozostałych przepisów o przedawnieniu; zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2007 r., SNO 81/07, OSNSD 2007, poz. 16; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 2011 r., SNO 25/11, OSNSD 2011, poz. 34.

zakresu samodzielności jurysdykcyjnej sądu dyscyplinarnego w sytuacji, o której mowa między innymi w art. 108 § 4 p.u.s.p.

Zgodnie z pierwszym poglądem, reprezentowanym przez niektórych przedstawicieli piśmiennictwa, termin: „zawiera znamiona przestępstwa” należy interpretować jako zwrot: „zawiera znamiona czynu zabronionego”<sup>3</sup>. Przemawia za tym rezultat wykładni gramatycznej. Zgodnie bowiem z dyrektywą języka prawniczego, pojęcie znamion dotyczy określonego w ustawie czynu zabronionego (zob. art. 115 § 1 k.k., art. 53 § 1 k.k.s., art. 47 § 1 k.w.). Nie odnosi się zatem do pozostałych elementów struktury przestępstwa, czyli bezprawności, karalności czy winy, których to przesłanek odpowiedzialności karnej w żadnym razie nie można uznać za „znamiona”. Tymczasem w świetle dyrektywy wykładni językowej – reguły *per non est*, nie można interpretować przepisu w taki sposób, aby jakakolwiek jego część okazała się zbędna. To z kolei wskazuje, że przyjęcie odmiennego poglądu niż ten obecnie prezentowany czyniłoby słowo „znamiona” zbędnym.

Warto zauważyć, że ustawodawca – posługując się tym terminem w Kodeksie karnym – łączy go zawsze z daną typizacją czynu zabronionego (por. art. 11 § 2 k.k., art. 91 § 1 i 3 k.k., art. 115 § 1 k.k., art. 231 § 4 k.k.). Na tej podstawie można uznać, że właśnie dla zaakcentowania tego, iż chodzi o czyn zabroniony przez ustawę jako przestępstwo, ustawodawca użył danego sformułowania. Należy bowiem zaznaczyć, że *de iure* czynem zabronionym są także: delikt administracyjny czy cywilny oraz wykroczenie<sup>4</sup>. Rozróżnienie na czyn zabroniony i przestępstwo, które w Kodeksie karnym ma swoje oczywiste uzasadnienie, na gruncie ustawy ustrojowej może prowadzić do nieporozumień, z uwagi na – jak to już wskazano – szersze niż to ma miejsce na gruncie prawa karnego *sensu stricto* rozumienie pojęcia: „czyn zabroniony”. Oczywiście jest przy tym, że dla przyjęcia, iż czyn zabroniony stanowi przestępstwo, konieczne jest ustalenie istnienia bezprawności, karalności, winy oraz odpowiedniego stopnia społecznej szkodliwości, a tych elementów struktury przestępstwa nie można określić mianem jego znamion.

Ponadto, gdyby ustawodawca chciał, aby przesłanką wydłużenia terminu przedawnienia przewinienia dyscyplinarnego na podstawie art. 108 § 4 p.u.s.p. było stwierdzenie przestępności czynu, wówczas użyłby sformułowania: „stanowi przestępstwo”, tak jak w niektórych ustawach korporacyjnych<sup>5</sup>. Dodatkowo w piśmiennictwie wskazuje się, że celem przedłużenia terminu przedawnienia dyscyplinarnego na podstawie wymienionego przepisu jest względ na abstrakcyjne ujmowany ciężar gatunkowy czynu, który stanowił podstawę decyzji karyzacyjnej ustawodawcy, do czego nie jest wymagane stwierdzenie bezprawności,

---

<sup>3</sup> Zob. A. Bojańczyk, T. Razowski, *Konsekwencje procesowe przewinienia dyscyplinarnego będącego przestępstwem*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 11–12, s. 45–50.

<sup>4</sup> Zob. np. art. 1 § 2 pkt 2 lit. b Ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. z 2018 r., poz. 969), gdzie ustawodawca pod pojęciem czynu zabronionego rozumie także dane wykroczenia.

<sup>5</sup> Zob. art. 64 ust. 4 Ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz.U. z 2019 r., poz. 965); art. 46 ust. 4 Ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 916).

karalności czy winy, a także *in concreto* odpowiednio wysokiego stopnia społecznej szkodliwości<sup>6</sup>.

Odmienne stanowisko, poparte nie mniej istotną argumentacją, zostało wyrażone w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 28 września 2006 r.<sup>7</sup>, która znalazła aprobatę części przedstawicieli piśmiennictwa<sup>8</sup>. Stwierdzono w niej, że pod pojęciem: „zawiera znamiona przestępstwa” kryje się obowiązek stwierdzenia przestępności czynu, a więc także bezprawności, karalności, winy oraz odpowiednio wysokiego stopnia społecznej szkodliwości. Innymi słowy, zwrot: „zawiera znamiona przestępstwa” jest tożsamy ze sformułowaniem: „stanowi przestępstwo”. Uzasadniając swoje stanowisko, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na to, że na gruncie Kodeksu karnego instytucja przedawnienia związana jest z pojęciem przestępstwa, a nie czynu zabronionego, i to w kontekście danego przestępstwa, zwłaszcza rozmiarów grożącej za nie sankcji, ustalone są odpowiednie terminy przedawnienia karalności. Nie można mówić przecież o przedawnieniu czynu zabronionego. Zaznaczył również, że skoro „w postępowaniach dyscyplinarnych, dotyczących zawodów prawniczych, ustawodawca wprost dopuszcza możliwość zawieszenia postępowania do czasu ukończenia postępowania karnego o ten sam czyn, to niewątpliwie nie zburzy założenia o racjonalności prawodawcy przyjęcie tej możliwości także w postępowaniu dyscyplinarnym sędziów (prokuratorów, notariuszy), przez zawieszenie, w takiej samej sytuacji postępowania dyscyplinarnego na podstawie odpowiednio stosowanego art. 22 § 1 k.p.k.”<sup>9</sup>.

Swoje stanowisko Sąd Najwyższy rozwinął w wyroku z dnia 25 lipca 2013 r.<sup>10</sup> W sprawie tej toczyło się równoległe postępowanie karne, w którym Sąd drugiej instancji uchylił wyrok warunkowo umarzający postępowanie Sądu *meriti* i umorzył postępowanie karne ze względu na znikomy stopień społecznej szkodliwości czynu. W kontekście tych realiów procesowych Sąd Najwyższy stwierdził, że brak jest przesłanki do uznania obowiązywania w rozpoznawanej sprawie dyscyplinarnej terminu przedawnienia właściwego dla przestępstwa (art. 70 ust. 3 u.r.p.). Podkreślił, że „zwrot: <<zawiera znamiona przestępstwa>> należy interpretować jako zawierający warunek prawomocnego stwierdzenia przestępności czynu, obejmujący, obok wypełnienia określonych w ustawie karnej znamion czynu zabronionego, także bezprawność, winę oraz większy niż znikomy stopień społecznej szkodliwości”. Dodał, że „stanowisko to, z uwagi na niejasność pojęcia <<znamiona przestępstwa>> na gruncie języka prawniczego, gdzie pojęcie znamion należy odnosić do określonego w ustawie karnej czynu zabronionego, a nie przestępstwa,

<sup>6</sup> Por. A. Bojańczyk, T. Razowski, *Konsekwencje procesowe przewinienia*, op. cit., s. 49.

<sup>7</sup> I KZP 8/06, OSNKW 2006, nr 10, poz. 87, OSNSD 2006, poz. 118.

<sup>8</sup> W. Wróbel, *Zasada domniemania niewinności – wybrane zagadnienia na marginesie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 września 2006 r.* (I KZP 8/06), w: *Studia i analizy Sądu Najwyższego. Tom I*, red. K. Ślebza, Warszawa 2007, s. 112–129.

<sup>9</sup> OSNSD 2006, poz. 118, s. 369. Trzeba jednak zauważyć, że w odniesieniu do tego ostatniego argumentu A. Bojańczyk i T. Razowski podnoszą, iż brak stosownej regulacji w p.u.s.p. powinien prowadzić do przeciwnego wniosku – skłaniać do rezerwy przy rozważaniu kwestii zastosowania instytucji zawieszenia postępowania dyscyplinarnego (zob. A. Bojańczyk, T. Razowski, *Konsekwencje procesowe przewinienia*, op. cit., s. 52).

<sup>10</sup> Sygn. akt SDI 13/13, OSNSD 2013, poz. 49, LEX nr 1375237.

którego stwierdzenie wymaga ustalenia pozostałych przesłanek odpowiedzialności karnej, może budzić wprawdzie wątpliwości, jednakże dają się one usunąć przy zastosowaniu innych metod wykładni. Wobec niejednoznaczności rezultatu wykładni gramatycznej, należy odwołać się do wykładni systemowej oraz dynamicznej (zgodnej z wolą aktualnego prawodawcy), ustalając znaczenie przepisu art. 70 ust. 2 u.r.p. (obecnie art. 70 ust. 3 – przyp. aut.) na podstawie brzmienia analogicznych regulacji w nowszych ustawach korporacyjnych, to jest Ustawie z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz.U. z 2009 r., nr 219, poz. 1708 ze zm.; dalej: u.i.l.) i Ustawie z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarzek i położnych (Dz.U. z 2011 r., nr 174, poz. 1038; dalej: u.s.p.p.). W tych aktach ustawowych funkcjonalne odpowiedniki art. 70 ust. 2 u.r.p., czyli art. 64 ust. 4 u.i.l. oraz art. 46 ust. 4 u.s.p.p., zawierają sformułowanie: <<stanowi przestępstwo>>, co wskazuje na to, że również tak należy interpretować znaczenie analogicznej regulacji na gruncie ustawy o radcach prawnych, albowiem jest to zgodnie z wolą aktualnego prawodawcy”. Chociaż powyższe orzeczenie zapadło na gruncie ustawy o radcach prawnych, to wobec identycznego zastosowania problemowego sformułowania: „zawiera znamiona przestępstwa” jest ono doniosłe także dla postępowania dyscyplinarnego prowadzonego na podstawie Ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz innych ustaw, zawierających analogiczne unormowanie jak to ustanowione w art. 70 ust. 3 u.r.p. i art. 108 § 4 p.u.s.p.

Trzeba przyznać, że pierwsze z przedstawionych stanowisk wydaje się znacznie korzystniejsze z punktu widzenia realizacji zasady samodzielności jurysdykcyjnej sądu dyscyplinarnego, którą można wywodzić z art. 8 k.p.k. w zw. z art. 128 p.u.s.p. Gdyby bowiem omawiany zwrot interpretować w ten sposób, czyli wąsko, sąd dyscyplinarny mógłby nieskrępowanie decydować o tym, czy dane zachowanie zarzucane obwinionemu wypełniało znamiona czynu zabronionego, nie wnikając w kwestię dalszych przesłanek odpowiedzialności karnej, których stwierdzenie mogłoby zostać uznane za przełamanie konstytucyjnej zasady domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji RP)<sup>11</sup>.

Z kolei przy interpretacji dokonanej przez Sąd Najwyższy w powoływanych orzeczeniach przepis art. 108 § 4 p.u.s.p. (art. 70 ust. 3 u.r.p. itp.) będzie stanowił przeszkodę dla przyjęcia pełnej samodzielności jurysdykcyjnej postępowania dyscyplinarnego, afirmowanej na przykład na gruncie art. 119 i 120 p.u.s.p.<sup>12</sup> Jeżeli bowiem przyjmie się, że sąd dyscyplinarny, stając przed kwestią rozważenia, czy nie zachodzą przesłanki zastosowania art. 108 § 4 p.u.s.p., będzie musiał ustalić, czy dany czyn stanowi przestępstwo, to wówczas w przekonaniu Sądu Najwyższego naruszy zasadę domniemania niewinności. Z tego względu, jak wskazano w uchwale I KZP 8/06: „należy przyjąć, że w postępowaniu dyscyplinarnym ustalenie, iż przewinienie dyscyplinarne zawiera znamiona przestępstwa, musi być oparte na prawomocnym wyroku skazującym za przestępstwo, którego znamiona są zawarte w zarzucanym przewinieniu dyscyplinarnym”<sup>13</sup>. Problem jednak

<sup>11</sup> Zob. szerzej: W. Wróbel, *Zasada domniemania niewinności*, op. cit., s. 112–129.

<sup>12</sup> Zob. też: art. 86 u.p.a., art. 67 ust. 1 u.r.p.

<sup>13</sup> OSNSD 2006, poz. 118, s. 368.



polega na tym, że często czas oczekiwania na wydanie prawomocnego rozstrzygnięcia przez sąd karny będzie przekraczał okres przedawnienia karalności i ściągania danego czynu pod kątem uznania go za delikt dyscyplinarny, co będzie implikować konieczność umorzenia postępowania dyscyplinarnego, zawieszono go w związku z toczącym się postępowaniem karnym, z uwagi na upływ ogólnych terminów przedawnienia, określonych np. w art. 108 § 1 lub 2 p.u.s.p., w wypadku umorzenia postępowania karnego lub wydania wyroku uniewinniającego, podczas gdy tego rodzaju rozstrzygnięcie nie musiałyby zapaść w postępowaniu dyscyplinarnym, w którym ten sam czyn podlega ocenie prawnej w świetle odmiennych kryteriów.

Ważnym argumentem, przemawiającym za podjęciem uchwały I KZP 8/06, jest ryzyko dokonania podwójnej oceny prawno-karnej tego samego czynu<sup>14</sup>. Sąd Najwyższy podkreślił w niej, że

sądy dyscyplinarne w wypadku jednoczesności oraz podmiotowo-przedmiotowej tożsamości postępowań karnego i dyscyplinarnego, decydując co do kontynuowania postępowania dyscyplinarnego, powinny zawsze rozważyć, na ile realne jest *in concreto* niebezpieczeństwo zapadnięcia w takiej sytuacji odmiennych orzeczeń w postępowaniu dyscyplinarnym i postępowaniu karnym. Rysujące się wysokie prawdopodobieństwo sprzecznych rozstrzygnięć powinno skłaniać do zarządzenia przerwy bądź odroczenia rozprawy, a nawet zawieszenia postępowania dyscyplinarnego, po to, by do minimum ograniczyć niebezpieczeństwo wydania w odrębnych postępowaniach dwóch odmiennych rozstrzygnięć, odnoszących się do tych samych okoliczności faktycznych i prawnych<sup>15</sup>.

Wydaje się zatem, że teza uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 września 2006 r. nie wyraża konieczności bezwzględnego skrępowania sądów dyscyplinarnych w rozpoznawaniu spraw dotyczących czynów zawierających znamiona przestępstwa, a takie stanowisko przyjmowano w niektórych późniejszych postępowaniach przed Sądem Najwyższym. Przykładowo w sprawie SNO 39/09<sup>16</sup> Sąd Najwyższy, w postanowieniu z dnia 26 maja 2009 r., powołując się na wspomnianą uchwałę, uznał, „że w sytuacji, gdy przewinienie dyscyplinarne zawiera znamiona przestępstwa, zachodzi konieczność zawieszenia postępowania dyscyplinarnego do czasu wydania prawomocnego wyroku sądu karnego, stosując odpowiednio art. 22 § 1 k.p.k. w zw. z art. 128 p.u.s.p.”<sup>17</sup>. Tymczasem Sąd Najwyższy w ostatnich zdaniach uzasadnienia cytowanej uchwały przyznał, że kwestia zawieszenia postępowania dyscyplinarnego leży przede wszystkim w gestii sądu rozpoznającego sprawę, ponieważ należy ją rozpatrywać – jak zaznaczył wcześniej – w realiach

---

<sup>14</sup> Zwracał na to szczególną uwagę W. Kozielewicz; zob. idem, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 89.

<sup>15</sup> OSNSD 2006, poz. 118, s. 369.

<sup>16</sup> OSNSD 2009, poz. 52.

<sup>17</sup> Por. postanowienie Sądu Najwyższego–Sądu Dyscyplinarnego z dnia 5 października 2010 r., SNO 44/10, OSNSD 2010, poz. 53.

konkretnej sprawy. Formułując końcowy, mniej kategoriyczny – niż by to wynikało z wcześniejszych wywodów – pogląd uznał, że

skoro w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach sędziów przepisy Kodeksu postępowania karnego stosuje się odpowiednio, z uwzględnieniem specyfiki zarówno postępowania dyscyplinarnego, jak i samej odpowiedzialności dyscyplinarnej, to – jeżeli w wypadku jednoczesności oraz podmiotowo–przedmiotowej tożsamości postępowania karnego i dyscyplinarnego sąd dyscyplinarny dostrzega potrzebę zawieszenia postępowania dyscyplinarnego do czasu ukończenia postępowania karnego – brak jest racjonalnych powodów, aby wykluczyć taką możliwość<sup>18</sup>.

Wydaje się więc, że właściwe rozumienie uchwały z dnia 28 września 2006 r. powinno sprowadzać się do przyjęcia afirmacji samodzielności jurysdykcyjnej w ramach postępowania dyscyplinarnego (zdanie pierwsze tezy uchwały, wyrażające tę zasadę) oraz akceptacji dopuszczalności stosowania art. 22 § 1 k.p.k. na gruncie postępowania dyscyplinarnego, w szczególności ze względu na ekonomię procesową lub jednoczesność i podmiotowo–przedmiotową tożsamość postępowania dyscyplinarnego i karnego, w świetle potrzeby przyjęcia dłuższego terminu przedawnienia na podstawie art. 108 § 4 p.u.s.p. Wskazane przepisy można bowiem uznać jedynie za fakultatywne odstępstwa od zasady, zgodnie z którą sąd rozstrzyga samodzielnie zagadnienia faktyczne i prawne oraz nie jest związany rozstrzygnięciem innego sądu lub organu<sup>19</sup>.

Należy zatem uznać, że sąd dyscyplinarny, z uwagi na odmienną przesłankę odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej za ten sam czyn, może prowadzić postępowanie równoległe z postępowaniem karnym, chyba że dostrzeże ryzyko wydania odmiennych rozstrzygnięć, co z uwagi na otwarty katalog przesłanek zastosowania art. 22 § 1 k.p.k. można uznać za długotrwałą przeszkodę uniemożliwiającą prowadzenie postępowania. Ponadto zawieszenie postępowania będzie celowe, kiedy dla wydania orzeczenia dyscyplinarnego konieczne okaże się oparcie ustaleń faktycznych na skomplikowanym lub obszernym materiale dowodowym, który może skutecznie być uzyskany w postępowaniu karnym (względ na ekonomię procesową). Trzecią okolicznością, najmniej oceną (pozostawioną *ad casum* w gestii sądów dyscyplinarnych), ale jednocześnie najbardziej kontrowersyjną, jest zawieszenie postępowania, gdy zaistnieje potrzeba zastosowania instytucji określonej w art. 108 § 4 p.u.s.p.

Warto jednak zastanowić się, czy zawsze konieczne będzie zawieszenie postępowania karnego, gdy czas trwania postępowania dyscyplinarnego będzie zbliżał się lub przekroczy termin przedawnienia dyscyplinarnego. Wydaje się, że konieczność taka zaistnieje wtedy, gdy sąd będzie musiał oczekiwać na zebranie materiału dowodowego w postępowaniu karnym lub – co także jest związane z oceną

<sup>18</sup> OSNSD 2006, poz. 118, s. 370.

<sup>19</sup> Jak się wydaje, takie stanowisko zostało wyrażone m.in. w postanowieniu Sądu Najwyższego–Sądu Dyscyplinarnego z dnia 15 stycznia 2014 r., SNO 38/13, OSNSD 2014, poz. 13.

dowodów – stwierdzi wysokie prawdopodobieństwo odmiennych rozstrzygnięć w zakresie oceny, czy dany czyn stanowi przestępstwo, czy też nie. Zagadnienie to jest doniosłe w samym postępowaniu dyscyplinarnym, ale ma znaczenie również po uprawomocnieniu się orzeczenia dyscyplinarnego, w postępowaniu kasacyjnym<sup>20</sup>.

Wydaje się, że na gruncie analizowanego problemu można zaproponować rozwiązanie kompromisowe, pośrednie między przedstawionymi na początku niniejszego opracowania poglądami co do wykładni art. 108 § 4 p.u.s.p., godzące ich zalety i eliminujące wzajemne wady. Mianowicie można wyrazić pogląd, że pod pojęciem: „zawiera znamiona przestępstwa” kryje się wymóg stwierdzenia przez sąd dyscyplinarny wypełnienia ustawowych znamion czynu zabronionego oraz przyjęcia wysokiego prawdopodobieństwa, że takie zachowanie będzie uznane przez sąd karny za przestępne, co wiąże się także z potrzebą wzięcia pod rozwagę tego, by sąd dyscyplinarny nie dokonał odmiennej oceny faktycznej i prawnej czynu obwinionego, będącego przedmiotem postępowania karnego.

W tym kontekście warto poczynić kilka uwag, dotyczących charakteru uznania przez sąd dyscyplinarny, że dany czyn, mający być przedmiotem oceny dyscyplinarno-prawnej, stanowi przestępstwo, co jest doniosłe w świetle stanowiska Sądu Najwyższego, opowiadającego się za takim szerokim rozumieniem przesłanki z art. 108 § 4 p.u.s.p., wyrażonego w uchwale I KZP 8/06 i sprawie SDI 13/13. Oczywiście jest to, że sąd dyscyplinarny nie może stwierdzić, że czyn jest przestępstwem, albowiem do tego uprawniony jest jedynie sąd karny w wyroku<sup>21</sup>. Właśnie z tego powodu sąd dyscyplinarny może co najwyżej dokonać oceny w zakresie wyczerpania znamion czynu zabronionego i probabilistycznego oszacowania prawdopodobieństwa stwierdzenia przestępności czynu. Taki pogląd respektuje zasadę samodzielności jurysdykcyjnej sądów dyscyplinarnych oraz zasadę domniemania niewinności w zakresie stwierdzenia przestępności czynu. Jednocześnie nie stoi na przeszkodzie temu, by sąd dyscyplinarny zawiesił postępowanie, gdy uzna, że wydanie rozstrzygnięcia obarczone jest zbyt wysokim ryzykiem zapadnięcia orzeczeń o odmiennej treści co do ocen związanych z przestępnością czynu, wyznaczającego tożsamość podmiotową i przedmiotową postępowania karnego i dyscyplinarnego. Oczywiście jest bowiem to, że krąg zachowań, stanowiących delikt dyscyplinarny, nie pokrywa się z katalogiem przestępstw, albowiem ocena prawna danego czynu dokonywana jest na podstawie rodzajowo tożsamy, ale jakościowo różniących się kryteriów<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Tak np. w postępowaniach dotyczących rozpoznania kasacji w sprawach obwinionych notariuszy (gdzie art. 52 § 2 Ustawy Prawo o notariacie posiada identyczne brzmienie jak art. 108 § 4 p.u.s.p.), Sąd Najwyższy zawieszał postępowania kasacyjne z uwagi na zasadę ekonomiki procesowej i domniemania niewinności (zob. postanowienie SN z dnia 9 sierpnia 2012 r., sygn. akt SDI 19/12, LEX nr 1228608), akcentując potrzebę oczekiwania na wyrok sądu karnego w zakresie stwierdzenia przesłanki, o której mowa w art. 52 § 2 Ustawy Prawo o notariacie (zob. postanowienie SN z dnia 9 sierpnia 2012 r., sygn. akt SDI 13/12, niepubl.).

<sup>21</sup> Zob. W. Wróbel, *Zasada domniemania niewinności*, op. cit., s. 125.

<sup>22</sup> W sytuacji, w której jedynie część przewinienia dyscyplinarnego zarzucanego obwinionemu jest przedmiotem postępowania karnego, konieczne może być zawieszenie postępowania dyscyplinarnego w całości, pomimo braku pełnej tożsamości przedmiotowej zarzucanego obwinionemu delikt dyscyplinarnego i przestępstwa, jeżeli między poszczególnymi

Widać to szczególnie na gruncie oceny materialnej treści czynu. Chociaż szkodliwość korporacyjna stanowi pochodną społecznej szkodliwości na gruncie prawa karnego, to jednak stosowanie art. 115 § 2 k.k. może być jedynie odpowiednie, a zatem uwzględniające specyfikę odpowiedzialności dyscyplinarnej, czyli odpowiedzialności w kontekście aktywności zawodowej obwinionego w ramach danego samorządu i obowiązków związanych z wykonywaniem określonego zawodu (adwokat, notariusz itd.) lub sprawowania urzędu (sędzia, prokurator). Z tego względu nie zawsze będzie tak, że przyjęcie przez sąd karny znikomego stopnia społecznej szkodliwości czynu będzie obligowało sąd dyscyplinarny do przyjęcia takiej samej oceny odnośnie do stopnia szkodliwości korporacyjnej tego samego czynu jako przewinienia dyscyplinarnego, albowiem oceny te oparte są na podobnych, ale jednak nieidentycznych kryteriach. *Signum specificum* będzie tutaj kontekst określonego zachowania, który w odpowiedzialności karnej przybiera postać ogólnospołecznego, natomiast w odpowiedzialności dyscyplinarnej ma wymiar korporacyjny. Jak wskazuje się w orzecznictwie, tak zwana szkodliwość korporacyjna, będąca cechą przewinienia służbowego określonego w art. 107 § 1 u.s.p., oznacza szkodliwość społeczną w rozumieniu powszechnego prawa karnego, uzupełnioną elementami szkodliwości mierzonej wobec środowiska zawodowego, w którym sędzia pozostaje, z uwzględnieniem ochrony autorytetu wymiaru sprawiedliwości, wizerunku sądów oraz władzy sądowniczej i poszczególnych sędziów ją sprawujących. Rozmiar tej szkodliwości kształtują także czynniki podmiotowe dotyczące obwinionego, rozmiar szkody, sposób i okoliczności popełnienia czynu oraz rodzaj i znaczenie naruszonych reguł<sup>23</sup>. To z kolei zdaje się przemawiać za potrzebą rozpoznawania czynu wypełniającego znamiona przestępstwa przez sąd dyscyplinarny, nawet gdy sąd w sprawie karnej stwierdził brak przesłanki z art. 1 § 2 k.k. Możliwość taka otwierałaby się naturalnie przy akceptacji wąskiego rozumienia sformułowania: „zawiera znamiona przestępstwa”. Trzeba też zauważyć, że uznanie za przestępstwo czynu stanowiącego występki nieumyślny nie oznacza automatycznie, że sąd dyscyplinarny uzna takie zachowanie za delikt dyscyplinarny. Jak bowiem wskazuje się w orzecznictwie dotyczącym odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (co *mutatis mutandis* można odnieść do innych profesji prawniczych):

godność urzędu sędziego zostaje zagrożona, gdy sędzia jest sprawcą naruszenia porządku prawnego, a zwłaszcza wtedy, gdy popełnia przestępstwo. Jednakże nie każde takie zachowanie implikuje „uchybiecie godności urzędu”. W wypadku dokonania nieumyślnego występkę należy ocenić jego charakter i wagę oraz sposób i okoliczności popełnienia z punktu widzenia społecznie akceptowanego standardu zawodu sędziego. Przy przestępstwach nieumyślnych, w tym wypadkach komuni-

---

zachowaniami obwinionego zachodzą silna więź czasowo-sytuacyjna i powiązanie kauzalne; zob. postanowienie Sądu Najwyższego–Sądu Dyscyplinarnego z dnia 15 stycznia 2014 r., SNO 38/13, OSNSD 2014, poz. 13.

<sup>23</sup> Wyrok Sądu Najwyższego–Sądu Dyscyplinarnego z dnia 20 lipca 2011 r., SNO 31/11, OSNSD 2011, poz. 4.

kacyjnych, decydujące znaczenie ma rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia<sup>24</sup>.

Niepokrywanie się przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej stanowi istotny argument przemawiający za samodzielnością jurysdykcyjną sądów dyscyplinarnych, albowiem nie każde stwierdzenie przestępności czynu będzie oznaczać możliwość ukarania za przewinienie dyscyplinarne, a jednocześnie nie każde przewinienie dyscyplinarne musi być przestępstwem, co jest o tyle istotne, że w wypadku uniewinnienia lub umorzenia postępowania karnego, a nawet zatarcia skazania<sup>25</sup>, możliwe jest, niekiedy, pociągnięcie sprawcy do odpowiedzialności dyscyplinarnej. To z kolei prowadzi do wniosku, że nie zawsze konieczne jest oczekiwanie na rozstrzygnięcie sądu karnego, co zresztą – jak już zasygnalizowano wcześniej – może doprowadzić do upływu terminu przedawnienia przewinienia dyscyplinarnego. Warto zaznaczyć, że w wypadku odmiennej oceny faktycznej zachowania, będącego przedmiotem postępowania karnego i dyscyplinarnego, możliwe jest wznowienie tego ostatniego (np. w sprawach sędziów – na podstawie art. 126 p.u.s.p.), co stanowi swoisty „wentyl bezpieczeństwa”, eliminujący sytuację występowania w obrocie prawnym dwóch sprzecznych ze sobą orzeczeń. Mogą się też zdarzyć sytuacje, w których to właśnie sąd dyscyplinarny dokona właściwej oceny prawnej czynu, wspólnej dla kwestii odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej<sup>26</sup>.

Podsumowując, wydaje się, że afirmując zasadę samodzielności jurysdykcyjnej sądów dyscyplinarnych, należy opowiedzieć się za dopuszczalnością prowadzenia postępowania dyscyplinarnego w sprawie o czyn, który jest przedmiotem toczącego się równoległe postępowania karnego, także po upływie terminu przedawnienia dyscyplinarnego, o ile nie sprzeciwia się temu względ na ekonomię procesową i ograniczone możliwości dowodowe sądu dyscyplinarnego, a także, jeżeli sąd dyscyplinarny nie stwierdzi wysokiego prawdopodobieństwa wydania odmiennych od orzeczenia sądu karnego rozstrzygnięć w zakresie sprawstwa i kwalifikacji prawnej ocenianego czynu obwinionego, w kontekście jego przestępnego charakteru. Przyjęcie tego poglądu sprzyja sprawności postępowania dyscyplinarnego, które mogłoby być „sparaliżowane” tokiem postępowania karnego, a jednocześnie w minimalnym stopniu stwarza ryzyko naruszenia zasady domniemania niewinności, zresztą tylko na gruncie aksjologicznym, nie zaś formalno-prawnym, co tym bardziej przemawia za dopuszczeniem dokonywania ocen prawno-karnych przez

---

<sup>24</sup> Wyrok Sądu Najwyższego–Sądu Dyscyplinarnego z dnia 26 maja 2009 r., SNO 37/09, OSNSD 2009, poz. 6, LEX nr 1288878.

<sup>25</sup> Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 stycznia 2011 r., SDI 29/10, OSNSD 2011, poz. 56, OSNKW 2011/5/40.

<sup>26</sup> Zob. np. wyrok Sądu Najwyższego–Sądu Dyscyplinarnego z dnia 27 lutego 2008 r., SNO 7/08, OSNSD 2008, poz. 31, w którym powołując się na zasadę samodzielności jurysdykcyjnej, Sąd Najwyższy dokonał odmiennej oceny powiązania kauzalnego między czynem obwinionego sędziego a wypadkiem komunikacyjnym, stwierdzając, że „skoro w świetle opinii biegłych elementarne zasady ruchu drogowego naruszyła pokrzywdzona, a zachowanie obwinionego polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości nie miało związku ze skutkiem wypadku, to brak było podstaw do zasadnego twierdzenia, że uchybił on godności urzędu sędziego”.

sąd dyscyplinarny, które następuje przecież wyłącznie na potrzeby stosowania dłuższego terminu przedawnienia karalności deliktu dyscyplinarnego.

## BIBLIOGRAFIA

- Bojańczyk A., Razowski T., *Konsekwencje procesowe przewinienia dyscyplinarnego będącego przestępstwem*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 11–12.
- Kozielewicz W., *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Wróbel W., *Zasada domniemania niewinności – wybrane zagadnienia na marginesie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 września 2006 r. (I KZP 8/06)*, w: *Studia i analizy Sądu Najwyższego. Tom I*, red. K. Ślęzak, Warszawa 2007.

Wykaz skrótów:

OSNSD - „Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Dyscyplinarnych”

## LIMITATION PERIOD FOR PUNISHABILITY OF DISCIPLINARY OFFENCE HAVING ELEMENTS OF CRIMINAL OFFENCE AND THE PRINCIPLE OF JURISDICTIONAL INDEPENDENCE OF DISCIPLINARY COURT

### Summary

This paper addresses the issue of jurisdictional independence of a disciplinary court in terms of the possibility of assessing an act under investigation in the context of the grounds of criminality of an act. The issue is of particular importance in view of the rules on limitation periods for disciplinary offences, which require the adoption of limitation periods for criminal offences where the act constitutes a criminal offence. Such a solution may lead to a conflict between the principle of jurisdictional independence of the disciplinary court and the principle of the presumption of innocence, since this presumption can only be rebutted by a final and non-appealable judgment of a criminal court. In turn, the stay of disciplinary proceedings and waiting for a final and non-appealable judgment of the criminal court may have a negative impact on the decision concerning the issue of disciplinary liability. This study proposes a compromise solution which, according to the author, would respect both principles.

Keywords: disciplinary proceedings, period of limitation, disciplinary offence, disciplinary judiciary, prohibited act, principle of jurisdictional independence, presumption of innocence

PRZEDAWNIEŃ KARALNOŚCI PRZEWINIENIA  
DYSCYPLINARNEGO ZAWIERAJĄCEGO ZNAMIONA  
PRZESTĘPSTWA A ZASADA SAMODZIELNOŚCI JURYSDYKCYJNEJ  
SĄDU DYSCYPLINARNEGO

Streszczenie

Niniejsze opracowanie porusza problematykę samodzielności jurysdykcyjnej sądu dyscyplinarnego w zakresie możliwości dokonywania oceny czynu będącego przedmiotem postępowania przed tym sądem w kontekście warunków przestępności czynu. Doniosłość tego zagadnienia jest szczególna z uwagi na unormowania dotyczące terminów przedawnienia dyscyplinarnego, które nakazują przyjąć terminy właściwe dla przedawnienia przestępstw, jeżeli czyn stanowi przestępstwo. Takie rozwiązanie prowadzić może do kolizji zasady samodzielności jurysdykcyjnej sądu dyscyplinarnego z zasadą domniemania niewinności, albowiem domniemanie to może być obalone jedynie prawomocnym wyrokiem sądu karnego. Z kolei zawieszenie postępowania dyscyplinarnego i oczekiwanie na prawomocny wyrok sądu karnego może przynieść negatywne skutki dla rozstrzygnięcia o kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej. W przedmiotowym opracowaniu zaproponowano kompromisowe rozwiązanie, które – w przekonaniu autora – respektowałoby obie wskazane zasady.

Słowa kluczowe: postępowanie dyscyplinarne, przedawnienie, przewinienie dyscyplinarne, sądownictwo dyscyplinarne, czyn zabroniony, zasada samodzielności jurysdykcyjnej, domniemanie niewinności

PRESCRIPCIÓN DE INFRACCIÓN DISCIPLINARIA QUE CONTENGA  
ELEMENTOS DE DELITO Y EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA  
JURISDICCIONAL DEL TRIBUNAL DISCIPLINARIO

Resumen

La presente obra versa sobre la problemática de autonomía jurisdiccional del Tribunal disciplinario en cuanto a la posibilidad de enjuiciar el hecho que sea objeto del proceso ante este Tribunal desde la perspectiva de condiciones criminales de hecho. La importancia de esta cuestión es especial, debido a la regulación de plazos de prescripción de infracción disciplinaria que obligan aplicar plazos previstos para la prescripción de delitos, siempre y cuando el hecho sea constitutivo de delito. Tal solución puede producir la colisión entre principio de autonomía jurisdiccional del Tribunal disciplinario con el principio de presunción de inocencia, ya que la presunción puede ser negada sólo a través de la sentencia firme del Tribunal penal. La suspensión de proceso disciplinario y la espera a la sentencia firme del Tribunal penal puede conducir a consecuencias negativas en cuanto a la resolución sobre la responsabilidad disciplinaria. En la presente obra se propone una solución de compromiso que – según el autor – respeta ambos principios señalados.

Palabras claves: procedimiento disciplinario, prescripción, infracción disciplinaria, jurisdicción disciplinaria, hecho prohibido, principio de autonomía jurisdiccional, presunción de inocencia



## СРОК ДАВНОСТИ В ОТНОШЕНИИ ДИСЦИПЛИНАРНОГО ПРОСТУПКА, СОДЕРЖАЩЕГО ПРИЗНАКИ ПРЕСТУПЛЕНИЯ, И ПРИНЦИП ЮРИСДИКЦИОННОЙ НЕЗАВИСИМОСТИ ДИСЦИПЛИНАРНОГО СУДА

### Аннотация

В статье затрагивается вопрос юрисдикционной независимости дисциплинарного суда относительно его способности дать оценку деянию, которое рассматривается в данном суде и в котором имеются признаки состава преступления. Важность данного вопроса обусловлена, в частности, положениями о сроках давности по дисциплинарным делам, согласно которым, если деяние представляет собой преступление, следует принять сроки давности, предусмотренные для преступлений. Такое решение может привести к коллизии между принципом юрисдикционной независимости дисциплинарного суда и принципом презумпции невиновности, поскольку презумпция невиновности может быть опровергнута только вступившим в силу приговором уголовного суда. С другой стороны, приостановление дисциплинарного разбирательства до вступления в силу решения уголовного суда может негативно повлиять на решение вопроса о дисциплинарной ответственности. Автор предлагает компромиссное решение, которое, по его мнению, удовлетворяет обоим вышеуказанным принципам.

Ключевые слова: дисциплинарное расследование; срок давности; дисциплинарный проступок; дисциплинарные суды; запрещенное действие; принцип юрисдикционной независимости; презумпция невиновности

## DIE VERJÄHRUNG DER STRAFVERFOLGUNG VON DISZIPLINARVERGEHEN UND DER GRUNDSATZ DER RICHTLICHEN UNABHÄNGIGKEIT DES DISZIPLINARGERICHTS

### Zusammenfassung

Diese Studie befasst sich mit der Frage der Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit von Disziplinargerichten hinsichtlich der Möglichkeit einer Bewertung der verfahrensgegenständlichen Zuwiderhandlung vor diesem Gericht im Kontext der Bedingungen der Strafbarkeit. Diesem Thema kommt aufgrund der Vorschriften über die Verjährungsfristen für die disziplinarische Verfolgung, nach denen – sofern es sich bei der Zuwiderhandlung um eine Straftat handelt – die für Straftaten geltenden Verjährungsfristen festgelegt werden müssen, besondere Bedeutung zu. Bei dieser Lösung kann zu einem Konflikt zwischen dem Grundsatz der Unabhängigkeit des Disziplinargerichts und dem Grundsatz der Unschuldsvermutung führen, da die Unschuldsvermutung nur durch ein endgültiges, rechtskräftiges Strafurteil überwunden werden kann. Die Aussetzung des Disziplinarverfahrens und das Warten auf ein rechtskräftiges Urteil des Strafgerichts können sich wiederum nachteilig auf die Entscheidung über die Frage der disziplinarrechtlichen Haftung auswirken. In der vorliegenden Studie wird eine Kompromisslösung vorgeschlagen, die nach Ansicht des Autors beiden Grundsätzen Rechnung tragen würde.



Schlüsselwörter: Disziplinarverfahren, Verjährung, Disziplinarvergehen, Disziplinargerichte, strafbare Handlung, Grundsatz der Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit, Unschuldsvermutung

## PRESCRIPTION DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE POUR LES INFRACTIONS DISCIPLINAIRES ET PRINCIPE DE L'INDÉPENDANCE JURIDICTIONNELLE DU TRIBUNAL DISCIPLINAIRE

### Résumé

Cette étude aborde la question de l'indépendance juridictionnelle du tribunal disciplinaire dans le cadre de la possibilité d'apprécier l'acte faisant l'objet d'une procédure devant ce tribunal dans le contexte des termes de l'infraction. L'importance de cette question est particulière en raison de la réglementation relative aux délais de prescription disciplinaire, qui exige que des délais de prescription des infractions soient adoptés si l'acte constitue une infraction pénale. Une telle solution peut conduire à un conflit entre le principe de l'indépendance juridictionnelle du tribunal disciplinaire et la présomption d'innocence, cette présomption ne pouvant être réfutée que par un jugement définitif d'un tribunal pénal. À son tour, la suspension de la procédure disciplinaire et l'attente d'un jugement définitif d'un tribunal pénal peuvent avoir des effets négatifs sur la détermination de la question de la responsabilité disciplinaire. Dans la présente étude, une solution de compromis a été proposée qui, de l'avis de l'auteur, respecterait ces deux principes.

Mots-clés : procédure disciplinaire, prescription, infraction disciplinaire, juridiction disciplinaire, acte défendu, principe d'indépendance de juridiction, présomption d'innocence

## PRESCRIZIONE DEL REATO DISCIPLINARE CONTENENTE ELEMENTI COSTITUTIVI DI REATO E PRINCIPIO DELLA GIURISDIZIONE AUTONOMA DEL TRIBUNALE DISCIPLINARE

### Sintesi

Il presente elaborato tratta la problematica della giurisdizione autonoma del tribunale disciplinare nell'ambito della possibilità di valutazione dell'azione che costituisce l'oggetto del procedimento innanzi a tale tribunale, nel contesto delle condizioni di punibilità. La rilevanza di tale questione è particolare a motivo delle norme riguardanti i termini di prescrizione disciplinare, che impongono di assumere i termini applicabili per la prescrizione dei reati, se l'atto costituisce reato. Tale soluzione può portare alla collisione dei principi di giurisdizione autonoma del tribunale disciplinare con il principio di presunzione di innocenza, poiché tale presunzione può essere confutata unicamente da una sentenza del tribunale penale passata in giudicato. D'altra parte la sospensione del procedimento disciplinare e l'attesa della sentenza del tribunale penale passata in giudicato può portare conseguenze negative per la pronunciazione sulla questione della responsabilità disciplinare. Nell'elaborato in oggetto si è proposta una soluzione di compromesso che secondo la convinzione dell'autore rispetterebbe entrambi i principi indicati.

Parole chiave: procedimento disciplinare, prescrizione, infrazione disciplinare, magistratura disciplinare, reato, principio di giurisdizione autonoma, presunzione di innocenza

Cytuj jako: Krajnik S., *Limitation period for punishability of disciplinary offence having elements of criminal offence and the principle of jurisdictional independence of disciplinary court* [Przedawnienie karalności przewinienia dyscyplinarnego zawierającego znamiona przestępstwa a zasada samodzielności jurysdykcyjnej sądu dyscyplinarnego], „*Ius Novum*” 2020 (14) nr 3, s. 117–130. DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.28/s.krajnik

Cite as: Krajnik, S. (2020) ‘Przedawnienie karalności przewinienia dyscyplinarnego zawierającego znamiona przestępstwa a zasada samodzielności jurysdykcyjnej sądu dyscyplinarnego’. *Ius Novum* (Vol. 14) 3, s. 117–130. DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.28/s.krajnik

# BADANIE ZGODNOŚCI PROJEKTÓW USTAW Z PRAWEM UNII EUROPEJSKIEJ W PRACACH PARLAMENTARNYCH W LATACH 2015–2016

DOMINIKA EWA HARASIMIUK\*

DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.29/d.e.harasimiuk

## UWAGI WPROWADZAJĄCE

Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w UE zmieniło nie tylko sytuację gospodarczą i polityczną naszego kraju, ale również wywarło istotny wpływ na proces stanowienia prawa. Jeszcze w okresie przedakcesyjnym, na podstawie Układu Stowarzyszeniowego RP<sup>1</sup> przyjęła na siebie obowiązek dostosowania prawa krajowego do *acquis communautaire*. Przepisy art. 68 i 60 Układu przewidywały, że warunkiem wstępnym integracji gospodarczej Polski z ówczesną Wspólnotą miało być zbliżenie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa krajowego do prawodawstwa wspólnotowego. Dodatkowo Polska przyjęła na siebie zobowiązanie podjęcia wszelkich starań związanych z zapewnieniem zgodności przyszłego ustawodawstwa z prawem wspólnotowym. Układ Stowarzyszeniowy wskazywał najważniejsze obszary, w których miał dokonać się jeszcze w okresie przedakcesyjnym proces zbliżania przepisów prawnych. Dotyczył on między innymi: prawa celnego, prawa spółek, prawa bankowego, rachunkowości, przedsiębiorczości, opodatkowania (zwłaszcza podatków pośrednich), własności intelektualnej, ochrony pracownika w miejscu pracy, usług finansowych, prawa konkurencji, ochrony konsumenta, ochrony zdrowia i życia ludzi, zwierząt oraz roślin, przepisów technicznych i norm, transportu oraz środowiska naturalnego<sup>2</sup>.

---

\* dr, adiunkt w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: dominika.harasimiuk@lazarski.pl, ORCID: 0000-0002-8184-7865

<sup>1</sup> Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Układ stowarzyszeniowy), Dz.U. z 1994 r., nr 11, poz. 38.

<sup>2</sup> Por. art. 69 Układu Stowarzyszeniowego.

Przystąpienie Polski do UE 1 maja 2004 r. doprowadziło do naturalnego wygaśnięcia Układu Stowarzyszeniowego i zastąpienia go postanowieniami traktatu akcesyjnego<sup>3</sup>, a w konsekwencji – do pełnego związania traktatami założycielskimi<sup>4</sup>. Zobowiązania wynikające z członkostwa mają swoje źródło traktatowe w art. 4 ust. 3 TUE, który ustanawia zasadę lojalnej współpracy i zobowiązuje państwa członkowskie do podejmowania wszelkich działań koniecznych do realizacji celów traktatowych, a także do powstrzymywania się od działań mogących te cele niweczyć. Zasada ta zobowiązuje państwa członkowskie do dostosowania prawa krajowego do całości prawodawstwa UE, w tym do zaakceptowania nadrzędnego charakteru prawa UE nad prawem krajowym<sup>5</sup>, a także do konieczności podejmowania działań harmonizacyjnych oraz ujednolicających prawo państw członkowskich.

Z uwagi na prawną złożoność procesów integracyjnych w ramach UE, konieczne jest ustalenie jasnych zasad dotyczących podziału kompetencji w zakresie stanowienia prawa i wskazanie na dziedziny, w których prawo stanowione jest na poziomie ponadnarodowym oraz na dziedziny, w których proces stanowienia prawa pozostaje domeną państw członkowskich. Zasadą unijną o charakterze konstytucyjnym regulującą te kwestie jest zasada kompetencji przyznanych (art. 5 ust. 1 i 2 TUE), zgodnie z którą Unia posiada kompetencje do stanowienia prawa jedynie w dziedzinach wyraźnie jej przyznanych przez państwa członkowskie w traktatach. Oznacza to, że UE jako organizacja ponadnarodowa posiada jedynie tyle uprawnień w zakresie stanowienia prawa, ile wynika z transferu uprawnień prawodawczych ze strony państw członkowskich. Transfer ten został potwierdzony już w orzeczeniu *Van Gend en Loos*<sup>6</sup>, w którym zawarta została charakterystyka specyfiki systemu prawa wspólnotowego jako nowego porządku prawa międzynarodowego, który cechuje się przeniesieniem uprawnień suwerennych w określonych dziedzinach prawa z poziomu krajowego na poziom wspólnotowy (unijny). W dalszej części niniejszego opracowania przeanalizowane zostaną ogólne zasady dotyczące podziału kompetencji pomiędzy państwa członkowskie a UE, które w praktycznym wymiarze mogą przekładać się na swobodę prawodawczą na poziomie krajowym. Następnie już bardziej konkretnie omówione zostaną obowiązki notyfikacyjne związane z informowaniem UE o projektowanych krajowych aktach prawnych. W końcu ocenie poddane zostaną wybrane ustawy przyjęte w latach 2015–2016, związane z obietnicami wyborczymi. Dokonano analizy 70 aktów ustawowych w celu ustalenia, czy i ewentualnie w jakim stopniu prawo unijne stało na przeszkodzie podejmowanych działań prawodawczych oraz jaki był wpływ zobowiązań wynikających z członkostwa na kształt wybranych przepisów.

---

<sup>3</sup> Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864.

<sup>4</sup> Traktat o UE oraz traktat o funkcjonowaniu UE, Dz. Urz. UE nr C326, 26.10.2012, s. 1–390.

<sup>5</sup> Szerzej na temat zasady pierwszeństwa w prawie UE por. E. Całka, *Zasada pierwszeństwa w prawie Unii Europejskiej. Wybrane problemy*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2016, vol. XXV, nr 1, s. 47–58.

<sup>6</sup> Wyrok TS z 5.02.1963 r. w sprawie 26-62, *NV Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend & Loos p. Holenderskiej administracji celnej*, ECLI:EU:C:1963:1.

## KOMPETENCJE UE DO STANOWIENIA PRAWA JAKO OGRANICZENIE SWOBODY SZAFOWANIA KRAJOWYMI OBIETNICAMI WYBORCZYMI

Po wejściu w życie traktatu z Lizbony doszło do formalnego, traktatowo umocowanego podziału kompetencji pomiędzy państwa członkowskie a UE. Wyróżnia się trzy rodzaje kompetencji: wyłączne, dzielone oraz koordynacyjne. Z analizy ich specyfiki oraz zakresu dziedzin nimi objętych wypływa naturalny wniosek, że zobowiązania wynikające z członkostwa RP w Unii Europejskiej mogą bądź to zupełnie wyłączać swobodę państwa w zakresie stanowienia prawa krajowego (obszary kompetencji wyłącznych), bądź istotnie ją ograniczać (kompetencje dzielone i koordynacyjne). Ponadto należy również mieć na uwadze zasadę nadrzędności prawa UE nad prawem krajowym, która jako zasada kolizyjna pozwala na niezastosowanie sprzecznej z prawem unijnym normy krajowej. Zasada nadrzędności prawa UE nie eliminuje w sposób automatyczny norm krajowych sprzecznych z prawem UE ani nie zapobiega uprzednio przyjmowaniu rozwiązań krajowych naruszających przepisy unijne. Jest bowiem nadrzędnością stosowania, a nie obowiązywania<sup>7</sup>. Oznacza to, że w procesie stosowania prawa przez sądy czy organy administracji, w razie kolizji między prawem krajowym a prawem unijnym pierwszeństwo stosowania należy przyznać temu ostatniemu<sup>8</sup>. Mimo tak określonej zasadniczej funkcji zasady nadrzędności, należy zauważyć, że zasada ta wyklucza również stanowienie krajowych przepisów sprzecznych z prawem unijnym i uniemożliwia wejście w życie nowej normy prawa wewnętrznego, która byłaby sprzeczna z prawem unijnym<sup>9</sup>. Stąd w procesie stanowienia prawa na poziomie krajowym projekty aktów prawnych zawierają uzasadnienie również z punktu widzenia ich zgodności z prawem UE. W polskiej praktyce legislacyjnej stanowi to wyraz poszanowania zasady nadrzędności jako ogólnej zasady prawa unijnego, ale również zasady pierwszeństwa wynikającej z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. Przepis ten przewiduje że „jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”. Dodatkowo na etapie podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu ustawy wymaga się, by uwzględnić analizę aktualnego stanu prawnego, obejmującego również prawo Unii Europejskiej<sup>10</sup>, a każdy wnoszony do Sejmu projekt powinien w uzasadnieniu zawierać między innymi oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem UE albo oświadczenie, że przedmiot projektowanego aktu prawnego nie jest objęty prawem UE<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> E. Całka, *Zasada pierwszeństwa*, op. cit., s. 48–49.

<sup>8</sup> Wyrok TS z 9.03.1978 r. w sprawie 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato p. Simmenthal SpA*, ECLI:EU:C:1978:49.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pkt 17.

<sup>10</sup> Por. § 1 ust 1 pkt 2 załącznika „Zasady techniki prawodawczej” do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. z 2016 r., poz. 283.

<sup>11</sup> Por. art. 34 ust. 2 pkt 7 Regulaminu Sejmu RP, M.P. 2012, nr 32, ze zm. Szerzej na temat obowiązków projektodawców zob. P. Kuczma, *Obowiązki projektodawców w związku*

Traktatowe przyznanie Unii kompetencji wyłącznych w zakresie stanowienia prawa oznacza, że tylko UE może przyjmować akty prawnie wiążące, a państwa członkowskie mogą stanowić prawo wyłącznie z upoważnienia UE lub w celu wykonania aktów unijnych (art. 2 ust. 1 TFUE). Do dziedzin objętych kompetencjami wyłącznymi należą: unia celna, ustanawianie reguł konkurencji koniecznych dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, polityka pieniężna dla krajów, w których walutą jest euro, zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa oraz wspólna polityka handlowa (art. 3 TFUE). Ten stosunkowo wąski katalog kompetencji wyłącznych w największym stopniu ogranicza swobodę stanowienia prawa przez państwa członkowskie. Oceniając zakres najważniejszych ustaw przyjętych w 2015 oraz 2016 r. w Polsce w związku z kampanią wyborczą, a następnie realizujących obietnice wyborcze, można przyjąć, że żaden z analizowanych aktów nie należał wprost do dziedzin objętych kompetencjami wyłącznymi<sup>12</sup>.

Kompetencje dzielone stanowią zdecydowanie bardziej złożony obszar kompetencji, zarówno pod względem zasad regulujących podział uprawnień prawodawczych pomiędzy UE a państwa członkowskie, jak i zakres merytoryczny dziedzin nim objętych. Przepis art. 2 ust. 2 TFUE wskazuje, że w tym obszarze zarówno UE, jak i państwa członkowskie mogą stanowić prawo. Państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim UE nie wykonała swojej lub gdy zaprzestała jej wykonywania. Kompetencje dzielone obejmują następujące dziedziny: rynek wewnętrzny, politykę społeczną (w odniesieniu do aspektów określonych w traktacie), spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną, rolnictwo i rybołówstwo (z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych), środowisko, ochronę konsumentów, transport, sieci transeuropejskie, energię, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w traktacie<sup>13</sup>.

Najślabsze kompetencje UE w zakresie stanowienia prawa to kompetencje wspierające, koordynujące oraz uzupełniające działania państw członkowskich. Cechuje je wyłączenie działań harmonizacyjnych oraz zasada, że unijne środki nie mogą zastępować kompetencji państw członkowskich (art. 2 ust. 5 TFUE). Należą do nich następujące dziedziny: ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego, przemysł, kultura, turystyka, edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport, ochrona ludności i współpraca administracyjna<sup>14</sup>.

Wykonywanie wszystkich kompetencji przez UE podlega zasadzie proporcjonalności, W ten sposób dokonuje się ochrona uprawnień prawodawczych państw

---

z koniecznością respektowania zasady pierwszeństwa prawa UE, w: *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, red. M. Jabłońskiego, S. Jarosz-Zukowskiej, Wrocław 2015, s. 108–117. [http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/64518/Zasada\\_pierwszenstwa\\_prawa\\_Unii\\_Europejskiej.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/64518/Zasada_pierwszenstwa_prawa_Unii_Europejskiej.pdf) (dostęp: 20.05.2019).

<sup>12</sup> Szerzej na temat zakresu kompetencji wyłącznych por. P. Saganek. *Art. 3*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom 1 (art. 1–89)*, Warszawa 2012.

<sup>13</sup> Szerzej na temat zakresu kompetencji dzielonych ibidem, art. 4.

<sup>14</sup> Szerzej na temat zakresu kompetencji koordynujących ibidem, art. 6.

członkowskich w ramach unijnego systemu stanowienia prawa. Zgodnie z tą zasadą, zakres i forma działań prawodawczych UE nie mogą wykroczyć poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia celów traktatowych (art. 5 ust. 4 TUE)<sup>15</sup>. Proporcjonalność jako ogólna zasada prawa może być również ujmowana szeroko. Wówczas obejmuje działania państw członkowskich, które są związane ze stosowaniem przez nie traktatowych lub orzeczniczych derogacji podstawowych swobód rynku wewnętrznego (towarów, osób, usług, kapitału i płatności). Każda z tych swobód przewiduje katalog szczególnych dóbr w interesie publicznym, które mogą uzasadniać odstępstwa od reguł traktatowych<sup>16</sup>. Państwa członkowskie będą mogły przyjmować krajowe rozwiązania prawne służące ochronie jednego z ważnych, uznanych przez prawo UE dóbr (np. ochrony zdrowia, ochrony środowiska, ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego) pod warunkiem, że podejmowane środki krajowe będą proporcjonalnie chroniły dane dobro, nie ingerując nadmiernie w zakres danej swobody traktatowej. Oznacza to, że w tym ujęciu zasada proporcjonalności będzie ograniczała działania prawodawcze państw członkowskich<sup>17</sup>.

Kompetencje dzielone oraz koordynacyjne są dodatkowo objęte zasadą pomocniczości (art. 5 ust. 3 TUE). Zasada ta oznacza, że działalność prawodawcza UE jest możliwa wtedy, gdy realizacja określonych celów nie może być osiągnięta w sposób wystarczający przez państwo członkowskie (na poziomie centralnym, lokalnym lub regionalnym) i ze względu na skutki i rozmiar proponowanych działań możliwe jest ich lepsze osiągnięcie na poziomie unijnym. Zasada pomocniczości jest zatem zasadą, która wskazuje, że przepisy prawne powinny być stanowione na poziomie najbliższym obywatelowi, a interwencja z poziomu unijnego powinna być należycie uzasadniona. Dopiero spełnienie przesłanek przewidzianych w art. 5 ust. 3 TUE umożliwi przyjęcie aktu prawa unijnego i tym samym ograniczenie swobody stanowienia prawa przez państwa członkowskie<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Zasada proporcjonalności w ujęciu traktatowym odnosi się do działań UE. Proporcjonalność jako ogólna zasada prawa może być również ujmowana szeroko. Wówczas obejmuje działania państw członkowskich stosujących derogacje traktatowe lub orzecznicze od podstawowych gospodarczych swobód traktatowych.

<sup>16</sup> Por. art. 36, 45, 52 TFUE. Ponadto derogacje mogą mieć charakter orzeczniczy. Wówczas określa się je mianem wymogów koniecznych, wymogów imperatywnych czy ważnych względów w interesie publicznym.

<sup>17</sup> Szerzej na temat zasady proporcjonalności por. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich*, Toruń 2007.

<sup>18</sup> Zasada pomocniczości podlega kontroli zarówno na etapie procesu stanowienia prawa, jak i po jego uchwaleniu. Kontrola *ex ante* dokonywana jest przy udziale parlamentów narodowych, do których powinien trafić właściwie uzasadniony pod kątem pomocniczości projekt unijnego aktu prawnego. Na mocy art. 5 ust. 3 akapit drugi i art. 12 lit. b) TUE parlamenty narodowe czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą w protokole nr 2 dołączonym do traktatu. Jest to procedura, w której parlamenty narodowe nie mogą, co prawda, zablokować przyjęcia projektu sprzecznego z zasadą pomocniczości. Mogą jednak skłonić instytucję będącą autorem projektu do jego zmiany lub wycofania. Jeżeli w ramach zwykłej procedury ustawodawczej parlamenty narodowe podważą zgodność projektu z zasadą pomocniczości, a KE nie wycofa wniosku, sprawa poddawana jest pod pierwsze czytanie przez PE i Radę. Jeżeli uznają one wniosek prawodawczy za niezgodny z zasadą pomocniczości, mogą go odrzucić większością głosów wynoszącą 55% członków Rady lub większością głosów oddanych w Parlamencie Europejskim. Kontrola *ex post* zasady



## OBOWIĄZKI NOTYFIKACYJNE JAKO OGRANICZENIE SWOBODY STANOWIENIA PRAWA NA POZIOMIE KRAJOWYM

Swoboda państw członkowskich, w tym oczywiście Rzeczypospolitej Polskiej, dotycząca stanowienia prawa krajowego, poza generalnym obowiązkiem dotyczącym nieprzyjmowania krajowych przepisów sprzecznych z prawem UE, który, jak wskazano wyżej, wynika z zasady lojalnej współpracy w powiązaniu z zasadą nadrzędności prawa UE, jest ograniczona poprzez wiele obowiązków notyfikacyjnych wynikających z prawa unijnego. W pewnych obszarach w krajowym procesie legislacyjnym istnieć będą wymogi informowania instytucji unijnych o projektach ustaw. Obecnie istnieją cztery główne procedury notyfikacyjne, które wymuszają wstrzymanie prac legislacyjnych na poziomie krajowym w celu uzyskania zatwierdzenia projektowanych aktów prawnych. Należą do nich notyfikacje: 1) pomocy publicznej – na podstawie art. 108 TFUE oraz rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589; 2) przepisów technicznych; 3) związane z harmonizacją przepisów państw członkowskich, oraz 4) notyfikacje regulacji krajowych należących do kompetencji Europejskiego Banku Centralnego.

Przedmiotem notyfikacji dotyczącej pomocy publicznej, dokonywanej na podstawie art. 108 TFUE oraz rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z 13 lipca 2015 r.<sup>19</sup>, są wszelkie plany przyznania lub zmiany pomocy publicznej, udzielanej na podstawie art. 107 TFUE. Adresatem notyfikacji dokonywanej przez państwo członkowskie jest Komisja Europejska. Państwo członkowskie nie może uchwalić projektowanych aktów prawnych przyznających pomoc publiczną zanim nie zakończą się procedury kontrolne prowadzone przez Komisję Europejską, zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) 2015/1589. Oznacza to konieczność wstrzymania krajowych prac legislacyjnych do czasu podjęcia decyzji przez Komisję<sup>20</sup>. Pomoc publiczna podlegająca zgłoszeniu w trybie art. 108 i rozporządzenia 2015/1589 nie może być wprowadzona w życie do czasu podjęcia pozytywnej decyzji przez Komisję w tej sprawie lub do czasu uznania takiej decyzji Komisji za podjętą. Oznacza to, że swoboda państwa członkowskiego w tym zakresie jest ograniczona i poddana decyzji Komisji.

Kolejna procedura notyfikacyjna związana jest z funkcjonowaniem swobód przepływu towarów oraz usług i wynika z Dyrektywy 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej procedurę udzielania informacji w zakresie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego<sup>21</sup>.

---

pomocniczości ma charakter kontroli sądowej i realizowana jest w ramach skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawa UE wnoszonej do TSUE (art. 263 TFUE).

<sup>19</sup> Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, nr L 248, 24.09.2015 r., s. 9–29.

<sup>20</sup> Szerzej na temat procedury notyfikacyjnej na podstawie art. 108 TFUE por. B. Pawłowski, *Notyfikacja – obowiązek informowania UE o projektowanych krajowych aktach prawnych*, „Infos. Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze, Biuro Analiz Sejmowych” 2016, nr 9 (213), 19.05., s. 1–2.

<sup>21</sup> Dyrektywa 2015/1535/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w zakresie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, Dz. Urz. UE, nr L 241, 17.09.2015 r., s. 1.

Przedmiotem notyfikacji są projekty legislacyjne zawierające przepisy techniczne. Pod tym pojęciem rozumie się specyfikacje techniczne towarów (np. regulacje dotyczące wymaganych cech produktu, takich jak między innymi poziom jakości, wydajności, bezpieczeństwa, opakowanie, oznakowanie) i inne wymagania bądź zasady dotyczące usług świadczonych na odległość, drogą elektroniczną i na indywidualne żądanie odbiorcy. Procedura określona w dyrektywie 2015/1535 zobowiązuje państwa członkowskie do przekazywania Komisji Europejskiej wszelkich krajowych projektów przepisów technicznych. Związane jest to z koniecznością zapewnienia pełnej swobody przepływu towarów oraz swobody świadczenia usług, poprzez stworzenie możliwości Komisji Europejskiej i innym państwom członkowskim, które są pośrednimi adresatami notyfikacji, wprowadzania poprawek do projektowanych środków krajowych związanych z przepisami technicznymi. Celem tych poprawek jest usunięcie lub zmniejszenie wszelkich barier, które mogłyby powstać w swobodnym przepływie towarów w związku ze stosowaniem zróżnicowanych przepisów technicznych w państwach członkowskich. Procedura notyfikacji z dyrektywy 2015/1535 może wstrzymać proces legislacyjny notyfikowanego aktu prawnego przez okres od 3 do 18 miesięcy.

Proces harmonizacji prawa krajowego wiąże się z obowiązkami notyfikacyjnymi, które mogą być nakładane na państwa członkowskie zarówno w trakcie procesu stanowienia prawa na poziomie krajowym (art. 114 ust. 4–6 TFUE), jak i po przyjęciu aktu dokonującego transpozycji dyrektywy. Pierwszy z wymienionych przypadków dotyczy działań harmonizujących przyjmowanych na poziomie unijnym na podstawie art. 114 TFUE, który daje instytucjom unijnym możliwość przyjmowania przepisów mających na celu ustanowienie i zapewnienie funkcjonowania rynku wewnętrznego. Przedmiotem notyfikacji dokonywanej na podstawie art. 114 TFUE są krajowe przepisy związane z harmonizacją, które jednak zawierają rozwiązania prawne odbiegające od standardu określonego w transponowanej dyrektywie. Rozbieżności te mogą wynikać, po pierwsze, z chęci utrzymania przez państwa członkowskie rozwiązań prawnych chroniących ważne dobra w interesie publicznym określone w art. 36 TFUE<sup>22</sup> lub związane z ochroną środowiska naturalnego bądź środowiska pracy. Po drugie, państwo członkowskie, po przyjęciu środka harmonizującego przez instytucje unijne, może uznać za konieczne wprowadzenie przepisów krajowych opartych na nowych dowodach naukowych dotyczących ochrony środowiska naturalnego lub środowiska pracy, ze względu na specyficzny problem danego państwa, który pojawił się po przyjęciu środka harmonizującego. W ramach procedury określonej w art. 114 ust. 4–6 TFUE, państwo członkowskie notyfikuje Komisji Europejskiej przepisy prawne, które zamierza wprowadzić na podstawie art. 114 ust. 4 lub 5 TFUE. Komisja ma wówczas 6 miesięcy na zatwierdzenie lub odrzucenie przepisów krajowych, dokonując jed-

---

<sup>22</sup> Art. 36 TFUE ustanawia katalog derogacji od zakazu wprowadzania ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Państwa członkowskie mogą ograniczać wymianę towarową ze względu na: ochronę moralności publicznej, porządku, bezpieczeństwa publicznego, ochronę zdrowia i życia ludzi, zwierząt lub roślin, ochronę narodowych dóbr kultury posiadających wartość artystyczną, historyczną lub archeologiczną lub ochronę własności przemysłowej lub handlowej.

nocześnie weryfikacji, czy proponowane przepisy nie stanowią środka arbitralnej dyskryminacji lub ukrytego ograniczenia w handlu, a tym samym czy nie konstytuują bariery w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego.

W ramach harmonizacji prawa państw członkowskich poza notyfikacjami wstrzymującymi proces legislacyjny istnieje jeszcze notyfikacja dokonywana po uchwaleniu aktu prawnego, który jest wynikiem procesu transpozycji dyrektywy unijnej do porządku krajowego. Terminowa i prawidłowa transpozycja dyrektyw unijnych jest obowiązkiem każdego państwa członkowskiego. Zakres swobody regulacyjnej na poziomie krajowym jest wyznaczany rodzajem harmonizacji, która ma się dokonać. Gdy dyrektywa zakłada harmonizację pełną, państwo członkowskie właściwie nie dysponuje marginesem swobody w zakresie formułowania krajowych przepisów i przenosi pełne, jednolite i wyczerpujące rozwiązania unijne do prawa krajowego w sposób sztywny. Harmonizacja minimalna wskazuje na przyjęcie minimalnego poziomu ochrony na poziomie unijnym, który musi być utrzymany w regulacjach krajowych, jednak z możliwością wprowadzenia rozwiązań krajowych podnoszący poziom ochrony.

Każde państwo członkowskie jest zobowiązane do poinformowania Komisji Europejskiej o wprowadzonych przepisach ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania danej dyrektywy, niezwłocznie po przyjęciu tych przepisów. Państwa członkowskie przekazują Komisji Europejskiej tekst wprowadzonego aktu dokonującego transpozycji, który powinien zawierać wyraźne odniesienie do implementowanej dyrektywy. Obowiązek notyfikacji aktów dokonujących transpozycji dyrektyw ma znaczenie z punktu widzenia zapewnienia spójnego poziomu ochrony prawnej w UE, gwarantowanego na podstawie norm harmonizujących. Niedopełnienie obowiązku notyfikacji o środkach implementujących jest dla Komisji jednoznacznym sygnałem o przekroczeniu terminu transpozycji, co może doprowadzić do wszczęcia wobec państwa członkowskiego procedury o naruszenie zobowiązań traktatowych (art. 258 TFUE).

Proces legislacyjny może również być wstrzymany w związku z koniecznością notyfikowania projektów krajowych przepisów prawnych, które podlegają kompetencji Europejskiego Banku Centralnego. Podstawę prawną dla konsultacji z EBC stanowi art. 127 ust. 4 TFUE oraz decyzja Rady 98/415/WE z 29 czerwca 1998 r.<sup>23</sup> Swoboda legislacyjna państw członkowskich ograniczona jest zatem w odniesieniu do spraw walutowych, środków płatności, krajowych banków centralnych, gromadzenia, tworzenia i upowszechniania systemów walutowych, finansowych, bankowych, płatności oraz statystyk bilansów płatniczych, systemów płatności i rozliczeń, a także zasad mających zastosowanie do instytucji finansowych, w zakresie, w jakim wywierają istotny wpływ na stabilność instytucji finansowych i rynków. Państwa członkowskie, które nie przyjęły wspólnej waluty, zobowiązane są do zasięgania opinii EBC w sprawie każdego projektu przepisu prawnego w kwestii instrumentów polityki pieniężnej (art. 2 decyzji 98/415/WE).

---

<sup>23</sup> Decyzja Rady z 29.06.1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (98/415/WE), Dz.Urz. WE, nr L 189, 3.07.1998 r., s. 42–43.

Podsumowując ogólne reguły związane z notyfikacją krajowych regulacji Komisji Europejskiej lub EBC, należy podkreślić, że niedopełnienie przewidzianych prawem unijnym obowiązków w tym zakresie oznacza naruszenie prawa unijnego, upoważniające Komisję Europejską do wszczęcia wobec państwa członkowskiego postępowania o naruszenie zobowiązań traktatowych (art. 258 TFUE). Oceniając skutki naruszenia obowiązków notyfikacyjnych z perspektywy państwa członkowskiego, można założyć, że przepisy krajowe przyjęte wbrew obowiązkowi notyfikacji mogą być bezskuteczne, a przyznana bezprawnie pomoc publiczna będzie podlegała zwrotowi.

## DZIAŁALNOŚĆ PRAWODAWCZA W LATACH 2015–2016 DOTYCZĄCA OBIETNIC WYBORCZYCH A PRAWO UE

Przenosząc te rozważania na grunt praktyczny i oceniając proces legislacyjny związany z obietnicami wyborczymi w latach 2015–2016 z perspektywy zobowiązań wynikających z członkostwa w UE, należy dokonać pewnych ustaleń porządkujących. W badaniu we wskazanym okresie przeanalizowano ogółem 70 projektów aktów ustawowych, w tym 35 aktów za rok 2015 oraz 35 za rok 2016. Regulowana problematyka dotyczyła przede wszystkim polityki społecznej, polityki rolnej oraz zagadnień związanych z polityką spójności. Ustawy przyjęte w 2015 i 2016 roku obejmowały wiele rozwiązań między innymi zwiększających zakres świadczeń społecznych i zdrowotnych, precyzujących zasady dostępu do dopłat w ramach systemów wsparcia bezpośredniego polityki rolnej czy regulujących zasady systemu emerytalnego. Oceniając przebieg legislacyjny we wskazanych latach, w odniesieniu do wyselekcjonowanych ustaw, można, po pierwsze, zauważyć, że każdy z projektów był przedmiotem oceny jego zgodności z prawem UE. W wypadku każdego z nich odniesienia do zgodności z prawem UE znajdowały się zarówno w treści samych uzasadnień projektów, jak i w opiniach wyrażanych w procesie legislacyjnym przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych lub przez Biuro Analiz Sejmowych. Oznacza to, że zasada nadrzędności prawa unijnego nad prawem krajowym ma znaczenie w procesie stanowienia prawa w Polsce i jest przestrzegana zarówno przez wnioskodawców, jak i podmioty, których rolą jest ocena projektów aktów prawodawczych w procesie legislacyjnym. Stanowi to również wyraz poszanowania krajowych zasad techniki legislacyjnej wspomnianych w punkcie 2 niniejszego opracowania.

Analizowane ustawy można podzielić na dwie podstawowe grupy. Do pierwszej z nich zaliczone zostaną akty prawne, które regulują problematykę pozostającą poza zakresem regulacji prawa unijnego. Druga grupa to akty, których zakres mieści się w obszarze kompetencji unijnych do stanowienia prawa.

W 2015 roku wśród analizowanych ustaw projekty następujących zawierały sformułowanie o braku objęcia danej problematyki prawem unijnym: ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>24</sup>; Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o nie-

<sup>24</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1506.

odpłatnej pomocy prawnej<sup>25</sup>; Ustawa z 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy<sup>26</sup>; Ustawa z 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>27</sup>; ustawa z 16 grudnia 2015 r. o zmianie Ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>28</sup>; Ustawa z 25 września 2015 r. o finansowaniu niektórych świadczeń zdrowotnych w latach 2015–2018<sup>29</sup>; Ustawa z 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>30</sup>; Ustawa z 15 maja o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz niektórych innych ustaw<sup>31</sup>; Ustawa z 12 czerwca 2015 r. zmieniająca ustawę o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawę o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o BGK oraz niektórych innych ustaw<sup>32</sup>; Ustawa z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o ekwiwalencie pieniężnym z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych<sup>33</sup>. W przypadku wymienionych ustaw autonomia regulacyjna była więc szeroka i nie wiązała się z koniecznością uzgadniania zakresu przepisów krajowych z postanowieniami traktatowymi lub wynikającymi z unijnych rozporządzeń, dyrektyw lub decyzji. W 2015 roku trzeba również wskazać na sześć ustaw, w projektach do których można było wychwycić pewne niespójności logiczne w odniesieniu do uzasadnienia z punktu widzenia prawa unijnego – te same projekty były bowiem oceniane zarówno jako zgodne z prawem UE (lub niesprzeczne)<sup>34</sup>, jak i niewchodzące w zakres regulacji (np. uzasadnienie projektu wskazywało na niepodleganie regulacji, a opinia BAS oceniała projekt jako zgodny z przepisami UE)<sup>35</sup>. Takie niespójne uzasadnienia są logicznie niewłaściwe.

<sup>25</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1310.

<sup>26</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1925. W tym przypadku dodatkowo BAS wydało opinię (BAS-WAPEiM-1928/15), że projektowana ustawa nie wykonuje prawa UE. Por. druk sejmowy 3859.

<sup>27</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1692.

<sup>28</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 2198.

<sup>29</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1770.

<sup>30</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 552.

<sup>31</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1066.

<sup>32</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1169.

<sup>33</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1179.

<sup>34</sup> Szerzej na temat relacji spójności i niesprzeczności zarówno jako postulatów techniki legislacyjnej, jak i zasad ustrojowych wpływających na sytuację prawną podmiotów zob. T. Braun, *Unormowania compliance w korporacjach*, Warszawa 2017, s. 38 i nast.; idem, *Korporacyjne normy compliance a zasada spójności prawa*, „Ius Novum” 2014, nr 1, s. 164 i nast.

<sup>35</sup> Por. ustawy z: 25 września 2015 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz.U. z 2015 r., nr 1815); 25 września 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1735); 6 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 493); 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 689); 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz

Bowiem jeżeli materia nie jest regulowana prawem unijnym, nie pojawi się w ogóle problem oceny jej zgodności. Oczywiście rezultat końcowy oceny nie prowadzi do drastycznej rozbieżności w ocenie co do dopuszczalności przepisów (taka rozbieżność, hipotetycznie, mogła by mieć miejsce, jeżeli projekt byłby uznany jednocześnie za dotyczący materii nieregulowanej prawem unijnym i z nią sprzeczny). Niemniej autorzy uzasadnień i opinii powinni w sposób spójny wskazywać na relacje projektowanych ustaw wobec prawa unijnego.

W 2016 roku analogicznie, pięć projektów ustaw zawierało sformułowanie o nieobjęciu regulowanej materii prawem unijnym. Należały do nich ustawy: z 2 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>36</sup>; z 5 września 2016 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw<sup>37</sup>; z 15 stycznia 2016 r. o jednorazowym dodatku pieniężnym dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenia przedemerytalne, zasiłki przedemerytalne, emerytury pomostowe albo nauczycielskie świadczenia kompensacyjne w 2016 r.<sup>38</sup>; z 25 lutego 2016 r. o zmianie ustawy o jednorazowym dodatku pieniężnym dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenia przedemerytalne, zasiłki przedemerytalne, emerytury pomostowe albo nauczycielskie świadczenia kompensacyjne w 2016 r.<sup>39</sup>; z 20 maja 2016 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów<sup>40</sup>. Z kolei do projektów, w uzasadnieniach których stwierdzano, że nie wchodzi one w zakres regulacji prawa UE, będąc jednocześnie z nim zgodnymi, należy zaliczyć projekty następujących ustaw: z 6 października 2016 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>41</sup>; z 2 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej<sup>42</sup>; z 4 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>43</sup>; z 21 października 2016 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>44</sup>; z 29 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw<sup>45</sup>; z 4 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>46</sup>; z 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o Karcie Polaka

---

ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2015 r., poz. 1365).

<sup>36</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 2169.

<sup>37</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 1583.

<sup>38</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 188.

<sup>39</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 366.

<sup>40</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 972.

<sup>41</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 1921.

<sup>42</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 214.

<sup>43</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 2173.

<sup>44</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 2043.

<sup>45</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 1926.

<sup>46</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 1935.



oraz ustawy o cudzoziemcach<sup>47</sup>; z 21 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>48</sup>; z 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>49</sup>; z 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw<sup>50</sup>; z 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz niektórych innych ustaw<sup>51</sup>; z 6 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo atomowe<sup>52</sup>.

Druga grupa analizowanych regulacji wykazywała związek z dziedzinami należącymi do kompetencji unijnych. Wśród tych projektów, a później przyjętych na ich podstawie ustaw, można wyróżnić te, które wykonywały prawo UE, oraz te, które nie miały takiego charakteru. Regulacja krajowa, która wykonuje prawo UE, to ta, która jest przyjmowana w związku z ciążącym na RP obowiązkiem dostosowania prawa krajowego do prawa UE. Może to wynikać, bądź z konieczności przyjęcia środków dokonujących transpozycji dyrektyw unijnych do krajowego porządku prawnego, bądź z konieczności wdrożenia przepisów wynikających z rozporządzeń unijnych<sup>53</sup> i stworzenia spójnych warunków ich stosowania. W analizowanym okresie przyjęto następujące ustawy, które dokonywały transpozycji i dostosowywały prawo krajowe do dyrektyw unijnych: Ustawę z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw, ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych<sup>54</sup> (transpozycja Dyrektywy Rady 2004/80/WE z 29 kwietnia 2004 r. odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw<sup>55</sup>); Ustawę z 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności<sup>56</sup> (transpozycja 4 dyrektyw: Dyrektywy 2004/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady 31 marca 2004 r. w sprawie ustalania norm jakości i bezpiecznego oddawania, pobierania testowania, przetwarzania, konserwowania, przechowywania i dystrybucji tkanek i komórek ludzkich<sup>57</sup>; Dyrektywy Komisji 2006/17/WE z 8 lutego 2006 r. wprowadzającej

---

<sup>47</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 2066.

<sup>48</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 1355.

<sup>49</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 652.

<sup>50</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 668.

<sup>51</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 753.

<sup>52</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 13433.

<sup>53</sup> Por. Ustawę z 19 lipca 2016 r. o dostępie do zasobów genetycznych i podziale korzyści z ich wykorzystania, Dz.U. z 2016 r., poz. 1340. Akt ten wdrożył zasady stosowania rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 511/2014 z 16.04.2014 r. w sprawie środków zapewniających zgodność użytkowników w Unii z wymogami wynikającymi z Protokołu z Nagoi dotyczącego dostępu do zasobów genetycznych oraz uczciwego i sprawiedliwego podziału korzyści wynikających z wykorzystania tych zasobów (Dz. Urz. UE, nr L 150, 20.05.2014 r., s. 59) oraz rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/1866 z 13.10.2015 r., ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 511/2014 w odniesieniu do rejestru kolekcji, monitorowania zgodności użytkowników i najlepszych praktyk (Dz. Urz. UE, nr L 275, 20.10.2015 r., s. 4).

<sup>54</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1587.

<sup>55</sup> Dz. Urz. UE, nr L 261, 6.08.2004 r.

<sup>56</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1087.

<sup>57</sup> Dz. Urz. UE, nr L 102, 7.04.2004 r., s. 48–58.



w życie dyrektywę 2004/23/WE<sup>58</sup>; Dyrektywy Komisji 2006/86/WE z 24 października 2006 r. wykonującej dyrektywę 2004/23/WE<sup>59</sup>; Dyrektywy Komisji 2012/39/UE z 26 listopada 2012 r. zmieniającej dyrektywę 2006/17/WE<sup>60</sup>; Ustawę z 29 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania<sup>61</sup> (transpozycja Dyrektywy 2014/54/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników<sup>62</sup>); Ustawę z 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw<sup>63</sup> (odniesienie do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylającą Dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE<sup>64</sup>).

Wśród analizowanych regulacji ustawowych można wyróżnić grupę aktów prawnych, które dostosowywały krajowe przepisy do rozporządzeń unijnych przyjmowanych w ramach polityki spójności<sup>65</sup> oraz Wspólnej Polityki Rolnej. Obszary te, których istotnym elementem są systemy wsparcia bezpośredniego oparte na istnieniu dopłat lub innych mechanizmów finansowania związanych z rozdysponowaniem środków unijnych w ramach dotacji pochodzących z funduszy strukturalnych lub innych instrumentów finansowych, wymagają przyjęcia na poziomie krajowym szczegółowych rozwiązań prawnych, wdrażających zasady wydatkowania środków unijnych. W wypadku Wspólnej Polityki Rolnej przyjęte ustawy dotyczyły ustanowienia jednolitych reguł wsparcia bezpośredniego (dopłat), w szczególności poprzez nadanie kompetencji organom i jednostkom organizacyjnym w zakresie dotyczącym płatności bezpośrednich<sup>66</sup>, ogólnych reguł

<sup>58</sup> Dz. Urz. UE, nr L 38, 9.02.2006 r., s. 40–52.

<sup>59</sup> Dz. Urz. UE, nr L 294, 25.10.2006 r., s. 32–50.

<sup>60</sup> Dz. Urz. UE, nr L 327, 27.11.2012 r., s. 24–25.

<sup>61</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 691.

<sup>62</sup> Dz. Urz. UE, nr L 128, 30.04.2014 r., s. 8–14.

<sup>63</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 925.

<sup>64</sup> Dz. Urz. UE, nr L 140, 5.06.2009 r., s. 16–26.

<sup>65</sup> Por. ustawy: z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej oraz ustawy o Krajowym Funduszu Kapitałowym, Dz.U. z 2015 r., poz. 1308 (ustawa dostosowująca prawo krajowe do rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17.12.2013 r. ustanawiająca wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiająca przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz. Urz. UE nr L 347, 20.12.2013, s. 320–469.

<sup>66</sup> Ustawa z 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, Dz.U. z 2015 r., poz. 308; Ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, Dz.U. z 2015 r., poz. 653, uwzględniające konieczność wdrożenia przepisów unijnych wynikających z szeregu rozporządzeń unijnych związanych z systemem wsparcia bezpośredniego ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

dotyczących finansowania Wspólnej Polityki Rolnej<sup>67</sup>, a także pomocy strukturalnej dla rolnictwa realizowanej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2014–2020<sup>68</sup>.

Często we wskazanych obszarach pojawiało się również zagadnienie dostosowania krajowych rozwiązań do unijnych reguł o dopuszczalności pomocy publicznej, w tym pomocy *de minimis*. W grupie przyjętych aktów prawnych, w których pojawiła się konieczność uwzględnienia unijnych standardów dotyczących pomocy publicznej wynikających z rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014<sup>69</sup>, należy wymienić ustawy: z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej oraz ustawy o Krajowym Funduszu Kapitałowym<sup>70</sup>; z 25 września 2015 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>71</sup>. Z kolei problem pomocy *de minimis* regulowanej rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1407/2013<sup>72</sup> pojawił się na etapie uchwalania ustaw: z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz niektórych innych ustaw<sup>73</sup>; oraz z 16 listopada 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia sprzedaży żywności przez rolników<sup>74</sup>.

W wypadku dwóch ustaw przyjętych w analizowanym okresie, w procesie legislacyjnym rozważana była konieczność notyfikacji pomocy publicznej na podstawie rozporządzenia Rady (UE) nr 2015/1589<sup>75</sup>. W przypadku pierwszego – Ustawy z 25 września 2015 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia

---

<sup>67</sup> Ustawa z 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej, Dz.U. z 2015 r., poz. 1130.

<sup>68</sup> Ustawa z 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz.U. z 2015 r., poz. 439, która wdraża przede wszystkim postanowienia rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17.12.2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz. Urz. UE nr L 347, 20.12.2013 r., s. 487.

<sup>69</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz. Urz. UE, nr L 187, 26.06.2014, s. 1–78.

<sup>70</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. Dz.U.2015.1308.

<sup>71</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1886.

<sup>72</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*. Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz. Urz. UE nr L 352, 24.12.2013, s. 1–8.

<sup>73</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1567. Należy zauważyć, że w procesie legislacyjnym powołanego aktu prawnego, który dotyczył sposobu naliczania dotacji, jakie otrzymują Centra Integracji Społecznej oraz Kluby Integracji Społecznej, pojawiła się rozbieżność w opinii co do zgodności projektowanego aktu prawnego z unijnymi regułami dotyczącymi pomocy *de minimis*. BAS wydał negatywną opinię w tej sprawie, uznając projekt za niezgodny z prawem UE, natomiast przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej prezentowali odmienny pogląd, wsparty opinią Ministra Spraw Zagranicznych z 29 lipca 2015 r., która stwierdzała brak sprzeczności projektu z prawem UE. Oznaczało to przyjęcie w projektowanej i przyjętej później ustawie, że świadczenia są wypłacane z Funduszu Pracy i nie wchodzą w zakres płatności zwiększających pomoc *de minimis*.

<sup>74</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 1947.

<sup>75</sup> Procedura ta została ogólnie scharakteryzowana w punkcie 3 niniejszego rozdziału.

lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych<sup>76</sup> – doszło do rozbieżności interpretacyjnych co do charakteru wsparcia. Według opinii BAS z 15 września 2015 r.<sup>77</sup>, przewidziane ustawą wsparcie stanowiło udzielenie pomocy państwa, a zatem wymagało notyfikacji Komisji. Jednakże w przedstawionej później opinii Prezes UOKiK<sup>78</sup> uznał, że udzielane wsparcie nie spełniało wszystkich przesłanek z art. 107 ust. 1 TFUE, a zwłaszcza zakłócenia konkurencji i wpływu wsparcia na wymianę handlową. Oznaczało to, że uchwalane przepisy nie stanowiły pomocy publicznej i nie wymagały notyfikacji Komisji Europejskiej. Taka notyfikacja była natomiast wymagana w wypadku Ustawy z dnia 22 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015 oraz niektórych innych ustaw<sup>79</sup>.

Ciekawym przykładem wpływu prawa unijnego na procesy prawodawcze jest Ustawa z 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej<sup>80</sup>. Po uchwaleniu tego aktu, Komisja Europejska wszczęła postępowanie wyjaśniające<sup>81</sup>, związane z zarzutami, że progresywne stawki oparte na wielkości przychodów przyznają przedsiębiorstwom o niskich przychodach selektywną przewagę nad konkurentami, co stanowi naruszenie zasad pomocy państwa<sup>82</sup>. W związku z tym postępowaniem i do czasu wydania decyzji Komisji, rząd przedstawił projekt zmiany Ustawy z 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej, wprowadzający w przepisach przejściowych postanowienie o stosowaniu przepisów ustawy do przychodów ze sprzedaży detalicznej osiągniętych od dnia 1 stycznia 2018 r.<sup>83</sup> Wskazany termin został określony tak, by Komisja do tego czasu mogła wydać ostateczną decyzję, w której oceniłaby zgodność polskich przepisów z rynkiem wewnętrznym. Wydanie tej decyzji nastąpiło 30 czerwca 2017 r.<sup>84</sup> Komisja uznała w niej przepisy Ustawy z 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej za niezgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc państwa, wskazując jednocześnie, że zostały one wprowadzone niezgodnie z prawem. Jednocześnie ze względu na przyjętą 15 listopada 2016 r. ustawę o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej, która doprowadziła do niewprowadzenia środka, Komisja uznała, że nie zachodzi potrzeba odzyskania pomocy od beneficjentów. Rząd polski odwołał się od decyzji Komisji do Sądu (UE), który w wyroku z dnia 16 maja 2019 r. stwierdził nieważność obydwu decyzji Komisji (z 19 września 2016 r. oraz 30 czerwca

<sup>76</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1815.

<sup>77</sup> Opinia BAS-WAPEiM-1957/15, druk sejmowy nr 3929.

<sup>78</sup> Opinia Prezesa UOKiK z 24 września 2015 r., do druku sejmowego nr 3929.

<sup>79</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 143.

<sup>80</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 1155.

<sup>81</sup> Decyzja Komisji Europejskiej C(2016) 5596 final z 19.09.2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.44351(2016/C) (ex 2016/NN).

<sup>82</sup> Por. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej z 19.10.2016 r., druk sejmowy nr 952.

<sup>83</sup> Ustawa z 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej, Dz.U. z 2015 r., poz. 2099.

<sup>84</sup> Decyzja KE (UE) 2018/160 z 30.06.2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.44351(2016/C) (ex 2016/NN) wdrożonej przez Polskę w odniesieniu do podatku od sprzedaży detalicznej (notyfikowana jako dokument nr C(2017)4449), Dz. Urz. UE nr L 29, 1.02.2018 r., s. 38.

2017 r.)<sup>85</sup>. Oznacza to, że pierwotna ustawa z 6 lipca 2016 r. nie wprowadzała zakazanego prawem unijnym środka pomocy publicznej, a ustanowiony na jej podstawie podatek będzie mógł być pobierany.

Proces legislacyjny Ustawy z 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej ilustruje wpływ nie tylko ewentualnych zobowiązań wynikających z konkretnych przepisów traktatowych bądź prawa pochodnego UE (w tym wypadku reguły pomocy państwa), ale także wpływ orzecznictwa TSUE na przepisy prawne obowiązujące w Polsce. W wypadku ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej jej utrzymanie w mocy zostało potwierdzone przez wyrok Sądu (UE), który zapadł w trybie art. 263 TFUE, przewidującym możliwość wnoszenia skarg o stwierdzenie nieważności prawa UE (tu przedmiotem oceny ważności była decyzja KE uznająca polską ustawę za naruszającą przepisy traktatowe dotyczące pomocy państwa).

Ustawą, która na etapie prac legislacyjnych wymagała dostosowania do wymogów prawa unijnego, a konkretnie przepisów traktatowych o swobodzie przepływu pracowników, opartych na zasadzie niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową (art. 45 TFUE), była Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej<sup>86</sup>. Jeden z przepisów projektowanej ustawy dotyczył zasad dostępu do zawodu superwizora pracy socjalnej. W pierwotnej wersji w przepisie art. 1 pkt. 22 omawianej ustawy jako jeden z warunków dostępu do tego zawodu wskazywano co najmniej pięcioletni staż w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej lub wykazanie się udokumentowanym doświadczeniem w przeprowadzeniu co najmniej 500 godzin szkoleń dla pracowników socjalnych. W opinii BAS wydanej do omawianego projektu<sup>87</sup> wskazano, że rozwiązanie takie jest sprzeczne ze swobodą przepływu pracowników w zakresie, w jakim wprowadza pośrednio dyskryminujący warunek dostępu do wykonywania zawodu oparty na stażu pracy zdobytym w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej. BAS zwrócił uwagę, że jednostkami tymi są jednostki funkcjonujące w Polsce w ramach realizacji polityki społecznej państwa<sup>88</sup>. Oznacza to, że proponowany przepis stawiał w niekorzystnej sytuacji osoby, które zdobyły doświadczenie zawodowe jako pracownik socjalny poza polskimi jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej. Osoby takie, według pierwotnej wersji przepisu, nie mogłyby zaliczyć swojego stażu pracy w charakterze pracownika socjalnego w instytucjach pomocy społecznej w innych państwach członkowskich UE. Stanowiło to zatem przejaw pośredniej dyskryminacji, objętej zakazem z art. 45 TFUE. Uwagi BAS zostały uwzględnione w toku dalszych prac legislacyjnych, a uchwalony przepis został sformułowany neutralnie, posługując się kryterium pięcioletniego stażu w zawodzie pracownika socjalnego. Tak określony wymóg stażu pracy nie zawęża go do krajowych jedno-

---

<sup>85</sup> Wyrok Sądu z 16 maja 2019 r., w sprawach połączonych T-836/16 i T-624/17, Rzeczpospolita Polska p. Komisji Europejskiej, ECLI:EU:T:2019:338.

<sup>86</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1310.

<sup>87</sup> Opinia BAS-WAPEiM-874/15, druk sejmowy nr 3473.

<sup>88</sup> Art. 6 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej wskazuje, że jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej są: regionalny ośrodek polityki społecznej, powiatowe centrum pomocy w rodzinie, ośrodek pomocy społecznej, dom pomocy społecznej, placówka specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego, ośrodek wsparcia i ośrodek interwencji kryzysowej.

stek organizacyjnych pomocy społecznej, umożliwiając wliczenie okresów zatrudnienia w innych państwach członkowskich.

Innym przykładem regulacji krajowej, której postanowienia są pochodną rozstrzygnięcia Trybunału Sprawiedliwości, jest Ustawa z 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw<sup>89</sup>. Przyjęte zmiany dotyczące zakresu zwolnienia od podatku VAT między innymi dla usług ubezpieczeniowych były konsekwencją wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-40/15, *Aspiro*<sup>90</sup>.

Istotna część analizowanych ustaw w latach 2015–2016 w uzasadnieniach do projektów zawierała opinię o braku sprzeczności lub zgodności z prawem UE. Projektodawcy wskazywali również na brak obowiązków notyfikacyjnych. Do grupy tych ustaw zaliczyć należy: Ustawę z 25 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o świadczeniach rodzinnych<sup>91</sup>; Ustawę z 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw<sup>92</sup>; Ustawę z 16 grudnia 2015 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2016<sup>93</sup>; Ustawę z 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej<sup>94</sup>; Ustawę z 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw<sup>95</sup>; Ustawę z 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych<sup>96</sup>; Ustawę z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw<sup>97</sup>; Ustawę z 10 lipca 2015 r. o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw<sup>98</sup>; Ustawę z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin<sup>99</sup>; Ustawę z 21 października 2016 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz ustawy o świadczeniach przedemerytalnych<sup>100</sup>; Ustawę z 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”<sup>101</sup>; Ustawę z 30 listopada

---

<sup>89</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 2024.

<sup>90</sup> Wyrok TS z 17.03.2016 r. w sprawie C-40/15, *Minister Finansów p. Aspiro S.A.*, ECLI:EU:C:2016:172.

<sup>91</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1302.

<sup>92</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1582.

<sup>93</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 2199.

<sup>94</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 2194.

<sup>95</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1217.

<sup>96</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 995.

<sup>97</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1153.

<sup>98</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1359.

<sup>99</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 2270.

<sup>100</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 1942.

<sup>101</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 1860.

2016 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego oraz niektórych innych ustaw<sup>102</sup>; Ustawę z 29 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o kontroli niektórych inwestycji<sup>103</sup>; Ustawę z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci<sup>104</sup>; Ustawę z 18 marca 2016 o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny o opiekunach<sup>105</sup>; Ustawę z 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>106</sup>; Ustawę z 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy oraz ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy<sup>107</sup>; Ustawę z 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy<sup>108</sup>; Ustawę z 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw<sup>109</sup>.

## PODSUMOWANIE

Próbując ocenić wpływ prawa unijnego na zakres analizowanych regulacji krajowych, należy zwrócić uwagę na generalne poszanowanie przez prawodawcę zobowiązań RP wynikających z członkostwa w UE. Zarówno ustawy przyjęte w 2015 r. (w czasie rządów Platformy Obywatelskiej oraz na początku rządów Prawa i Sprawiedliwości), jak i te przyjęte w 2016 r. (w czasie rządów Prawa i Sprawiedliwości) były uchwalane z poszanowaniem procedur legislacyjnych w zakresie, w jakim konieczne jest uwzględnienie uzasadnień z punktu widzenia zgodności z prawem UE, objęcia lub nieobjęcia materii ustawowej prawem UE czy określenia, czy regulacja wykonuje prawo UE<sup>110</sup>. Jak wskazano, w wypadku gdy stwierdzony zostanie brak zgodności przepisów ustawowych z prawem UE (np. na podstawie opinii BAS), w toku dalszych prac legislacyjnych tego rodzaju zastrzeżenia są brane pod uwagę, tak by uchwalony akt prawny zawierał właściwe, zgodne z regulacją unijną przepisy.

Prawo unijne największy wpływ ma na regulacje krajowe związane z wdrażaniem na poziomie krajowym polityk unijnych – wspólnej polityki rolnej oraz polityki spójności. Korzyści finansowe, do których dostęp mają obywatele i przedsiębiorcy (dopłaty bezpośrednie, dotacje pochodzące z funduszy unijnych) wynikają wprost z zasad ustanowionych na poziomie unijnym. Rolą prawodawcy krajowego jest stworzenie sprawnie funkcjonujących mechanizmów proceduralnych i instytu-

---

<sup>102</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 1991.

<sup>103</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 149.

<sup>104</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 195.

<sup>105</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 406.

<sup>106</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 780.

<sup>107</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 827.

<sup>108</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 910.

<sup>109</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 846.

<sup>110</sup> Szerzej na temat przebiegu procedury legislacyjnej pod kątem badania zgodności projektów ustaw z prawem UE por. P. Kuczma, *Procedura badania zgodności projektu ustawy z prawem UE*, w: *Zasada pierwszeństwa*, op. cit., s. 133 i nast. [http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/64518/Zasada\\_pierwszenstwa\\_prawa\\_Unii\\_Europejskiej.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/64518/Zasada_pierwszenstwa_prawa_Unii_Europejskiej.pdf) (dostęp: 15.06.2019).



cyjnych pozwalających na skuteczne wdrażanie form wsparcia przewidzianych przez prawo unijne.

Istotnym potencjalnym ograniczeniem swobody regulacyjnej państw członkowskich jest konieczność uwzględnienia reguł unijnych dotyczących pomocy publicznej i pomocy *de minimis*. Analizowane procesy legislacyjne wskazują na pełne poszanowanie tych zasad i procedur unijnych. Przykładem jest Ustawa z 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej<sup>111</sup>. Prawodawca krajowy, mając świadomość konsekwencji prawnych związanych z ewentualną koniecznością zwrotu nienależnie przyznanej pomocy państwa, podejmował inicjatywy legislacyjne, które miały na celu niwelowanie ewentualnych niekorzystnych rozstrzygnięć Komisji Europejskiej.

Ze względu na specyfikę podziału kompetencji pomiędzy Unię i państwa członkowskie, istotna część uchwalanych ustaw realizujących najważniejsze obietnice wyborcze (np. ustawa deubekizacyjna<sup>112</sup>, „500+”<sup>113</sup>) nie wchodziła w zakres prawa unijnego, co oznacza, że prawodawca krajowy dysponował swobodą regulacyjną pozwalającą na podjęcie obiecanych w toku kampanii wyborczej działań.

## BIBLIOGRAFIA

- Braun T., *Korporacyjne normy compliance a zasada spójności prawa*, „Ius Novum” 2014, nr 1.
- Braun T., *Unormowania compliance w korporacjach*, Warszawa 2017.
- Całka E., *Zasada pierwszeństwa w prawie Unii Europejskiej. Wybrane problemy*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. XXV, nr 1, s. 47–58.
- [http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/64518/Zasada\\_pierwszenstwa\\_prawa\\_Unii\\_Europejskiej.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/64518/Zasada_pierwszenstwa_prawa_Unii_Europejskiej.pdf) (dostęp: 20.05.2019).
- Kuczma P., *Obowiązki projektodawców w związku z koniecznością respektowania zasady pierwszeństwa prawa UE*, w: *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2015, s. 108–117.
- Kuczma P., *Procedura badania zgodności projektu ustawy z prawem UE*, w: *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2015, s. 133 i nast.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich*, Toruń 2007.

<sup>111</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 1155.

<sup>112</sup> Ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, Dz.U. z 2016 r., poz. 2270.

<sup>113</sup> Ustawa z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, Dz.U. z 2016 r., poz. 195.



Pawłowski B., *Notyfikacja – obowiązek informowania UE o projektowanych krajowych aktach prawnych*, „Infos. Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze, Biuro Analiz Sejmowych” 2016, nr 9 (213), 19.05., s. 1–2.

Saganek P., *Art. 3*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1–89)*, Warszawa 2012.

Wykaz skrótów:

M.P. – „Monitor Prawniczy”

## ANALYSIS OF COMPLIANCE OF BILLS WITH THE EUROPEAN UNION LAW IN PARLIAMENTARY WORK IN 2015–2016

### Summary

A given state's membership of the European Union may limit its regulatory discretion and legislative activities. It results from the principle of primacy of the Union law as well as the Treaties-based division of competences between the Union and the Member States. Moreover, there is a series of areas such as public aid, regulations concerning technical norms, rules for the functioning of the internal market or currency policy, which require notification of any national legal acts to the European Commission or the European Central Bank. The Member States, adjusting national law to the Union directives, also act within the limits determined by the objective of a given directive. All those obligations then translate into national legislative processes. In Poland, every legal act adopted by the Sejm is evaluated from the point of view of obligations resulting from the membership of the European Union. The analysed legislative processes in the period connected with the 2015 electoral campaign and the fulfilment of election promises proved that in general the Union law either did not cover the regulatory subject matter or the national legislator, passing legal acts connected with the election promises, ensured respect for the Union law.

Keywords: legislative process, the Union law, the Union competences, election promises, social policy, harmonisation of law

## BADANIE ZGODNOŚCI PROJEKTÓW USTAW Z PRAWEM UNII EUROPEJSKIEJ W PRACACH PARLAMENTARNYCH W LATACH 2015–2016

### Streszczenie

Członkostwo danego państwa w Unii Europejskiej może ograniczać jego swobodę regulacyjną i działalność prawodawczą. Wynika to zarówno z zasady pierwszeństwa prawa unijnego, jak i traktatowo umocowanego podziału kompetencji między Unię i państwa członkowskie. Ponadto istnieje szereg obszarów, takich jak pomoc publiczna, regulacje dotyczące norm technicznych, zasad funkcjonowania rynku wewnętrznego czy polityki walutowej, które wymagają notyfikowania Komisji Europejskiej lub Europejskiemu Bankowi Centralnemu wszelkich krajowych aktów prawnych. Państwa członkowskie, dostosowując prawo krajowe

do dyrektyw unijnych, również działają w granicach wyznaczonych celem danej dyrektywy. Te wszystkie obowiązki przekładają się następnie na krajowe procesy legislacyjne. W Polsce każdy akt prawny przyjmowany przez Sejm jest oceniany z punktu widzenia zobowiązań wynikających z członkostwa w UE. Analizowane procesy prawodawcze w okresie związanym z kampanią wyborczą w 2015 r. oraz realizacją obietnic wyborczych wykazały, że zasadniczo prawo unijne albo nie obejmowało swoim zakresem materii regulacyjnej, albo prawodawca krajowy, uchwalając ustawy związane z obietnicami wyborczymi, gwarantował poszanowanie prawa unijnego.

Słowa kluczowe: proces legislacyjny, prawo unijne, kompetencje unijne, obietnice wyborcze, polityka społeczna, harmonizacja prawa

## ANÁLISIS DE CONFORMIDAD DE PROYECTOS DE LEY CON EL DERECHO COMUNITARIO DURANTE EL PROCESO LEGISLATIVO EN 2015–2016

### Resumen

El hecho de pertenecer como Estado Miembro en la Unión Europea puede imitar la libertad del Estado en cuanto a su regulación y actividad legislativa. Esto resulta tanto del principio de primacía del Derecho Comunitario, como de la división de competencias reguladas en los tratados entre la UE y los EE.MM. Además, hay muchas áreas, como p.ej. ayuda pública, regulaciones técnicas, principios de funcionamiento del mercado interno o política monetaria, que requieren notificar a la Comisión Europea o al Banco Central Europeo todas las leyes nacionales. Los EE.MM, a la hora de adaptar la legislación nacional a las directivas comunitarias, también actúan en el marco de los objetivos de la directiva en cuestión. Todas estas obligaciones influyen los procesos legislativos nacionales. En Polonia, cada norma jurídica adoptada por el Congreso se valora desde el punto de vista de las obligaciones resultantes del hecho de ser el EM de la UE. Los procesos legislativos analizados en el periodo relativo a la campaña electoral en el 2015 y la ejecución de las promesas electorales demuestran que, en general, el Derecho Comunitario, o bien no incluye el ámbito de la regulación en cuestión, o bien el legislador nacional, aprobando las leyes relativas a las promesas electorales, promete respetar el Derecho Comunitario.

Palabras claves: proceso legislativo, Derecho Comunitario, competencias comunitarias, promesas electorales, política social, armonización de derecho

## ПРОВЕРКА СООТВЕТСТВИЯ ЗАКОНОПРОЕКТОВ ПРАВУ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ХОДЕ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В 2015–2016 ГГ.

### Аннотация

Членство той или иной страны в Европейском Союзе может накладывать на нее определенные ограничения в области регулятивной и законодательной деятельности. Это следует как из принципа верховенства права ЕС, так и из договорного разделения полномочий между Европейским Союзом

и государствами-членами. Кроме того, существует целый ряд сфер, таких как государственные дотации, регулирование технических стандартов, правила функционирования внутреннего рынка и валютной политики, которые требуют уведомления Европейской комиссии или Европейского центрального банка обо всех законодательных актах, принимаемых на национальном уровне. При приведении национального законодательства в соответствие с директивами ЕС государства-члены Европейского Союза также должны действовать в рамках, соответствующих целям данной директивы. Все эти обязательства впоследствии влияют на процессы законотворчества на национальном уровне. В Польше любой правовой акт, принимаемый Сеймом, проходит оценку с точки зрения обязательств, вытекающих из членства в ЕС. Анализ процессов законотворчества за период, связанный с избирательной кампанией 2015 года, а также с выполнением предвыборных обещаний, показывает, что, как правило, национальный законодатель при принятии законов, связанных с предвыборными обещаниями, обеспечивал их соответствие праву Европейского Союза. В иных случаях объект принимаемых нормативно-правовых актов находился вне сферы применения законодательства ЕС.

Ключевые слова: процесс законотворчества; право Европейского Союза; компетенция Европейского Союза; предвыборные обещания; социальная политика; гармонизация законодательства

## PRÜFUNG DER VEREINBARKEIT VON GESETZESENTWÜRFEN MIT DEM EU-RECHT BEI DER PARLAMENTARISCHEN ARBEIT IN DEN JAHREN 2015–2016

### Zusammenfassung

Durch die Mitgliedschaft eines Staates in der Europäischen Union können dessen regulatorische Handlungsspielräume eingeschränkt und seiner gesetzgeberischen Tätigkeit Grenzen gesetzt sein. Dies ergibt sich sowohl aus dem Grundsatz des Vorrangs des EU-Rechts als auch aus der vertraglichen Zuständigkeitsverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten. Darüber hinaus gibt es eine ganze Reihe von Bereichen wie staatliche Beihilfen, Vorschriften zu technischen Standards oder die Grundprinzipien des Binnenmarktes oder der Währungspolitik, in denen die Mitgliedsstaaten verpflichtet sind, der Europäischen Kommission bzw. der Europäischen Zentralbank alle nationalen Rechtsakte mitzuteilen. Bei der Anpassung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften an die EU-Richtlinien agieren die Mitgliedstaaten innerhalb der durch die Zielsetzung der betreffenden Richtlinie gesteckten Grenzen. Alle diese Verpflichtungen werden anschließend in den nationalen Gesetzgebungsverfahren umgesetzt. In Polen wird jeder vom Sejm verabschiedete Rechtsakt unter dem Gesichtspunkt der sich aus der Mitgliedschaft in der EU ergebenden Verpflichtungen bewertet. Die untersuchten Gesetzgebungsprozesse im Zeitraum im Zusammenhang mit dem Wahlkampf zur Parlamentswahl 2015 und die Umsetzung der Wahlversprechen zeigen, dass das betreffende Unionsrecht grundsätzlich entweder keine regulatorischen Fragen betraf oder der nationale Gesetzgeber bei der Verabschiedung von Gesetzen im Zusammenhang mit Wahlversprechen die Einhaltung des EU-Rechts garantierte.

Schlüsselwörter: Gesetzgebungsprozess, EU-Recht, Zuständigkeiten der EU, Wahlversprechen, Sozialpolitik, Angleichung der Rechtsvorschriften

## EXAMEN DE LA CONFORMITÉ DES PROJETS DE LOI AVEC LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LES TRAVAUX PARLEMENTAIRES EN 2015–2016

### Résumé

L'adhésion d'un État à l'Union européenne peut limiter sa liberté de réglementation et son activité législative. Cela résulte à la fois du principe de primauté du droit de l'UE et de la répartition des compétences fondée sur les traités entre l'Union et les États membres. En outre, de nombreux domaines, tels que les aides d'État, les réglementations sur les normes techniques, les règles du marché intérieur ou de la politique monétaire, nécessitent la notification de tous les actes juridiques nationaux à la Commission européenne ou à la Banque centrale européenne. Lorsqu'ils adaptent le droit national aux directives de l'UE, les États membres agissent également dans les limites fixées par l'objectif d'une directive donnée. Toutes ces obligations sont ensuite traduites en processus législatifs nationaux. En Pologne, chaque acte juridique adopté par le Sejm est évalué du point de vue des obligations découlant de l'adhésion à l'UE. Les processus législatifs analysés au cours de la période relative à la campagne électorale de 2015 et à la mise en œuvre des promesses électorales ont montré qu'en principe, le droit de l'UE ne couvrait pas les questions réglementaires, ou que le législateur national, en adoptant des lois relatives aux promesses électorales, garantissait le respect du droit de l'UE.

Mots clés : processus législatif, droit de l'UE, compétences de l'UE, promesses électorales, politique sociale, harmonisation des lois

## ANALISI DELLA CONFORMITÀ DEI PROGETTI DI LEGGE CON IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA, NEL LAVORI PARLAMENTARI DEGLI ANNI 2015–2016

### Sintesi

L'appartenenza di un determinato stato all'Unione europea può limitare il suo margine di discrezionalità normativa e la sua attività legislativa. Questo deriva sia dal principio di priorità del diritto comunitario, che dalla ripartizione delle competenze, stabilita nel trattato, tra l'Unione e gli Stati membri. Inoltre esistono molti ambiti come gli aiuti pubblici, le regolamentazioni relative alle norme tecniche, le norme sul funzionamento del mercato interno o la politica monetaria, che richiedono la notifica alla Commissione europea o alla Banca centrale europea di tutti gli atti giuridici nazionali. Gli Stati membri inoltre, recependo nel diritto nazionale le direttive comunitarie, operano entro i confini stabiliti dall'obiettivo della determinata direttiva. Tutti questi obblighi si traducono successivamente in processi legislativi nazionali. In Polonia ogni atto giuridico adottato dal Parlamento viene valutato dal punto di vista degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. I processi legislativi analizzati, nel periodo legato alla campagna elettorale del 2015 e alla realizzazione delle promesse elettorali, hanno mostrato che il diritto comunitario non comprendeva nel suo ambito la materia normativa, oppure che il legislatore nazionale, adottando le leggi legate alle promesse elettorali, ha garantito il rispetto del diritto comunitario.

Parole chiave: processo legislativo, diritto comunitario, competenze comunitarie, promesse elettorali, politica sociale, armonizzazione legislativa

Cytuj jako: Harasimiuk D.E., *Analysis of compliance of bills with the European Union law in parliamentary work in 2015–2016* [Badanie zgodności projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej w pracach parlamentarnych w latach 2015–2016], „*Ius Novum*” 2020 (14) nr 3, s. 131–154. DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.29/d.e.harasimiuk

Cite as: Harasimiuk, D.E. (2020) 'Badanie zgodności projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej w pracach parlamentarnych w latach 2015–2016'. *Ius Novum* (Vol. 14) 3, s. 131–154. DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.29/d.e.harasimiuk

# TERMIN DO ZŁOŻENIA WNIOSKU O USTALENIE ZDARZENIA MEDYCZNEGO – ANALIZA I UWAGI *DE LEGE FERENDA*<sup>1</sup>

MICHAŁ BIAŁKOWSKI\*

DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.30/m.bialkowski

## WSTĘP

Z dniem 1 stycznia 2012 r. weszły w życie przepisy rozdziału 13a Ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawa pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta<sup>2</sup> (dalej: u.p.p.), które regulują postępowanie w przedmiocie dochodzenia przez pacjenta albo jego spadkobierców żądania ustalenia zdarzenia medycznego w postępowaniu przed wojewódzkimi komisjami do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych (dalej: komisje). Celem stworzonego systemu było wprowadzenie do porządku prawnego samodzielnego i subsydiarnego względem postępowania sądowego sposobu indemnizacji szkód powstałych w toku leczenia. Podjęte przez ustawodawcę prace legislacyjne zmierzały do wyeliminowania tych trudności w uzyskaniu rekompensaty w postępowaniu cywilnym za szkody wyrządzone przy leczeniu, które *de facto* prowadziły do ograniczenia prawa pacjenta do naprawienia wyrządzonej mu szkody<sup>3</sup>. Celem nowelizacji u.p.p. było uproszczenie i przyspieszenie uzyskania

---

\* dr, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, e-mail: michal.bialkowski@usz.edu.pl, ORCID 0000-0002-3366-6883

<sup>1</sup> Artykuł został opracowany na podstawie przygotowanej pod kierunkiem prof. UAM dr. hab. Jerzego W. Ochmańskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu rozprawy doktorskiej zatytułowanej Kompensacja szkody powstałej przy leczeniu.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 159 z późn. zm.

<sup>3</sup> W sporządzonym w 2002 r. przez organizację *Active Citizenship Network* we współpracy z 12 organizacjami z różnych krajów Unii Europejskiej dokumencie – Europejskiej Karcie Praw Pacjenta – sformułowany został katalog 14 praw pacjenta. Jednym z nich jest prawo do rekompensaty, które stanowi, że każda osoba ma prawo do otrzymania odpowiedniego odszkodowania w rozsądnie krótkim czasie, jeśli doznała krzywdy fizycznej, moralnej lub psychicznej, spowodowanej źle prowadzonym leczeniem (zob. [http://ec.europa.eu/health/ph\\_overview/co\\_operation/mobility/docs/health\\_services\\_co108\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_overview/co_operation/mobility/docs/health_services_co108_en.pdf), dostęp dnia 2.09.2020 r.).

kompensacji doznanego przez pacjenta uszczerbku na osobie oraz zmniejszenie – w porównaniu do postępowania sądowego – kosztów postępowania<sup>4</sup>. Warto na wstępie zaznaczyć, że przyjęty w Polsce system ma charakter oryginalny i pomimo zapewnień ustawodawcy, odbiega od systemów funkcjonujących w innych państwach<sup>5</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest analiza charakteru prawnego terminu do złożenia wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego przez pacjenta albo jego spadkobierców (art. 67c ust. 2 i 4 u.p.p.) oraz ustalenie konsekwencji przyjętej kwalifikacji prawnej.

## CHARAKTER PRAWNY TERMINÓW Z ART. 67C UST. 2 U.P.P.

Zgodnie z art. 67c ust. 2 u.p.p., pacjent albo jego spadkobierca mogą złożyć wniosek o ustalenie zdarzenia medycznego w terminie 1 roku od dnia, w którym dowiedzia się o zakażeniu, uszkodzeniu ciała lub rozstroju zdrowia albo nastąpiła śmierć pacjenta, o których mowa w art. 67a ust. 1 u.p.p. (termin *a tempore scientiae*), przy jednoczesnym ograniczeniu tego okresu do 3 lat od dnia wystąpienia szkody (termin *a tempore facti*). W wypadku spadkobierców termin do złożenia wniosku nie biegnie do dnia zakończenia postępowania spadkowego (art. 67c ust. 4 u.p.p.).

Na wstępie rozważań należy sformułować tezę, że terminy do dochodzenia żądania ustalenia zdarzenia medycznego mają charakter terminów zawitych prawa materialnego. W nauce pogląd ten został wyrażony przez I. Kunickiego<sup>6</sup> oraz, jak się wydaje, przez H. Frąckowiak<sup>7</sup>. Inni przedstawiciele nauki określają ów termin jedynie jako „termin materialnoprawny”<sup>8</sup>. W kilku przypadkach przedstawiciele doktryny, podejmując omawianą tematykę, w ogóle nie dokonują kwalifikacji

---

<sup>4</sup> Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 marca 2014 r., sygn. akt K 6/13, Dz.U. z 2014 r., poz. 372; OTK-A 3/2014, poz. 29.

<sup>5</sup> W doktrynie powszechnie wskazuje się, że uregulowany w rozdziale 13a u.p.p. system jest hybrydą systemu szwedzkiego, z którego została zapożyczona jurydyczna konstrukcja systemu, oraz systemu francuskiego, z którego rozwiązań skorzystano przy opracowywaniu kształtu prawnego komisji (zob. K. Bączyk-Rozwadowska, *Odpowiedzialność cywilna za szkody wyrządzone przy leczeniu*, wyd. 2, Toruń 2013, s. 338–339).

<sup>6</sup> I. Kunicki (red.), *Postępowanie przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych. Komentarz do art. 67a–67o Ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta*, Warszawa 2016, Legalis, art. 67c, nb. 13.

<sup>7</sup> Termin określony w art. 67c ust. 2 u.p.p. H. Frąckowiak nazywa „terminem dla dochodzenia roszczeń” (H. Frąckowiak, *Postępowanie przed Wojewódzką Komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych*, wyd. I, Warszawa 2016, s. 252), co nawiązuje do jednej z kategorii terminów zawitych prawa materialnego (B. Kordasiewicz, w: Z. Radwański (red.), *System prawa prywatnego tom 2. Prawo cywilne – część ogólna*, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 676), czy też inaczej terminów dochodzenia prawa (Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2007, wyd. 9, s. 359).

<sup>8</sup> Z. Cnota, G. Gura, T. Grabowski, E. Kurowska, *Zasady i tryb ustalania świadczeń/roszczeń (odszkodowania i zadośćuczynienia) w przypadku zdarzeń medycznych. Komentarz*, Warszawa 2016, art. 67c, nb. 2.



terminów z art. 67c ust. 2 u.p.p.<sup>9</sup> Wyrażany ponadto jest pogląd uznający termin z art. 67c ust. 2 u.p.p. za przesłankę formalną dopuszczalności dochodzenia „roszczenia o ustalenie zdarzenia medycznego” przed komisją<sup>10</sup>. Również z analizy regulaminów poszczególnych komisji wynika, że jest on traktowany jako termin prawa procesowego, bowiem jego przekroczenie wyłącza możliwość merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy i skutkuje wydaniem postanowienia o odrzuceniu wniosku (zob. np. § 42 ust. 1 pkt 1 regulaminu komisji warmińsko-mazurskiej, § 44 ust. 1 pkt 1 regulaminu komisji podkarpackiej czy § 47 ust. 1 pkt 1 regulaminu komisji zachodniopomorskiej) albo o jego zwrocie (zob. np. § 25 ust. 2 pkt 3 regulaminu komisji mazowieckiej)<sup>11</sup>. Jest to jednak pogląd błędny, rodzący sprzeczność regulaminów wojewódzkich komisji z treścią art. 67c ust. 2 u.p.p. Termin uregulowany w art. 67c ust. 2 u.p.p. wyznacza bowiem granice, w jakich może być dochodzone żądanie ustalenia zdarzenia medycznego, a nie jedynie limituje czas na dokonanie czynności procesowej przez uczestnika postępowania (rozumianej jako wniesienie wniosku wszczynającego postępowanie przed komisją)<sup>12</sup>.

Poruszony problem ma nie tylko znaczenie teoretyczne, ale także praktyczne. Już sama kwalifikacja terminów z art. 67c ust. 2 u.p.p. jako terminów prawa materialnego, a nie terminów procesowych wyłącza bowiem możliwość zastosowania do ich upływu instytucji przywrócenia terminu – art. 67o u.p.p. w zw. z art. 168 § 1 Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Zob. np. K. Bączky-Rozwadowska, *Odpowiedzialność cywilna za szkody*, op. cit., s. 354–355, czy M. Nesterowicz, M. Wałachowska, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy leczeniu w związku z nowym pozasądowym systemem kompensacji szkód medycznych*, w: E. Kowalewski (red.), *Kompensacja szkód wynikłych ze zdarzeń medycznych. Problematyka cywilnoprawna i ubezpieczeniowa*, Toruń 2011, s. 28.

<sup>10</sup> D. Karkowska, J. Chojnacki, *Postępowanie przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych*, Warszawa 2014, s. 165–166. Zgodnie z poglądem Autorów, złożenie wniosku po upływie terminów z art. 67c ust. 2 u.p.p. winno skutkować „zwrotem wniosku bez rozpoznania”. Podstawa prawna takiego rozstrzygnięcia powinna być, według tego poglądu, przewidziana w regulaminie komisji (zob. art. 67e ust. 13 u.p.p.). Autorzy argumentują również, że gdyby wniosek o ustalenie zdarzenia medycznego został złożony po terminie, to komisja – już w toku postępowania – powinna wydać postanowienie o jego umorzeniu (art. 67o u.p.p. w zw. z art. 350 k.p.c.).

<sup>11</sup> Regulaminy wojewódzkich komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych są publikowane na stronach internetowych właściwych urzędów wojewódzkich.

<sup>12</sup> Terminy ustawowe do dokonania czynności procesowej przez stronę postępowania cywilnego ograniczają czasowo kompetencje strony postępowania do dokonania określonej czynności w ramach toczącego się już postępowania – zob. np. termin do wniesienia apelacji (art. 369 § 1 i 2 k.p.c.), zażalenia (art. 394 § 2 k.p.c.), skargi kasacyjnej (art. 398<sup>5</sup> k.p.c.), skargi o wznowienie (art. 407 k.p.c.), wniosku o uzupełnienie wyroku (art. 351 § 1 k.p.c.) czy też wniosku o odtworzeniu akt zaginionych lub zniszczonych (art. 718 § 2 k.p.c.) (szerzej na temat podziału terminów procesowych zob. W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, wyd. 10, Warszawa 2008, s. 92–95; H. Pietrzkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, wyd. 7, Warszawa 2014, s. 337–339). Terminy te jednak nie limitują kompetencji do wszczęcia postępowania cywilnego w celu dochodzenia żądania procesowego, co jest ograniczone terminami prawa materialnego (terminem przedawnienia albo terminem zawitym).

<sup>13</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 1360 z późn. zm.

(dalej: k.p.c.)<sup>14</sup>. Kwalifikacja ich jako terminów zawitych prawa materialnego, a nie terminów przedawnienia rodzi dalsze konsekwencje związane w szczególności z moderowaniem ich długości.

Uzasadnienie postanowionej tezy godzi się rozpocząć od ustalenia, czym jest termin zawity prawa materialnego. W doktrynie wyróżnienie terminów zawitych prawa materialnego następuje w drodze zastosowania metody negatywnej, zmierzającej do zaliczenia do zbioru terminów prekluzyjnych wszystkich tych terminów ograniczających dochodzenie roszczenia lub inną realizację prawa, które jednocześnie nie są terminami przedawnienia, po uprzednim wyeliminowaniu ze zbioru norm kształtujących prawa podmiotowe jako z natury terminowe (należą do nich np. prawa majątkowe autorskie czy prawa z patentu, które wygasają po upływie określonego w ustawie czasu niezależnie od zachowania się uprawnień)<sup>15</sup>.

Z powyższego wynika, że aby dokonać poprawnej kwalifikacji określonego terminu jako terminu zawitego, najpierw konieczne jest zdefiniowanie, czym jest termin przedawnienia. Zgodnie z poglądem J. Ignatowicza, terminem przedawnienia jest taki termin, który ogranicza pod względem czasowym dochodzenie roszczenia majątkowego, zaś skutkiem upływu terminu jest tylko niemożność jego dochodzenia, a nie wygaśnięcie roszczenia<sup>16</sup>. Wskazane cechy terminu przedawnienia muszą być spełnione łącznie<sup>17</sup>. W konsekwencji brak choćby jednej z wyżej wskazanych cech uniemożliwia zakwalifikowanie terminu jako terminu przedawnienia.

Oprócz tej metody w nauce dopuszcza się przeprowadzenie rozróżnienia pomiędzy terminem przedawnienia a zawitym metodą uproszczoną. Metoda ta opiera się na założeniu o konsekwencji językowej ustawodawcy, który w przypadku formułowania w przepisie terminu zawitego, ograniczając terminem uprawnienie do sądowego dochodzenia określonego prawa, nie używa wyrażenia „roszczenie przedawnia się”<sup>18</sup>.

Dodatkowego argumentu na rzecz przyjętej na wstępie kwalifikacji terminu z art. 67c ust. 2 u.p.p. dostarcza przedmiot postępowania przed komisją. Treścią żądania wniosku i jednocześnie celem postępowania (art. 67i ust. 1 u.p.p.) jest ustalenie czy zdarzenie, którego następstwami były szkody: majątkowa lub niemajątkowa, co stanowiło zdarzenie medyczne. Należy uznać, że jest to żądanie zbliżone do powództwa o ustalenie faktu prawotwórczego<sup>19</sup> przewidzianego

---

<sup>14</sup> Odmienne przy założeniu, że termin z art. 67c ust. 2 u.p.p. ma charakter terminu prawa procesowego: D. Karkowska, J. Chojnacki, *Postępowanie przed wojewódzką komisją*, op. cit., s. 207.

<sup>15</sup> B. Kordasiewicz, w: Z. Radwański (red.), *System prawa*, op. cit., s. 570–571.

<sup>16</sup> J. Ignatowicz, *Bieg terminów zawitych w obrocie podlegającym orzecznictwu sądów powszechnych*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1976, z. 5, s. 8 i nast.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> B. Kordasiewicz, w: Z. Radwański (red.), *System prawa*, op. cit., s. 571.

<sup>19</sup> Zob. uzasadnienie uchwały Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego – Izba Cywilna i Administracyjna – zasada prawna z dnia 17 grudnia 1987 r. (sygn. akt III CZP 68/87, OSNCP 1988 nr 6, poz. 74). W judykaturze nie ma wątpliwości, że oprócz ustalenia prawa lub stosunku prawnego powód w powództwie wytoczonym na podstawie art. 189 k.p.c., może żądać ustalenia faktu prawotwórczego. Do przedmiotowej kategorii faktów zaliczyć należy między innymi ustalenie, że oświadczenie woli pozwanego o wypowiedzeniu umowy było bezskuteczne (wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 10 czerwca 2011 r., sygn. akt II CSK 568/10,

w art. 189 k.p.c.<sup>20</sup> W tym kontekście istotne jest, że żądanie ustalenia na podstawie art. 189 k.p.c. nie podlega przedawnieniu, bowiem nie stanowi ono „dochodzenia roszczenia” w rozumieniu art. 117 § 2 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>21</sup> (dalej: k.c.), a sam upływ czasu może podlegać badaniu przez sąd podczas analizy spełnienia przesłanek skuteczności powództwa, w szczególności istnienia interesu prawnego w jego wytoczeniu<sup>22</sup>. Przedawnieniu więc nie podlega na przykład żądanie ustalenia wstąpienia w stosunek najmu<sup>23</sup>, ustalenie istnienia prawa lub stosunku prawnego<sup>24</sup>, a także żądanie ustalenia odpowiedzialności sprawcy szkody na osobie na przyszłość<sup>25</sup>.

Po zastosowaniu obu powyższych metod wyróżnienia terminów zawitych oraz mając na uwadze przedmiot postępowania przed wojewódzką komisją, należy uznać że terminy określone w art. 67c ust. 2 u.p.p. mają charakter terminów zawitych prawa materialnego. Literalna wykładnia przedmiotowego przepisu musi prowadzić do wniosku, że nie jest to termin przedawnienia, a celem samego postępowania przed komisją jest dokonanie ustalenia faktu prawokształtującego, nie zaś dochodzenie roszczenia majątkowego<sup>26</sup>, o którym mowa w art. 117 § 1 k.c.<sup>27</sup> Dlatego też możliwe jest zakwalifikowanie analizowanego terminu do kategorii terminów prekluzyjnych do dochodzenia żądania o ustalenie<sup>28</sup>.

---

OSNC – Zb. dodatkowy 2012 nr B, poz. 40), ustalenie faktu zawarcia umowy (np. orzeczenie Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 11 września 1953 r., sygn. akt I C 581/53, OSNCK 1954 nr 3, poz. 65), faktu skutecznego uchylenia się od skutków oświadczenia woli (orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 3 września 1945 r., sygn. akt I C 241/45, OSNC 1945, nr 1, poz. 3), czy ustalenie faktu prawnego, który spowodował ustanie stosunku prawnego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 1984 r., sygn. akt I PRN 23/84, OSP 1985, nr 6, poz. 120).

<sup>20</sup> Tak również J. Jarocho, *Postępowanie przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych*, „Studia Prawa Publicznego” 2013, nr 1, s. 43–49.

<sup>21</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 1025 z późn. zm.

<sup>22</sup> Zob. A. Zieliński, K. Flaga-Gieruszyńska, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2015, Legalis, art. 189, nb. 69; K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 1–366*, wyd. 6, Warszawa 2014, art. 189, nb. 64–66; A. Góra-Błaszczkowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom 1. Komentarz. Art. 1–729*, Legalis, art. 189, nb. 32.

<sup>23</sup> Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 12 lutego 2002 r., sygn. akt I CKN 527/00, OSNC 2002, nr 12, poz. 159.

<sup>24</sup> Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 1 marca 1963 r., sygn. akt III CR 193/62, OSNCP 1964, nr 5, poz. 97. SN słusznie zauważa, że zarzut przedawnienia może spowodować oddalenie powództwa tylko wówczas, gdy przedmiotem procesu jest „roszczenie”. Tam natomiast, gdzie pozew nie zmierza do zaspokojenia powoda, zarzut przedawnienia jest bezprzedmiotowy. Jeżeli więc powód nie dochodzi roszczenia, przedmiotem zaś procesu jest ustalenie nieważności umowy, czyli ustalenie nieistnienia praw, jakie miałyby z tej umowy wynikać, to w stosunku do takiego żądania pozwu aktualność zarzutu przedawnienia jest logicznym niepodobieństwem.

<sup>25</sup> Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 6 października 2006 r., sygn. akt V CSK 183/06, Legalis.

<sup>26</sup> Tak: D. Karkowska, J. Chojnacki, *Postępowanie przed wojewódzką komisją*, op. cit., s. 165–166.

<sup>27</sup> Zob. też B. Ziemiński, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Poznań 1999, s. 286.

<sup>28</sup> Zob. szeroko klasyfikację terminów zawitych B. Kordasiewicz, w: Z. Radwański (red.), *System prawa*, op. cit., s. 576–577.

## KONSEKWENCJE KWALIFIKACJI TERMINU DO ZŁOŻENIA WNIOSKU O USTALENIE ZDARZENIA MEDYCZNEGO DO KATEGORII TERMINÓW ZAWITYCH PRAWA MATERIALNEGO

Ustalenie kwalifikacji prawnej terminu prowadzi do określenia reguł, które będą miały wpływ na jego upływ czy zahamowanie biegu. Niestety, tak postawionego przed interpretatorem zadania nie ułatwił ustawodawca, który zrezygnował – pomimo posiadania wzorców na gruncie Ustawy z dnia 18 lipca 1950 r. – przepisy ogólne prawa cywilnego<sup>29</sup> (dalej: p.o.p.c.) – z uregulowania w k.c. ogólnej problematyki terminów zawitych. W przepisach art. 114–117 p.o.p.c. ustawodawca wprowadził definicję legalną terminu zawitego, i ustalił, że upływ takiego terminu sąd uwzględni z urzędu, wskazał, że bieg terminu zawitego ulega zawieszeniu jedynie w przypadku zawieszenia wymiaru sprawiedliwości albo siły wyższej, uznanie roszczenia zaś powodowało przerwanie jego biegu, gdy dokonane było na piśmie. Ustawodawca dopuścił także – w zakresie wprost nieuregulowanym – odpowiednie stosowanie do terminów zawitych przepisów o przedawnieniu.

Brak regulacji oraz wielość przewidzianych w k.c. i innych ustawach terminów zawitych, a także ilość ich podziałów utrudniają wyciąganie ogólnych wniosków co do ich charakteru. W nauce jednak wskazuje się, że możliwe jest podjęcie próby charakterystyki terminów zawitych poprzez odniesienie się do skutku ich upływu, możliwości moderowania ich długości, sposobu uwzględnienia ich upływu przez sąd oraz oceny petryfikacji żądania z uwagi na upływ terminu zawitego z punktu widzenia zasad współżycia społecznego (art. 5 k.c.)<sup>30</sup>.

I tak, po pierwsze, zgodnie z przeważającym obecnie poglądem, upływ terminu prekluzyjnego powoduje wygaśnięcie roszczenia<sup>31</sup>. Po drugie, pomimo wątpliwości<sup>32</sup> w nauce<sup>33</sup> dopuszcza się stosowanie do biegu terminów zawitych niektórych przepisów o przedawnieniu roszczeń majątkowych zmierzających do wydłużania terminu prekluzyjnego, czyli art. 121 pkt 4 k.c. oraz art. 123 § 1 pkt 2 k.c.<sup>34</sup> W oma-

<sup>29</sup> Dz.U. z 1950 r., nr 34, poz. 311 z późn. zm.

<sup>30</sup> Zob. szeroko ibidem, s. 682–696.

<sup>31</sup> Tak zob. J. Gwiazdomorski, *Terminy zawite do dochodzenia roszczeń*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1968, nr 3, s. 100; B. Ziemianin, *Prawo cywilne. Część ogólna*, op. cit., s. 286; Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, op. cit., s. 360.

<sup>32</sup> Zob. szeroko S. Grzybowski (red.), *System prawa cywilnego. Tom I, Część ogólna*, Warszawa–Wrocław 1974, s. 651 i nast.

<sup>33</sup> B. Ziemianin, *Prawo cywilne. Część ogólna*, op. cit., s. 287; Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, op. cit., s. 360–361; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1966, s. 339–341; J. Ignatowicz, *Glosa do orzeczenia SN z 10.3.1992*, OSP 1993, s. 74 i nast.

<sup>34</sup> Zwrócić należy uwagę na pewną niekonsekwencję ustawodawcy, który w art. 124 § 3 Ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 1982 r., nr 30, poz. 210 z późn. zm.) wprost wskazuje, że uznanie przez likwidatora wiarytelności przerywa bieg przedawnienia i terminu zawitego, jeżeli zostało dokonane pisemnie (por. art. 117 p.o.p.c.), podczas gdy podobnej ogólnej regulacji nie zawiera k.c. Takie uregulowanie omawianej problematyki mogłoby stanowić argument przeciwny uznaniu, że na gruncie polskiego prawa cywilnego obowiązuje zasada, zgodnie z którą uznanie długu prowadzi do przerwania biegu terminu zawitego. W nauce jednak dominuje pogląd przeciwny (B. Kordasiewicz, w: Z. Radwański (red.), *System prawa*, op. cit., s. 682).

wianym zakresie dość jednolicie wypowiada się Sąd Najwyższy, opowiadając się za możliwością stosowania wyżej powołanych przepisów w drodze analogii<sup>35</sup>. Po trzecie, w odniesieniu do możliwości stosowania art. 5 k.c. do upływu terminu zawitego występuje w nauce dysonans: część przedstawicieli nauki odnosi się sceptycznie do takiej możliwości<sup>36</sup>, inni zaś uważają, że zarzut nadużycia prawa może mieć wpływ na upływ terminu zawitego<sup>37</sup>. Po czwarte, zgodnie z niekwestionowanym w doktrynie poglądem, sąd uwzględni wpływ terminu w wypadku terminów zawitych z urzędu<sup>38</sup>. Oznacza to, że komisja jest obowiązana do uwzględnienia upływu terminu zawitego z art. 67c ust. 2 u.p.p. z urzędu. Przyjąć jednak należy, że jest ona uprawniona do badania, czy w danym stanie faktycznym skutki upływu

<sup>35</sup> Uchwała Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 10 marca 1992 r., sygn. akt III CZP 10/92, OSP 1993 nr 2, poz. 30 (Restrykcje stanu wojennego oraz wszczęcie postępowania karnego z powodu prowadzonej działalności politycznej, uniemożliwiający zainteresowanemu członkowi spółdzielni bezpieczny powrót do kraju, uzasadniają zastosowanie do terminów zawitych z art. 42 Ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze – Dz.U. z 1982 r., nr 30, poz. 210 ze zm. – przepisu art. 121 pkt 4 k.c. w drodze analogii), postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 5 listopada 1976 r., sygn. akt III CRN 202/76, OSNCP 1977, nr 10, poz. 186 (Przewidziany w § 3 ust. 3 zarządzenia Prezesa Urzędu Patentowego PRL z dnia 21 grudnia 1972 r. w sprawie ochrony wynalazków i wzorów użytkowych – M.P. 1973, nr 1, poz. 4 – termin na złożenie dokumentów uzasadniający przyznanie jednostce zagranicznej tak zwanego uprzedniego pierwszeństwa wynalazku jest terminem zawitym [prekluzywnym] prawa materialnego. Zakreśla on bowiem czasowe granice dla realizacji prawa, a z chwilą bezskutecznego jego upływu ta realizacja zostaje wyłączona. Do biegu tego terminu ma w drodze analogii zastosowanie przepis art. 121 pkt 4 k.c. o zawieszeniu biegu przedawnienia z powodu siły wyższej), czy uchwała Pełnego Składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 1978 r., sygn. akt III CZP 39/77, OSNCP 1979 nr 3, poz. 40.

<sup>36</sup> A. Szpunar, *Nadużycie prawa w dziedzinie przedawnienia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, z. 4, s. 43. Pogląd o wyłączeniu możliwości zastosowania do upływu terminu zawitego prawa materialnego art. 5 k.c. jest również prezentowany w nowszym orzecznictwie (zob. w szczególności szerokie wywody uzasadnienia uchwały Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2013 r. (sygn. akt III CZP 2/13, OSNC 2014, nr 2, poz. 10).

<sup>37</sup> B. Ziemanin, *Prawo cywilne. Część ogólna*, op. cit., s. 288; Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, op. cit., s. 360. Na gruncie stanu prawnego obowiązującego po wejściu w życie Ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1990 r., nr 55, poz. 321), na mocy której doszło do uchylenia art. 117 § 3 k.c., należy powołać się w szczególności na uchwałę Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z dnia 10 marca 1993 r. (sygn. akt III CZP 8/93, OSNCP 1993, nr 9, poz. 153). Również w innych wyrokach Sąd Najwyższy uznawał, że zastosowanie art. 5 k.c. w sytuacji uchybienia terminu zawitego jest uzasadnione pod warunkiem, jeśli uchybienie terminu nastąpiło z przyczyn niezależnych i niezawinionych przez stronę, i ponadto uwzględnienie upływu terminu zawitego spowodowałoby dla strony niepowetowaną stratę na przykład w postaci definitywnej utraty możliwości dochodzenia określonego uprawnienia (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 11 grudnia 2002 r., sygn. akt I CKN 1385/00, Legalis). Zob. też zdanie odrębne SSN Krzysztofa Pietrzykowskiego do wyżej powołanej uchwały Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2013 r. (sygn. akt III CZP 2/13, OSNC 2014, nr 2, poz. 10). Z wyrażonym zdaniem odrębnym – odwołującym się w szczególności do argumentów aksjologicznych i utrwalonej wcześniej linii orzeczniczej – wypada się zgodzić.

<sup>38</sup> B. Ziemanin, *Prawo cywilne. Część ogólna*, op. cit., s. 286; Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, op. cit., s. 359; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części*, op. cit., s. 339–340.



terminu zawitego nie godzą w zasady współżycia społecznego<sup>39</sup>. Wypadki takie będą raczej należały do rzadkości, zwłaszcza że utrata uprawnienia do dochodzenia żądania o ustalenie w postępowaniu przed komisją nie wyłącza w odniesieniu do pacjenta<sup>40</sup> możliwości skorzystania z drogi sądowej w celu naprawienia szkody wyrządzonej przy leczeniu. Do biegu terminów z art. 67c ust. 2 u.p.p. znajdują też w konsekwencji zastosowanie przepisy art. 121 pkt 4 k.c. i art. 123 § 1 pkt 2 k.c.

Charakter prawny terminu z art. 67c ust. 2 u.p.p. determinuje rodzaj rozstrzygnięcia, jakie powinna wydać komisja w przypadku ustalenia w toku rozpoznawania sprawy, że termin do złożenia wniosku został przekroczony. Zauważyć trzeba, iż niekiedy już w toku wstępnego badania dokumentacji medycznej, a nawet treści twierdzeń wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego możliwe będzie stwierdzenie, że termin (zwłaszcza liczony *a tempore facti*) został przekroczony (co nie powinno *a priori* stanowić podstawy do odrzucenia albo zwrotu wniosku, jak zostało to przewidziane w treści przeanalizowanych regulaminów). Jednak często fakt ten będzie możliwy do zweryfikowania dopiero w toku postępowania dowodowego. W konsekwencji w przypadku przekroczenia terminu z art. 67c ust. 2 u.p.p. i jednocześnie braku przesłanek do moderowania jego długości poprzez analogiczne zastosowanie art. 121 pkt 4 k.c. albo art. 123 § 1 pkt 2 k.c. albo nieuwzględnienia jego upływu z uwagi na zasady współżycia społecznego (art. 5 k.c.), komisja powinna – na podstawie art. 67j ust. 1 u.p.p. – wydać orzeczenie o braku zdarzenia medycznego<sup>41</sup>. Na marginesie warto jeszcze zauważyć, że żaden z przepisów u.p.p. nie przywiduje – wbrew treści części regulaminów niektórych komisji<sup>42</sup> – na etapie wstępnego badania wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego żadnej sankcji związanej ze złożeniem jego z uchybieniem art. 67c ust. 2 u.p.p. Przepis art. 67d ust. 5 u.p.p. stanowi jedynie, że wniosek niekompletny lub nienależycie opłacony jest zwracany bez rozpatrzenia podmiotowi składającemu wniosek. Przepis ten w zakresie badania kompletności wniosku odnosi się do art. 67d ust. 1 i 2 u.p.p. – formułują one katalog zamknięty wymogów, które powinien spełnić wniosek o ustalenie zdarzenia medycznego, i nie odsyła do badania art. 67c ust. 2 u.p.p.<sup>43</sup> Stanowi to dodatkowy argument przemawiający za tym, że badanie zachowania terminów z art. 67c ust. 2 u.p.p. powinno odbywać się w toku postępowania dowo-

---

<sup>39</sup> Tak również: I. Kunicki (red.), *Postępowanie przed wojewódzką komisją*, op. cit., art. 67c, nb. 13.

<sup>40</sup> Można jednak uznać, że wypadki takie mogą być uzasadnione w odniesieniu do spadkobierców pacjenta niebędących jednocześnie najbliższymi członkami jego rodziny w rozumieniu art. 446 § 3 i 4 k.c. Wówczas bowiem upływ terminu z art. 67c ust. 2 i 4 u.p.p. prowadzić będzie do nieodwracalnej utraty możliwości uzyskania kompensacji doznanej szkody także na drodze postępowania cywilnego. Wypadki takie będą musiały być jednak rozstrzygane *a casu ad casum*.

<sup>41</sup> Tak również: Z. Cnota, G. Gura, T. Grabowski, E. Kurowska, *Zasady i tryb ustalania świadczeń/roszczeń*, op. cit., art. 67c, nb. 2; I. Kunicki (red.), *Postępowanie przed wojewódzką komisją*, op. cit., art. 67c, nb. 19.

<sup>42</sup> Zob. np. § 25 ust. 1 i 2 pkt 3 regulaminu mazowieckiej komisji.

<sup>43</sup> Tak również: I. Kunicki (red.), *Postępowanie przed wojewódzką komisją*, op. cit., art. 67d, nb. 2, czy D. Karkowska, J. Chojnacki, *Postępowanie przed wojewódzką komisją*, op. cit., s. 487–488.

dowego, a ich przekroczenie nie wiąże się z naruszeniem wymogów formalnych wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego.

## OCENA REGULACJI I UWAGI DE LEGE FERENDA

Ocena przyjętej w art. 67c ust. 2 i 4 u.p.p. regulacji jest związana nie tylko *stricte* z konsekwencjami ich kwalifikacji jako terminów zawitych, ale również musi być dokonywana z punktu widzenia samej długości terminów oraz chwili, od której zaczynają one swój bieg.

Termin do złożenia wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego jest zdecydowanie za krótki. Roczny termin od dnia dowiedzenia się o zakażeniu, uszkodzeniu ciała lub rozstroju zdrowia albo chwili śmierci pacjenta i trzyletni termin od dnia wystąpienia szkody nie korespondują z poglądami nauki wspierającymi idee wydłużenia terminów dochodzenia roszczeń związanych ze szkodą na osobie, zwłaszcza w przypadku „szkód medycznych”<sup>44</sup>. Postulaty doktryny w omawianym zakresie ściśle związane są z inkubacyjnym i dynamicznym charakterem tego typu szkód, które rozwijają się często bez objawów umożliwiających ich wystarczająco wczesne wykrycie<sup>45</sup>. Warto zauważyć, że już na etapie prac nad ustawą z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie Ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz Ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych<sup>46</sup> w Komisji Zdrowia została sformułowana propozycja, by przepis art. 67c ust. 2 u.p.p. otrzymał brzmienie zbliżone do treści d. art. 442 § 1 k.c.<sup>47</sup> Ustawodawca jednak nie zdecydował się na wydłużenie terminów zgodnie z propozycją, i to pomimo tego, że przyjęcie proponowanej regulacji stanowiłoby i tak krok wstecz w stosunku do ochrony przyznanej poszkodowanym na gruncie art. 442 § 3 k.c., uzasadniając to lakonicznym stwierdzeniem, że ich długość jest wystarczająca dla zapewnienia ochrony praw pacjentów<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> M. Śliwka, *Wybrane czynniki determinujące działalność wojewódzkich komisji orzekających o zdarzeniach medycznych*, „Prawo i Medycyna” 2012, nr 3–4, s. 17–18.

<sup>45</sup> W tym zakresie zob. poglądy orzecznictwa na powstanie tak zwanej „nowej szkody” albo „nowego schorzenia”, na przykład wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 2 grudnia 1998 r., sygn. akt I CKN 910/97, OSNC 1999 nr 6.

<sup>46</sup> Dz.U. z 2011 r., poz. 660 z późn. zm.

<sup>47</sup> Projektowane brzmienie art. 67c ust. 2: Wniosek wnosi się w terminie 3 lat od dnia, w którym składający wniosek dowiedział się o zakażeniu, uszkodzeniu ciała lub rozstroju zdrowia albo nastąpiła śmierć pacjenta, o których mowa w art. 67a ust. 1, jednakże termin ten nie może być dłuższy niż 10 lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie skutkujące zakażeniem, uszkodzeniem ciała lub rozstrojem zdrowia albo śmiercią pacjenta (zob. Dodatkowe sprawozdanie Komisji Zdrowia o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw [druk nr 3488] z dnia 18 marca 2011 r., druk nr 3922-A).

<sup>48</sup> Zob. uzasadnienia projektu ustawy o zmianie Ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, opublikowane na stronie WWW Senatu RP, druk nr 3488, <http://ww2.senat.pl/k7/dok/sejm/074/3488.pdf> (dostęp: 2.02.2012).



Ponadto zgodnie z art. 67c ust. 2 u.p.p. roczny termin do złożenia wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego biegnie od chwili dowiedzenia się przez poszkodowanego jedynie o szkodzie (nie zaś – jak ma to miejsce w art. 442<sup>1</sup> § 3 k.c. – także o podmiocie zobowiązanym do jej naprawienia), zaś krótki, trzyletni termin liczony jest od chwili powstania szkody i ma charakter bezwzględnie limitujący możliwość dochodzenia żądania ustalenia zdarzenia medycznego w postępowaniu przed komisją. Przyjęte rozwiązanie jest zdecydowanie mniej korzystne w porównaniu do przewidzianego w przepisach k.c. Z uwagi na koniunkcję przesłanek występującą w art. 442<sup>1</sup> § 3 k.c., dopiero gdy poszkodowany zbierze wszelkie informacje niezbędne do dochodzenia roszczenia rozpoczyna się przeciwko niemu bieg terminu przedawnienia. Natomiast w przypadku pacjenta albo spadkobierców pacjenta w postępowaniu przed komisją już tylko od chwili powzięcia przez nich informacji o szkodzie w rozumieniu art. 67a ust. 1 u.p.p. rozpoczyna bieg terminu do złożenia wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego. W orzecznictwie podkreśla się, że dla biegu terminu przedawnienia określonego w art. 442<sup>1</sup> § 3 k.c. szczególne znaczenie ma właśnie moment dowiedzenia się przez poszkodowanego o podmiocie obowiązującym do naprawienia szkody<sup>49</sup>. Moment ten może potencjalnie nastąpić już po chwili uzyskania informacji o samej szkodzie<sup>50</sup>, co jednak pozostaje bez wpływu na sytuację pacjenta albo jego spadkobiercy chcącego skorzystać z postępowania przed komisją.

W obecnym stanie prawnym przedawnienie roszczeń z czynów niedozwolonych reguluje art. 442<sup>1</sup> k.c.<sup>51</sup>, który został wprowadzony do k.c. łącznie z uchyleciem krytykowanego w doktrynie<sup>52</sup> art. 442 k.c.<sup>53</sup> Do przeprowadzenia nowelizacji przepisów k.c. w omawianym zakresie doszło pod wpływem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 września 2006 r.<sup>54</sup> W przedmiotowym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 442 § 1 zd. 2 k.c. przez to, że pozbawia pokrzywdzonego możliwości dochodzenia odszkodowania za szkodę na osobie, która ujawniła się po upływie lat dziesięciu od wystąpienia zdarzenia wyrządzającego szkodę, jest niezgodny z art. 2 i art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Pol-

---

<sup>49</sup> Zob. np. wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt IV CKN 949/00, *Legalis*.

<sup>50</sup> Trudno sobie wyobrazić, by była możliwa sytuacja odwrotna, w której poszkodowany wie o osobie obowiązanej na wyrównania uszczerbku majątkowego, nie ma zaś wiedzy co do samej szkody (zob. też wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt V CSK 107/10, *Legalis*).

<sup>51</sup> Szerzej na temat prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego zob. M. Balwicka-Szczyrba, *Przedawnienie roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym*, M.P. 2007, nr 24, *Legalis*, s. 6–7.

<sup>52</sup> Zob. szeroko Z. Radwański, *Przedawnienie roszczeń z czynów niedozwolonych w świetle znówelizowanego art. 442 KC*, M.P. 2007, nr 11, s. 58 i nast. Zob. szerzej również w zakresie ewolucji zasad przedawnienia roszczeń wynikających z czynów niedozwolonych oraz poglądów doktryny i judykatury w tym względzie M. Balwicka-Szczyrba, *Przedawnienie roszczeń*, op. cit., s. 1–2.

<sup>53</sup> Zmiany do k.c. zostały wprowadzone ustawą z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie Ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2007 r., nr 80, poz. 538) i weszły w życie 10 sierpnia 2007 r.

<sup>54</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05, Dz.U. z 2006 r., nr 164, poz. 1166.

skiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>55</sup> Innymi słowy, przyczyną zmiany stanu prawnego w omawianym zakresie było założenie, że przedawnienie roszczenia nie może się skończyć zanim stało się ono wymagalne<sup>56</sup>. Do takich skutków prowadził zaś niekiedy sposób uregulowania przedmiotowej problematyki w art. 442 § 1 i 2 k.c.<sup>57</sup> Konsekwencją przyjętej przez ustawodawcę metody regulacji terminu z art. 67c ust. 2 u.p.p. jest więc możliwość utraty przez pacjenta uprawnienia do dochodzenia żądania ustalenia zdarzenia medycznego jeszcze zanim wyrządzona mu szkoda na osobie zostanie ujawniona.

Problematyka terminu do złożenia wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego obejmuje swoim zakresem również zagadnienie terminu do dochodzenia ustalenia zdarzenia medycznego przez spadkobierców zmarłego pacjenta. Stosownie do art. 67c ust. 4 u.p.p., w przypadku śmierci pacjenta, o której mowa w art. 67a ust. 1 u.p.p., termin, o którym mowa w art. 67c ust. 2 u.p.p., nie biegnie do dnia zakończenia postępowania spadkowego.

Choć zasada wyrażona w art. 67c ust. 4 u.p.p., która wyłącza możliwość rozpoczęcia biegu terminu z art. 67c ust. 2 u.p.p. do czasu prawomocnego zakończenia postępowania spadkowego, zasługuje na aprobatę, to zauważyć trzeba, że z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji przepis ten wydaje się niewłaściwie sformułowany. Po pierwsze, powinien on raczej stanowić zdanie drugie art. 67c ust. 2 u.p.p., czym osiągnięta zostałaby większa spójność regulacji. Po drugie, zważyć trzeba, że art. 67c ust. 4 u.p.p. odnosi się do „terminu” w liczbie pojedynczej, podczas gdy art. 67c ust. 2 u.p.p. zawiera regulację dotyczącą dwóch terminów dochodzenia żądania o ustalenie (określonych *a tempore scientiae* i *a tempore facti*). Z uwagi na brak możliwości ustalenia, do którego z dwóch terminów uregulowanych w art. 67c ust. 2 u.p.p. odnosi się norma prawna wynikająca z art. 67c ust. 4 u.p.p., należy zaproponować takie rozumienie przepisu, które będzie najbliższe jego celowi. Przyjąć trzeba, że ustawodawca, wprowadzając do art. 67c u.p.p. ust. 4, chciał umożliwić spadkobiercom przeprowadzenie postępowania spadkowego bez ryzyka utraty przez nich uprawnienia do złożenia wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego. W związku z tym wyrażenie „termin (...) nie biegnie” powinno być rozumiane szeroko, jako „termin do złożenia wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego w postępowaniu przed komisją”. Wniosek taki jest uzasadniony także sposobem sformułowania art. 67c ust. 2 u.p.p. Termin bowiem *a tempore facti* ma charakter terminu bezwzględnie (gilotynującego)<sup>58</sup> – oznacza to, że zawieszenie biegu, zgodnie z poglądem części przedstawicieli nauki jedynie terminu *a tempore scientiae*<sup>59</sup>, pozostanie bez wpływu na trzyletni termin przewi-

<sup>55</sup> Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>56</sup> A. Śmieja, w: A. Olejniczak, *System prawa prywatnego. Tom 6. Prawo zobowiązań – część ogólna*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 697.

<sup>57</sup> Zob. szeroko uzasadnienie uchwały Pełnego Składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2006 r., sygn. akt III CZP 84/05, OSNC 2006, nr 7–8, poz. 114. Zob. również W. Czachórski, w: Z. Radwański (red.), *System prawa cywilnego, tom III, Prawo zobowiązań – część ogólna*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1981, s. 698 i cyt. tam literatura.

<sup>58</sup> I. Kunicki (red.), *Postępowanie przed wojewódzką komisją*, op. cit., art. 67c, nb. 19.

<sup>59</sup> H. Frackowiak, *Postępowanie przed Wojewódzką Komisją*, op. cit., s. 253.

dziany w art. 67c ust. 2 u.p.p. Jedyną możliwą do przyjęcia wykładnią jest więc ta zakładająca, że art. 67c ust. 4 u.p.p. odnosi się do obu terminów przewidzianych w art. 67c ust. 2 u.p.p.

Przyjęcie takiej interpretacji jest jednak obciążone ryzykiem wypaczenia instytucji przewidzianej w art. 67c ust. 2 i 4 u.p.p. Złożenie wniosku o stwierdzenie nabycia spadku albo zarejestrowanie aktu poświadczenia dziedziczenia nie jest przecież limitowane żadnym terminem i może nastąpić wiele lat po śmierci pacjenta. Tym samym w wypadku uznania powyższej wykładni za prawidłową należy liczyć się z możliwością skutecznego dochodzenia przez spadkobierców ustalenia zdarzenia medycznego długo po wyrządzeniu szkody pacjentowi. Trudno zrozumieć *ratio legis* omawianego rozwiązania, które tak restrykcyjnie ogranicza czasowo uprawnienie osoby bezpośrednio poszkodowanej do skorzystania z postępowania przed komisją, jednocześnie wydłużając (*de facto* bez żadnego ustawowego limitu) termin do złożenia wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego dla osób pośrednio poszkodowanych.

Omawiany problem jest istotny także z innego punktu widzenia. Jedynie bowiem przepisy u.p.p. przyznają możliwość naprawienia szkody „spadkobiercy” jako osobie pośrednio poszkodowanej przez szkodę doznaną przez pacjenta przy leczeniu. Przepisy k.c. nie przewidują takiej możliwości (*vide* art. 446 § 3 i 4 k.c.). Oznacza to, że upływ terminu do dochodzenia żądania ustalenia zdarzenia medycznego przez spadkobierców w postępowaniu przed komisją doprowadzi do utraty możliwości wyrównania doznanej szkody przez tych spośród spadkobierców (zwłaszcza w wypadku dziedziczenia ustawowego), którzy nie mogą być zaliczeni jednocześnie do grona najbliższych członków rodziny zmarłego pacjenta w rozumieniu art. 446 § 3 i 4 k.c.<sup>60</sup> W celu realizacji założenia ustawodawcy, jakim było przyznanie spadkobiercom pacjenta uprawnienia do rekompensaty szkody w postępowaniu przed komisją, termin określony poprzez art. 67c ust. 2 u.p.p. w zw. z art. 67c ust. 4 u.p.p. musi być realnie osiągalny dla tej grupy osób pośrednio poszkodowanych. Takie założenie również powinno stanowić punkt wyjścia dla interpretacji przedmiotowej regulacji.

Na koniec tych rozważań należy jeszcze podkreślić, że wbrew poglądom części przedstawicieli nauki prawa, według których art. 67c ust. 4 u.p.p. ma jedynie zasto-

---

<sup>60</sup> W orzecznictwie rozumienie pojęcia najbliższego członka rodziny występującego w art. 446 § 3 i 4 k.c. jest oparte nie tyle na więzach krwi albo powinowactwa (co stanowi podstawę ustalenia kręgu osób uprawnionych do dziedziczenia ustawowego), ile na faktycznej więzi emocjonalnej pośrednio poszkodowanego ze zmarłym. Dlatego też w nauce przyjmuje się, że do najbliższych członków rodziny w rozumieniu art. 446 § 3 i 4 k.c. można zaliczyć na przykład osoby żyjące w nieformalnym związku (konkubincie) – zob. K. Bączyk-Rozwadowska, *Roszczenia odszkodowawcze rodzin poszkodowanych pacjentów po nowelizacji kodeksu cywilnego* (art. 446 § 4), „Prawo i Medycyna” 2010, nr 2, s. 32–34. Konkubent, choć więc posiada uprawnienie do dochodzenia roszczeń na podstawie art. 446 § 3 i 4 k.c. w związku ze śmiercią swojego partnera, to o ile nie zostanie powołany do dziedziczenia w testamencie, nie będzie uprawniony na mocy dziedziczenia ustawowego do uzyskania przymiotu spadkobiercy, a w konsekwencji wyłączone będzie jego uprawnienie do skutecznego złożenia wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego.

sowanie do sądowego stwierdzenia nabycia spadku<sup>61</sup>, przepis ten wykorzystuje się również do nabycia spadku w drodze rejestracji aktu poświadczenia dziedziczenia. Tym samym przez zakończenie postępowania spadkowego w rozumieniu art. 67c ust. 4 u.p.p. należy z jednej strony rozumieć chwilę uprawnomocnienia się postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku (art. 521 § 1 k.p.c. w zw. z art. 677 § 1 k.p.c.), z drugiej – dzień zarejestrowania aktu poświadczenia dziedziczenia (zob. art. 95p Ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – prawo o notariacie<sup>62</sup>)<sup>63</sup>.

Podjęta analiza ram czasowych, w których możliwe jest złożenie wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego, prowadzi do wniosku, że ich regulacja – przyjęta w art. 67c ust. 2 i 4 u.p.p. – jest zdecydowanym krokiem wstecz w ochronie zapewnianej przez ustawodawcę poszkodowanym choćby w porównaniu do zmian, które zostały wprowadzone w zakresie przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody na osobie wyrządzonej *ex delicto*. Uchylenie art. 442 k.c. i wejście w życie art. 442<sup>1</sup> § 3 k.c. miało pozytywny wpływ na sytuację prawną pokrzywdzonych. I choć pomimo upływu terminu z art. 67c ust. 2 u.p.p. pacjent oraz niektórzy spośród jego spadkobierców nadal będą mogli skorzystać z drogi sądowej w celu dochodzenia roszczenia o naprawienie szkody, to jednak w celu zwiększenia efektywności komisji oraz w konsekwencji osiągnięcia założenia ustawodawcy o częściowym choćby odciążeniu sądów powszechnych<sup>64</sup> należy *de lege ferenda* postulować ujednoczenie ustalonych w art. 67c ust. 2 i 4 u.p.p. terminów oraz przesłanek rozpoczęcia ich biegu z unormowaniem art. 442<sup>1</sup> § 3 k.c. Regulacja kodeksowa przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody na osobie wyrządzonej czynem niedozwolonym jest rozwiązaniem optymalnym, a zrównanie reguł rządzących terminem, w jakim pacjent albo osoba pośrednio poszkodowana jest uprawniona do złożenia wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego z przedawnieniem roszczeń o naprawienie szkody z czynów niedozwolonych, byłoby rozwiązaniem pożądanym. Należy podkreślić przy tym, że daleko ważniejsze jest nie tyle samo wydłużenie terminów do złożenia wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego, ile właściwe określenie momentu rozpoczęcia ich biegu *a tempore scientiae*, z jednoczesnym uchyleniem ograniczenia wynikającego z terminu liczonego *a tempore facti*.

<sup>61</sup> Z. Cnota, G. Gura, T. Grabowski, E. Kurowska, *Zasady i tryb ustalania świadczeń/roszczeń*, op. cit., art. 67c, nb. 4; I. Kunicki (red.), *Postępowanie przed wojewódzką komisją*, op. cit., art. 67c, nb. 16–18.

<sup>62</sup> Dz.U. z 1991 r., nr 22, poz. 91 z późn. zm.

<sup>63</sup> O skutkach zarejestrowania aktu poświadczenia dziedziczenia zob. także P. Borkowski, *Prawo o notariacie. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie Ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw*, art. 95p, nb. 1–3, Lex.

<sup>64</sup> Zob. uzasadnienia projektu ustawy o zmianie Ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, opublikowane na stronie WWW Senatu RP, druk nr 3488, <http://ww2.senat.pl/k7/dok/sejm/074/3488.pdf> (dostęp: 2.02.2012).

## BIBLIOGRAFIA

- Balwicka-Szczyrba M., *Przedawnienie roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym*, M.P. 2007, nr 24.
- Bączyk-Rozwadowska K., *Odpowiedzialność cywilna za szkody wyrządzone przy leczeniu*, wyd. 2, Toruń 2013.
- Bączyk-Rozwadowska K., *Roszczenia odszkodowawcze rodzin poszkodowanych pacjentów po nowelizacji Kodeksu cywilnego (art. 446 § 4)*, „Prawo i Medycyna” 2010, nr 2.
- Borkowski P., *Prawo o notariacie. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie Ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw*, LEX 2017.
- Broniewicz W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, wyd. 10, Warszawa 2008.
- Cnota Z., Gura G., Grabowski T., Kurowska E., *Zasady i tryb ustalania świadczeń/roszczeń (odszkodowania i zadośćuczynienia) w przypadku zdarzeń medycznych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Frąckowiak H., *Postępowanie przed Wojewódzką Komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych*, wyd. I, Warszawa 2016.
- Góra-Błaszczkowska A. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom 1. Komentarz. Art. 1–729*, Legalis.
- Grzybowski S. (red.), *System prawa cywilnego. Tom I, Część ogólna*, Warszawa–Wrocław 1974.
- Gwiadomorski J., *Terminy zawite do dochodzenia roszczeń*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1968, nr 3.
- [http://ec.europa.eu/health/ph\\_overview/co\\_operation/mobility/docs/health\\_services\\_co108\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_overview/co_operation/mobility/docs/health_services_co108_en.pdf).
- <http://ww2.senat.pl/k7/dok/sejm/074/3488.pdf>.
- Ignatowicz J., *Bieg terminów zawitych w obrocie podlegającym orzecznictwu sądów powszechnych*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1976, z. 5.
- Ignatowicz J., *Glosa do orzeczenia SN z 10.3.1992*, OSP 1993.
- Jarocho J., *Postępowanie przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych*, „Studia Prawa Publicznego” 2013, nr 1.
- Karkowska D., Chojnacki J., *Postępowanie przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych*, Warszawa 2014.
- Kunicki I. (red.), *Postępowanie przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych. Komentarz do art. 67a–67o Ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta*, Warszawa 2016.
- Nesterowicz M., Wałachowska M., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy leczeniu w związku z nowym pozasądowym systemem kompensacji szkód medycznych*, w: E. Kowalewski (red.), *Kompensacja szkód wynikłych ze zdarzeń medycznych. Problematyka cywilnoprawna i ubezpieczeniowa*, Toruń 2011.
- Olejniczak A. (red.), *System prawa prywatnego. Tom 6. Prawo zobowiązań – część ogólna*, wyd. 2, Warszawa 2014.
- Piasecki K. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 1–366*, wyd. 6, Warszawa 2014.
- Pietrzkowski H., *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, wyd. 7, Warszawa 2014.
- Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2007.
- Radwański Z., *Przedawnienie roszczeń z czynów niedozwolonych w świetle znoveelizowanego art. 442 KC*, M.P. 2007, nr 11.

- Radwański Z. (red.), *System prawa cywilnego, tom III, Prawo zobowiązań – część ogólna*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1981.
- Radwański Z. (red.), *System prawa prywatnego tom 2. Prawo cywilne – część ogólna*, wyd. 2, Warszawa 2008.
- Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1966.
- Szpunar A., *Nadużycie prawa w dziedzinie przedawnienia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, z. 4.
- Śliwka M., *Wybrane czynniki determinujące działalność wojewódzkich komisji orzekających o zdarzeniach medycznych*, „Prawo i Medycyna” 2012, nr 3–4.
- Zieliński A., Flaga-Gieruszyńska K., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2015.
- Ziemiński B., *Prawo cywilne. Część ogólna*, Poznań 1999.

Wykaz skrótów:

- OSNCP – „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych”
- OSNC – „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna”
- OSNCK – „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej i Izby Karnej”
- OSP – „Orzecznictwo Sądów Polskich”
- M.P. – „Monitor Prawniczy”

#### TIME LIMIT FOR SUBMITTING APPLICATION TO DETERMINE A MEDICAL INCIDENT: ANALYSIS AND COMMENTS *DE LEGE FERENDA*

##### Summary

The aim of this article is to critically assess the time limit for submitting an application for determining a medical incident. The starting point for the evaluation of Article 67c of the Act on patients' rights and Patient Ombudsman is the inference that this time limit should be qualified as final. This conclusion in particular impacts the effects of its expiry and the lack of possibility – contrary to the individual rules of procedure of voivodship committees deciding on medical incidents in which the time limit is defined under procedural law – for its restoration. The analysis of the solution adopted by the legislator is also conducted through the prism of its comparison with the statutory period of limitation in claims for compensation for damage caused by a wrongful act (Article 4421 § 3 Civil Code). This comparison leads to the conclusion that the time limit for submitting an application for determining a medical incident significantly limits access to this alternative method of redressing damage caused by medical treatment.

Keywords: medical incident, application for determining a medical incident, substantive-law final time limit, compensation for damage

## TERMIN DO ZŁOŻENIA WNIOSKU O USTALENIE ZDARZENIA MEDYCZNEGO – ANALIZA I UWAGI *DE LEGE FERENDA*

### Streszczenie

Celem artykułu jest poddanie krytycznej analizie terminu do wniesienia wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego. Punktem wyjścia dla oceny art. 67c ust. 2 i 4 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta jest ustalenie, iż termin ten powinien być kwalifikowany jako termin zawity prawa materialnego, co rzutuje w szczególności na skutki jego upływu i brak możliwości – wbrew przyjętej w regulaminach poszczególnych komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych kwalifikacji tego terminu jako terminu prawa procesowego – jego przywrócenia. Analiza przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania prowadzona jest również przez pryzmat jego porównania z ustawową regulacją przedawnienia roszczeń majątkowych o naprawienie szkody na osobie, wyrządzonej czynem niedozwolonym (art. 4421 § 3 k.c.). Porównanie to prowadzi do wniosku, że termin do dochodzenia żądania ustalenia zdarzenia medycznego w znaczący sposób ogranicza dostęp do tej alternatywnej drogi służącej do indemnizacji uszczerbku powstałego w związku z leczeniem.

Słowa kluczowe: zdarzenie medyczne, wniosek o ustalenie zdarzenia medycznego, termin zawity prawa materialnego, naprawienie szkody

## EL PLAZO PARA PRESENTAR LA SOLICITUD DE DETERMINAR SUCESO MÉDICO – ANÁLISIS Y COMENTARIOS *DE LEGE FERENDA*

### Resumen

El artículo critica el plazo para presentar la solicitud de determinar suceso médico. Para valorar el art. 67c ap. 2 y 4 de la ley de derechos de paciente y del Defensor de Derechos de Paciente hay que hacer constar que el plazo debe ser calificado como plazo perentorio de derecho sustantivo, lo que afecta en particular las consecuencias de su transcurso y falta de posibilidad de restaurarlo– a contrario de calificación de este plazo como plazo de derecho procesal adoptado en reglamentos de varias comisiones de sucesos médicos. El análisis de la solución prevista por el legislador se lleva a cabo también comparándola con la regulación legal de prescripción de pretensiones patrimoniales de reparación de daño personal ocasionado por el hecho prohibido (art. 4421 § 3 del código civil). Tal comparación lleva a la conclusión, que el plazo para presentar la solicitud de determinar suceso médico de una forma significativa limita el acceso a la vía alternativa que permita indemnizar el daño ocasionado en relación con el tratamiento.

Palabras claves: suceso médico, solicitud de determinar suceso médico, plazo perentorio de derecho sustantivo, reparación de daño



## СРОК ПОДАЧИ ЗАЯВЛЕНИЯ О ЗАСВИДЕТЕЛЬСТВОВАНИИ МЕДИЦИНСКОГО ИНЦИДЕНТА: АНАЛИЗ И КОММЕНТАРИИ *DE LEGE FERENDA*

### Аннотация

Статья посвящена критическому разбору срока подачи заявления о засвидетельствовании медицинского инцидента. При оценке ст. 67с § 2 и § 4 Закона «О правах пациента и об уполномоченном по правам пациента» отправным пунктом является констатация, что срок подачи заявления следует квалифицировать как преклюзивный срок действия материального права. Этот факт имеет значение, в частности, с точки зрения последствий истечения данного срока, а также обуславливает невозможность его восстановления, несмотря на принятую в регламентах отдельных комиссий по рассмотрению медицинских инцидентов квалификацию данного срока в качестве процессуального. Анализ соответствующих положений законодательства включает в себя сравнение с нормативным урегулированием срока давности по имущественным требованиям о возмещении ущерба здоровью, причиненного запрещенным действием (ст. 4421 § 3 ГК). По результатам этого сравнения можно сделать вывод, что срок, в течение которого можно затребовать засвидетельствования медицинского инцидента, существенно ограничивает доступ граждан к этому альтернативному способу возмещения ущерба в связи с врачебной ошибкой.

Ключевые слова: медицинский инцидент; заявление о засвидетельствовании медицинского инцидента; преклюзивный срок действия материального права; возмещение ущерба

## DIE FRIST FÜR DIE EINREICHUNG DES ANTRAGS AUF FESTSTELLUNG EINES MEDIZINISCHEN EREIGNISSES – ANALYSE UND ANMERKUNGEN *DE LEGE FERENDA*

### Zusammenfassung

In dem Artikel wird die Frist für die Einreichung des Antrags auf Feststellung eines medizinischen Ereignisses kritisch analysiert. Ausgangspunkt für die Bewertung von Artikel 67c Absatz 2 und 4 des polnischen Gesetzes über Patientenrechte und den Patientenombudsmann ist die Feststellung, dass diese Frist als materielle Ausschlussfrist anzusehen ist, was insbesondere Auswirkungen auf ihren Ablauf und die mangelnde Möglichkeit – entgegen der in den Geschäftsordnungen der einzelnen Bewertungsausschüsse für die Feststellung von medizinischen Ereignissen angenommenen Einstufung dieser Frist als Frist des Verfahrensrechts – ihrer Wiedereinsetzung hat. Die Analyse der vom Gesetzgeber gewählten Lösung erfolgt auch durch Vergleich mit der gesetzlichen Regelung zur Verjährung von vermögensrechtlichen Ansprüchen auf Ersatz des aus einer unerlaubten Handlung entstandenen Schadens an einer Person (Artikel 4421 § 3 des polnischen Zivilgesetzbuches). Dieser Vergleich führt zu dem Schluss, dass die Frist für die Beantragung der Feststellung eines medizinischen Ereignisses den Zugang zu diesem alternativen Weg zum Ersatz eines durch die medizinische Behandlung verursachten Schadens erheblich einschränkt.

Schlüsselwörter: Medizinisches Ereignis, Antrag auf Feststellung eines medizinischen Ereignisses, materielle Ausschlussfrist, Schadensausgleich

## LE DÉLAIS DE SOUMISSION D'UNE DEMANDE D'ÉTABLISSEMENT D'UN ÉVÉNEMENT MÉDICAL – ANALYSE ET COMMENTAIRES DE LEGE FERENDA

### Résumé

Le but de l'article est d'analyser de manière critique le délai de soumission d'une demande d'établissement d'un événement médical. Le point de départ de l'évaluation de l'art. 67c alinéa 2 et 4 de la loi sur les droits des patients et du médiateur des patients, est la détermination que ce délai doit être qualifié de délai préfix du droit matériel, ce qui affecte notamment les effets de son expiration et le manque de possibilités de sa restauration – contrairement à ce qui est adopté dans les règlements des commissions individuelles de jugement des événements médicaux qualifiant ce délai comme le délai de droit procédural. L'analyse de la solution adoptée par le législateur se fait également dans l'optique de sa comparaison avec le règlement statutaire de prescription des prétentions patrimoniales en réparation du préjudice causé à une personne par un délit (art. 4421 § 3 du Code civil). Cette comparaison conduit à la conclusion que le délai pour demander d'établissement d'un événement médical limite considérablement l'accès à cette voie alternative utilisée pour indemniser le préjudice résultant du traitement.

Mots-clés : événement médical, demande d'établissement d'un événement médical, délai préfix du droit matériel, réparation du préjudice

## TERMINE PER LA PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA DI DETERMINAZIONE DI UN FATTO MEDICO: ANALISI E OSSERVAZIONI *DE LEGE FERENDA*

### Sintesi

Obiettivo dell'articolo è l'analisi critica del termine per la presentazione delle domanda di determinazione di un fatto medico. Il punto di partenza per la valutazione dell'art. 67c commi 2 e 4 della legge sui diritti del paziente e sul Difensore dei diritti dei pazienti, è l'assunzione che tale termine debba essere qualificato come termine di decadenza di diritto sostanziale, con tutto ciò che ne deriva in particolare sulle conseguenze della sua scadenza e sull'assenza di possibilità di riapertura del termine, nonostante la qualificazione di tale termine come termine del diritto processuale, assunta nei regolamenti delle singole commissioni giudicanti sui fatti medici. L'analisi della soluzione assunta dal legislatore è condotta anche attraverso il prisma del suo confronto con la norma giuridica della prescrizione delle rivendicazioni patrimoniali di risarcimento del danno alla persona, inferto con un illecito civile doloso (art. 4421 § 3 del Codice civile). Tale confronto porta alla conclusione che il termine per far valere una richiesta di determinazione di un fatto medico limita in modo significativo l'accesso a tale via alternativa per l'indennizzo di un danno insorto in conseguenza a un trattamento.

Parole chiave: fatto medico, domanda di determinazione di un fatto medico, termine di decadenza di diritto sostanziale, risarcimento del danno

Cytuj jako: Białkowski M., *Time limit for submitting application to determine a medical incident: analysis and comments de lege ferenda* [Termin do złożenia wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego – analiza i uwagi de lege ferenda], „Ius Novum” 2020 (14) nr 3, s. 155–174. DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.30/m.bialkowski

Cite as: Białkowski, M. (2020) ‘Termin do złożenia wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego – analiza i uwagi de lege ferenda’. *Ius Novum* (Vol. 14) 3, s. 155–174. DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.30/m.bialkowski



# PRAWO PIERWOKUPU W ADMINISTRACYJNYM POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM

WIKTOR TRYBKA\*

DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.31/w.trybka

## 1. WPROWADZENIE

Prawo pierwokupu jest zagadnieniem nie tylko teoretycznym, ale wykazuje również ponadprzeciętną doniosłość normatywną dla praktyki prawniczej, w szczególności w codziennej pracy zawodowej notariusza. Zaznacza ono swoją obecność w wielu ustawach materialnoprawnych<sup>1</sup> i procesowych<sup>2</sup>. Doczekało się wielu opracowań *stricte* naukowych<sup>3</sup>, w tym monograficznych<sup>4</sup> oraz skierowanych do praktyków<sup>5</sup>. Prawo pierwokupu cieszy się dużym zainteresowaniem doktryny prawa cywilnego. Jest to uzasadnione tym, że konstrukcja pierwotna instytucji prawnej

---

\* notariusz, dr, adiunkt w Instytucie Nauk Prawnych Uniwersytetu Zielonogórskiego, członek pozaetatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zielonej Górze, e-mail: w.trybka@wpa.uz.zgora.pl, ORCID: 0000-0003-2903-5226

<sup>1</sup> M.in.: art. 3 Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2019 r., poz. 1362 z późn. zm.); art. 147 § 2 Ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2018 r., poz. 1285 z późn. zm.); art. 37a Ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2020 r., poz. 6 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Art. 1069 Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r., poz. 1460 z późn. zm.) – dalej: k.p.c.; art. 110n Ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2019 r., poz. 1438 z późn. zm.) – dalej: u.p.e.a.

<sup>3</sup> M.in.: A. Kunicki, *Zakres skuteczności prawa pierwokupu*, NP 1966, nr 12; R. Czarnecki, *Prawo pierwokupu z uwzględnieniem przepisów szczegółowych*, NP 1970, nr 6; A. Banaszekiewicz, *Prawo pierwokupu jako forma ograniczenia swobody rozporządzania nieruchomością przez jej właściciela*, AUWr 2005, nr 68; M. Pazdan, *Bezwarunkowa sprzedaż nieruchomości wbrew umownemu prawu pierwokupu*, w: *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, Kraków 1997.

<sup>4</sup> W. Gonet, *Prawo pierwokupu nieruchomości*, Warszawa 2017.

<sup>5</sup> M.in.: Z. Tuskiewicz, *Prawo pierwokupu w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Rejent” 1997, nr 12; idem, *Prawo pierwokupu w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Rejent” 1998, nr 12; J. Górecki, *Wpis umownego prawa pierwokupu do księgi wieczystej i jego wpływ na ochronę tego prawa*, „Rejent” 1999, nr 9; G. Bieniek, *Dodatkowe zastrzeżenie umowne w praktyce notarialnej*, NPN 2009, nr 2.

pierwokupu została zamieszczona w k.c.<sup>6</sup> Analiza szczegółowych zagadnień odnoszących się do prawa pierwokupu w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym nie jest możliwa bez odniesienia się do istoty pierwokupu uregulowanego w k.c. oraz skutków prawnych dokonania bezwarunkowej sprzedaży.

Celem niniejszego opracowania jest analiza istoty prawa pierwokupu w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Artykuł wypełni istotną lukę, gdyż do dziś brak jest w literaturze (nawet w opracowaniu o charakterze systemowym<sup>7</sup>) pełnego omówienia istoty prawa pierwokupu w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Analiza zostanie przeprowadzona na podstawie analityczno-prawnej i formalno-dogmatycznej metody badawczej. Przeprowadzone badania pozwolą wypracować postulaty *de lege ferenda*.

## 2. KONSTRUKCJA PRAWNA PRAWA PIERWOKUPU W KODEKSIE CYWILNYM

Jeżeli ustawa lub czynność prawna zastrzegają dla jednej ze stron pierwszeństwo kupna oznaczonej rzeczy na wypadek, gdyby druga strona sprzedała rzecz osobie trzeciej (prawo pierwokupu), stosuje się w braku przepisów szczególnych przepisy rozdziału IV k.c. (art. 596 k.c.). Konstrukcja prawna pierwokupu w kształcie unormowanym w k.c. stanowi *genus* dla określenia charakteru prawnego tej instytucji w pozakodeksowych aktach normatywnych, stwarza ogólne ramy dla ich zastosowania<sup>8</sup>. A. Kunicki słusznie zauważa, że „zastrzeżenie pierwszeństwa kupna oznaczonej rzeczy wywołuje skutek obligacyjny pomiędzy właścicielem tej rzeczy a osobą, dla której pierwszeństwo to zastrzega ustawa lub umowa. Podmiotem uprawnionym w tym stosunku jest osoba, na rzecz której zastrzeżone jest prawo pierwszeństwa kupna (uprawniony). Podmiotem zobowiązanym jest właściciel oznaczonej w ustawie lub w umowie rzeczy (zobowiązany). Treścią tego stosunku są uprawnienia osoby, na rzecz której zastrzeżono prawo pierwokupu, czyli uprawnienia polegające na wstąpieniu w stosunek prawny wywołany sprzedażą pomiędzy zobowiązanym a osobą trzecią oraz obowiązki zobowiązanego, polegające na zawiadomieniu uprawnionego o zawartej z osobą trzecią sprzedaży i sformułowaniu tej umowy w ten sposób, by nie naruszać praw uprawnionego, to jest umieszczenia w umowie warunku, że skuteczność sprzedaży jest uzależniona od nieskorzystania z pierwszeństwa kupna przez osobę uprawnioną”<sup>9</sup>. Wprowadzenie umownego prawa pierwokupu nie ogranicza zobowiązanego w zakresie dyspozycji prawnych i faktycznych odnoszących się do prawa własności nieruchomości obciążonego prawem pierwokupu, co przekłada się na to, że na tym prawie może

<sup>6</sup> Art. 596–602 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r., poz. 1145 z późn. zm.).

<sup>7</sup> *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004.

<sup>8</sup> M. Safjan, *Art. 596*, w: *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 450–1099. Przepisy wprowadzające*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2018, s. 386.

<sup>9</sup> A. Kunicki, *Zakres skuteczności prawa pierwokupu*, op. cit., s. 1527.

on ustanawiać ograniczone prawa rzeczowe oraz prawo to może być przedmiotem najmu, dzierżawy etc.<sup>10</sup> Z punktu widzenia oceny istoty prawnej pierwokupu unormowanego w u.p.e.a. istotne jest zastrzeżenie, że „prawo pierwokupu pozostaje w ścisłym związku z instytucją sprzedaży. Może być bowiem zrealizowane jedynie wówczas, gdy zobowiązany zawrze taką umowę z osobą trzecią. Jeżeli zobowiązany zawrze z osobą trzecią inną umowę zobowiązującą do przeniesienia własności aniżeli sprzedaż, to los pierwszeństwa kupna zależeć będzie od charakteru źródła powstania prawa pierwokupu”<sup>11</sup>. Jeżeli zobowiązany z tytułu umownego prawa pierwokupu sprzedał rzecz stanowiącą nieruchomość osobie trzeciej pod warunkiem, że uprawniony do prawa pierwokupu swojego prawa nie wykona, zatem zawarł tylko i wyłącznie umowę zobowiązującą do przeniesienia praw własności nieruchomości, a uprawniony do prawa pierwokupu nie wykonał swego prawa, to do przeniesienia własności na osobę trzecią potrzebne jest zawarcie przez zobowiązanego i przez tę osobę drugiej umowy, obejmującej bezwarunkowe przeniesienie prawa własności nieruchomości<sup>12</sup>. Umowne prawo pierwokupu może być zastrzeżone poprzez dodanie do umowy nazwanej dodatkowej klauzuli umownej, a także zawarcie całkowicie odrębnej umowy, nie jest również wykluczone jego ustanowienie w ramach czynności jednostronnej, na przykład w testamentie<sup>13</sup>.

### 3. PRAWO PIERWOKUPU W ADMINISTRACYJNYM POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM – UWAGI WPROWADZAJĄCE

Konstrukcja prawna prawa pierwokupu została unormowana w art. 110n u.p.e.a. Stosownie do art. 110n u.p.e.a., jeżeli nieruchomość jest położona na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne, organ egzekucyjny przed przystąpieniem do opisu i oszacowania wartości nieruchomości wzywa właściwą jednostkę samorządu terytorialnego do oświadczenia w terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia wezwania, czy skorzysta z prawa pierwokupu. Jeżeli ta nie skorzystała z prawa pierwokupu albo organowi egzekucyjnemu w wyznaczonym terminie nie zostanie doręczone oświadczenie w tej sprawie, prawo pierwokupu wygasa (§ 1). Jeżeli oświadczenie o skorzystaniu z prawa pierwokupu zostało doręczone organowi egzekucyjnemu w wyznaczonym terminie, organ ten oznacza cenę nabycia w wysokości odpowiadającej wartości zajętej nieruchomości, określonej przez rzeczoznawcę majątkowego (§ 2). Postanowienie w sprawie wysokości ceny nabycia wywiera skutki przybicia. Do ceny nabycia stosuje się odpowiednio art. 112 § 1 u.p.e.a. (§ 3). Postanowienie w sprawie wysokości ceny nabycia doręcza się

<sup>10</sup> J. Wasilkowski, *Znaczenie wpisu w księdze wieczystej według prawa rzeczowego*, PiP 1947, z. 5–6, s. 47.

<sup>11</sup> A. Kunicki, *Zakres skuteczności prawa pierwokupu*, op. cit., s. 1528.

<sup>12</sup> R. Czarnecki, *Prawo pierwokupu z uwzględnieniem przepisów szczegółowych*, op. cit., s. 822.

<sup>13</sup> M. Pazdan, *Bezwarunkowa sprzedaż nieruchomości wbrew umownemu prawu pierwokupu*, op. cit., s. 162.



jednostce samorządu terytorialnego, zobowiązanemu i wierzycielowi. Na postanowienie to przysługuje zażalenie (§ 4). Jeżeli jednostce samorządu terytorialnego nie przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości lub prawo to wygasło, przepisy § 1–4 stosuje się odpowiednio do prawa pierwokupu wpisanego do księgi wieczystej na rzecz innych osób (§ 5). Jeżeli jednostce samorządu terytorialnego nie przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości lub prawo to wygasło, przepis art. 110m § 1–4 u.p.e.a. stosuje się odpowiednio niezależnie od tego, czy w księdze wieczystej został wpisany pierwokup wynikający z umowy, czy też wynika on z ustaw odrębnych<sup>14</sup>. R. Hauser i A. Skoczylas słusznie zauważają, że „niedopuszczalne jest złożenie przez organ gminy oświadczenia, że wykonuje ustawowe prawo pierwokupu (w trybie art. 110n) za cenę nie wyższą niż określona w uchwale czy w oświadczeniu innego organu gminy. Oświadczenie takie stanowiłoby bowiem w istocie oświadczenie warunkowe, w którym warunkiem byłoby ustalenie przez organ egzekucyjny (naczelnika urzędu skarbowego) ceny na poziomie mieszczącym się w limicie podanym przez gminę”<sup>15</sup>. Ustawodawca nie precyzuje w jakiej formie powinno być złożone oświadczenie przez jednostkę samorządu terytorialnego. Wydaje się, że wystarczy tutaj zwykła forma pisemna. Inaczej niż ma to miejsce w przypadku korzystania przez gminę z przysługującego jej prawa pierwokupu na podstawie art. 109 u.g.n.<sup>16</sup>, gdzie oświadczenie gminy powinno być zawarte w formie aktu notarialnego. Formę aktu notarialnego oświadczenia gminy w tym wypadku determinuje forma, w której zawierana jest warunkowa umowa sprzedaży. W przypadku administracyjnego postępowania egzekucyjnego nie może mieć miejsca taka analogia, z uwagi na to, że w toku postępowania egzekucyjnego nie jest zawierana warunkowa umowa sprzedaży. Na podstawie samej treści art. 110n u.p.e.a., posługując się wyłącznie wykładnią językową, nie jest możliwe udzielenie odpowiedzi na pytanie, o jaką jednostkę samorządu terytorialnego chodzi. Prawodawca nie odpowiada na pytanie, jak w praktyce ustalić, która jednostka samorządu terytorialnego jest właściwa do złożenia oświadczenia o skorzystaniu lub nieskorzystaniu z prawa pierwokupu. *De facto* jednostka samorządu terytorialnego nie wie również, jaką cenę będzie musiała wydatkować z budżetu na nabycie prawa własności nieruchomości, gdyż musi złożyć takie oświadczenie przed przystąpieniem do opisu i oszacowania nieruchomości<sup>17</sup>. Takie rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z art. 46 ust. 2 u.s.g.<sup>18</sup> i jego odpowiednikami unormowanymi w pozostałych ustawach samorządowych. W chwili składania przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu skarbnik gminy nie jest w stanie udzielić kontrasygnaty, gdyż nie

---

<sup>14</sup> R. Hauser, A. Skoczylas, *Art. 110n, w: Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2016, s. 504.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r., poz. 2204 z późn. zm.).

<sup>17</sup> Por. również M. Wolanin, *Prawo pierwokupu nieruchomości*, cz. V, „Nieruchomości” 2003, nr 3, Legalis.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.).

wie, jaka jest cena nabycia prawa własności nieruchomości, i co za tym idzie – czy gmina posiada odpowiednią kwotę w budżecie.

#### 4. PRZEDMIOT PRAWA PIERWOKUPU

Przedmiotem pierwokupu jest nieruchomość. Prawodawca zawarł definicję legalną pojęcia nieruchomości w art. 1a pkt 5 u.p.e.a., który stanowi, że przez nieruchomość rozumie się również spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego, prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej, w tym także prawo do lokalu mieszkalnego w domu budowanym przez spółdzielnię mieszkaniową w celu przeniesienia jego własności na członka spółdzielni. Okazuje się, że pomimo wprowadzenia definicji legalnej pojęcia „nieruchomość” z jego treści nie jest możliwe ustalenie, jak rozumieć to pojęcie. Z punktu widzenia techniki legislacyjnej pojęcie zostało skonstruowane błędnie. Jeżeli prawodawca nie chciał na gruncie u.p.e.a. określić, czym jest nieruchomość, powinien zamieścić stosowne odesłanie do innej ustawy. Brak takiego odesłania na gruncie praktycznym rodzi istotne wątpliwości, gdyż omawiane pojęcie nie jest legalnie definiowane tylko i wyłącznie w jedynym akcie normatywnym. Wprowadzenie definicji legalnej nie tylko przełamuje znaczenie zaczerpnięte z języka naturalnego, ale również odgrywa rolę porządkującą i jest pomocne przy wykładni przepisów prawa<sup>19</sup>. Definicja legalna pojęcia „nieruchomość” nie odpowiada tym założeniom. Ustalenie, czym jest nieruchomość na gruncie postępowania egzekucyjnego w administracji, stanie się możliwe przez odwołanie się do art. 46 k.c.<sup>20</sup>, który stanowi, że nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), a także budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Zatem k.c. statuuje istnienie trzech rodzajów nieruchomości – gruntowych, budynkowych oraz lokalowych<sup>21</sup>. O ile każdy grunt stanowiący odrębny przedmiot własności jest nieruchomością, o tyle budynek lub część budynku mogą stanowić odrębną nieruchomość jedynie wtedy, gdy przewiduje to przepis szczególny. Przypadki, w których istnieć może odrębna własność budynków lub lokali, stanowią odstępstwa od występującej już w prawie rzymskim zasady *superficies solo cedit*, zgodnie z którą budynki i inne urządzenia trwale związane z gruntem stanowią jego część składową, a tym samym nie mogą być odrębnym od gruntu przedmiotem własności i innych praw rzeczowych<sup>22</sup>. Nieruchomość gruntowa to grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (art. 4 pkt 1 u.g.n.). Nieruchomość gruntowa składać się może zarówno z jednej, jak

<sup>19</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2010, s. 212–215.

<sup>20</sup> W. Grześkiewicz, *Egzekucja z nieruchomości w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2017, s. 50.

<sup>21</sup> I. Ignatowicz, K. Stefaniak, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2003, s. 18–19.

<sup>22</sup> R. Świrgoń-Skok, *Art. 46, w: Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2019, s. 140 i n.

i z kilku działek gruntu, które razem lub osobno mogą być przedmiotem obrotu<sup>23</sup>. Nieruchomością budynkową jest wyjątkowo, na mocy przepisów szczególnych, budynek trwale związany z gruntem. Nieruchomością budynkową, będącą własnością użytkownika wieczystego, jest budynek znajdujący się na gruncie oddanym mu w użytkowanie wieczyste. Jednak dotyczy to tylko budynków przez niego wzniesionych albo istniejących już wcześniej i nabytych przy zawarciu umowy. Nieruchomością budynkową jest budynek trwale związany z gruntem. Nieruchomością budynkową, będącą własnością użytkownika wieczystego, jest budynek znajdujący się na gruncie oddanym mu w użytkowanie wieczyste. Jednak dotyczy to tylko budynków przez niego wzniesionych albo istniejących już wcześniej i nabytych przy zawarciu umowy<sup>24</sup>. Natomiast nieruchomości lokalowa to część budynku, o ile na podstawie przepisów szczególnych stanowi odrębny przedmiot własności<sup>25</sup>. Rekapitułując tę część rozważań, należy wskazać, że nieruchomości gruntowe, budynkowe i lokalowe mogą być objęte prawem pierwokupu oraz mogą stanowić przedmiot postępowania egzekucyjnego w administracji. Ponadto przedmiotem egzekucji może być również udział w nieruchomości, a także prawo użytkowania wieczystego.

## 5. CEL PUBLICZNY

Warunkiem skorzystania przez jednostkę samorządu terytorialnego z prawa pierwokupu jest to, że nieruchomość musi być położona na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne. Ustawodawca w samej u.p.e.a. nie wskazuje organowi stosującemu przepisy, co należy rozumieć przez pojęcie „celu publicznego”. Pojęcie „celu publicznego” jest pojęciem języka prawnego i prawniczego. Cel publiczny jest kategorią normatywną<sup>26</sup>. Cele publiczne zostały sformułowane przede wszystkim w art. 6 u.g.n. Celami publicznymi w rozumieniu art. 6 u.g.n. są:

- 1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji:
  - a) wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie;
  - b) wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń;
- 2) budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej,

---

<sup>23</sup> Wyrok SN z dnia 23.11.2004 r., I CK 261/04, LEX nr 589942.

<sup>24</sup> T. Sokołowski, *Art. 46, w: Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1–352*, red. M. Gutowski, Warszawa 2018, s. 431–432.

<sup>25</sup> E. Gniewek, *Art. 46, w: Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2017, s. 106.

<sup>26</sup> G. Matusik, *Art. 6, w: Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012, s. 55.

a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń:

- a) budowa i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla;
- 3) budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania;
- 4) budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego;
- 5) opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami:
  - a) ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego;
- 6) budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, uczelni publicznych, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, o których mowa w art. 165 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r., poz. 1668), szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych:
  - a) budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w rozumieniu Ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2017 r., poz. 1481, oraz z 2018 r., poz. 106, 138, 650, 1118 i 1629), a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług;
- 7) budowa i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich;
- 8) poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictwem:
  - a) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla;
- 9) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy:
  - a) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej;
  - b) ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody;
  - c) wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa;

- d) wykonywanie urządzeń lub budowli służących zapobieganiu lub zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt;
- 10) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.

Wskazane tu cele publiczne pozwalają na określenie tego, jak w kontekście normatywnym należy rozumieć pojęcie „celu publicznego”. Przepis art. 6 u.g.n. nie określa kryteriów ani sposobów uznawania czegokolwiek za cel publiczny. Zawiera on katalog różnych czynności, obiektów lub działań, które zalicza się do celów publicznych; z jednej strony to katalog zamknięty w obszarze samego u.g.n., a z drugiej – otwarty, gdyż z art. 6 pkt 10 u.g.n. wynika, że kolejne (inne) cele publiczne mogą zostać określone w innych ustawach<sup>27</sup>.

Celem publicznym jest obiektywnie przyjęty stan rzeczy założony przez ogół i oceniany przez niego jako pożądany, który należy osiągnąć<sup>28</sup>. Rację ma W. Szydło, że „cele publiczne należy widzieć w perspektywie niewątpliwie szerszego pojęcia, jakim jest interes publiczny, ponieważ stanowią one obowiązkową podstawę działań, podejmowanych przez podmioty mienia publicznego, związanych z wykonywaniem nałożonych na nie zadań w interesie ogółu i dla zaspokojenia potrzeb powszechnych. Cele publiczne, wskazując treść zadań określonych podmiotów, służą więc realizacji interesu publicznego, który wyznacza konieczny sposób ich wykonywania”<sup>29</sup>. W literaturze spotykamy wielokrotne próby zdefiniowania pojęcia „cel publiczny” pokrywające się z powyżej przytoczonym twierdzeniem albo od niego odmienne. Cel publiczny, zdaniem przeważającej części nauki prawa jest, to wszystko, do osiągnięcia czego służą cele wskazane w art. 6 u.g.n.<sup>30</sup> Zdaniem T. Wosia, cele publiczne obejmują cztery kategorie aktywności: po pierwsze, działania o charakterze inwestycyjnym, po drugie, działania mające na celu utrzymanie zrealizowanych inwestycji, po trzecie, działania o charakterze ochronnym i konserwatorskim, natomiast osobną, czwartą grupę odnosi się do poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopaliny. Autor ten podkreśla, że konstruowanie zwężonej definicji celu publicznego jest pozbawione głębszego sensu<sup>31</sup>. Cel publiczny może również stanowić uzasadnienie dla władczej ingerencji organu w sytuację administracyjnoprawną jednostki w związku z potrzebą ochrony interesu publicznego<sup>32</sup>. Cel publiczny ujmowany jest również jako działanie podejmowane w związku z potrzebą poprawy bezpieczeństwa i warunków życia ogółu<sup>33</sup>. Zasadniczo można przyjąć stanowisko zawężające pojęcie „celu

<sup>27</sup> E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 43.

<sup>28</sup> W. Szydło, *Cele publiczne w gospodarce nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, KPP 2015, nr 3, s. 145.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 145.

<sup>30</sup> E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, op. cit., s. 45; G. Matusiak Art. 6, w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, op. cit., s. 58; Z. Marmaj, Art. 6, w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. G. Bieniek, Warszawa 2011, s. 45.

<sup>31</sup> T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 66.

<sup>32</sup> E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995, s. 206.

<sup>33</sup> M. Horoszko, D. Pęchorzewski, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 25.

publicznego”, zgodnie z którym o celu publicznym można mówić wyłącznie wtedy, gdy podejmowane są działania wymienione w art. 6 u.g.n. i przepisach szczególnych, natomiast nie jest dopuszczalne konstruowanie celów publicznych nieznanymi ustawie z powołaniem się na znaczenie wyrażenia „cel publiczny”<sup>34</sup>. Coś, co nie zostało wskazane w żadnej z ustaw jako cel publiczny, celem publicznym nie jest<sup>35</sup>.

Każdorazowo sam organ egzekucyjny, na podstawie zaistniałego stanu faktycznego i prawnego, jest obowiązany do samodzielnej oceny tego, czy nieruchomości w miejscowym planie położona została na obszarze przeznaczonym na cele publiczne. Jeżeli nieruchomość została przeznaczona na cele opisane w art. 6 u.g.n., nie sprawi to organowi większej trudności. W wypadku gdy organ nie jest pewny, czy nieruchomość jest przeznaczona na cele publiczne, ma dwa wyjścia – może zwrócić się z prośbą do organów gminy o udzielenie takiej informacji w trybie art. 36 u.p.e.a. albo wezwać wójta, burmistrza, prezydenta miasta do złożenia stosownego oświadczenia. Jeżeli właściwy organ stwierdzi, że nieruchomość nie jest przeznaczona na cele publiczne, udzieli odpowiedzi, że w stosunku do tej nieruchomości nie przysługuje mu prawo pierwokupu.

## 6. PIERWOKUP W ADMINISTRACYJNYM POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM?

Pierwokup jest konstrukcją prawną prawa prywatnego, a nie publicznego, mimo iż wiele przepisów prawa publicznego odwołuje się nie tylko do samej cywilistycznej konstrukcji, ale wprost do przepisów k.c., między innymi art. 109 i n. u.g.n. Jeżeli ustawa lub czynność prawna zastrzegają dla jednej ze stron pierwszeństwo kupna oznaczonej rzeczy na wypadek, gdyby druga strona sprzedała rzecz osobie trzeciej (prawo pierwokupu), stosuje się w braku przepisów szczególnych przepisy niniejszego rozdziału (art. 596 k.c.). Powstaje pytanie, czy do pierwokupu opisanego w art. 110n u.p.e.a. można stosować przepisy k.c. Nie budzi wątpliwości w nauce prawa<sup>36</sup> i judykaturze<sup>37</sup>, że prawo pierwokupu może być realizowane dopiero po zawarciu przez właściciela lub osobę uprawnioną do rozporządzenia rzeczą warunkowej umowy sprzedaży. Natomiast w wypadku postępowania egzekucyjnego dochodzi do przeniesienia własności nieruchomości na podstawie postanowienia o przyznaniu własności, a nie umowy sprzedaży. Należy podzielić pogląd Cz. Martysza, że ostateczne postanowienie o przyznaniu własności ma charakter konstytutywny, bowiem na jego podstawie następuje przeniesienie własności nieruchomości na nabywcę i jest tytułem do ujawnienia na rzecz nabywcy prawa

<sup>34</sup> T. Grossmann, *Pojęcie inwestycji celu publicznego w dziedzinie łączności*, PiP 2005, z. 9, s. 84.

<sup>35</sup> Uchwała SN z dnia 17.07.2003 r., III CZP 46/03, OSNC 2004, nr 10, poz. 153.

<sup>36</sup> Zob. K. Mularski, *Art. 596*, w: *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 450–1088*, red. M. Gutowski, Warszawa 2016, s. 540 i n. oraz powołana tam literatura.

<sup>37</sup> Wyrok SN z dnia 18 kwietnia 1997 r., sygn. akt III CKN 39/97, LEX nr 50774.



własności w katastrze nieruchomości oraz przez wpis w księdze wieczystej lub podlega złożeniu do zbioru dokumentów<sup>38</sup>.

Na marginesie należy dodać, że nie można zapominać o treści art. 110w § 1 u.p.e.a., który stanowi, że zajęta nieruchomość organ egzekucyjny sprzedaje w drodze licytacji publicznej. W związku z tym w rezultacie dochodzi do sprzedaży nieruchomości w ramach postępowania egzekucyjnego. W wypadku klasycznej umowy sprzedaży przeniesienie własności następuje w wyniku zawarcia takiej umowy, a wpis do księgi wieczystej ma charakter deklaratoryjny, inaczej jest natomiast w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, w którym skutek przeniesienia własności *de facto* następuje później. Mimo treści art. 110w § 1 u.p.e.a., w którym mowa jest o sprzedaży, należy uznać, że nie jest to sprzedaż w rozumieniu art. 596 k.c., gdyż przeniesienie własności nieruchomości następuje w drodze postanowienia organu egzekucyjnego, a nie umowy. Takie stanowisko potwierdzone zostało również przez judykaturę na gruncie sądowego postępowania egzekucyjnego<sup>39</sup>. Nie znajdzie zatem zastosowania również art. 599 § 2 k.c. stanowiący, że jeżeli prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego, współwłaścicielowi lub dzierżawcy, to sprzedaż dokonywana bezwarunkowo jest nieważna.

## 7. SKUTEK POMINIĘCIA PRAWA PIERWOKUPU W ADMINISTRACYJNYM POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM

Ustawodawca nie udziela odpowiedzi na pytanie, jakie skutki prawne przyniesie niewypełnienie przez organ egzekucyjny obowiązku ustawowego wezwania jednostki samorządu terytorialnego do złożenia oświadczenia, czy skorzysta z prawa pierwokupu w wypadku, gdy nieruchomość jest położona na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne. Rodzi się pytanie również o to, czy jednostka samorządu terytorialnego, która chce zaingerować w tok postępowania egzekucyjnego w wypadku naruszenia przez organ egzekucyjny obowiązku opisanego w art. 110n § 1 u.p.e.a., ma do tego środki prawne. Uzyskanie odpowiedzi jest istotne co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, prawo jednostki samorządu terytorialnego do skorzystania z pierwokupu jest uprawnieniem prawonokształującym, po drugie, ma ona interes prawny w tym, żeby ingerować w razie, gdy nie zostanie poinformowana o prawie do skorzystania z pierwokupu. Wspominany interes przejawia się w woli nabycia prawa własności nieruchomości, która stanowi przedmiot postępowania egzekucyjnego. Jednostka samorządu terytorialnego nie może wnieść zarzutu do opisu i oszacowania wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 110u u.p.e.a. Uprawnienie do „wniesienia zarzutu do opisu i oszacowania wartości nieruchomości mają wszyscy uczestnicy postępowania egzeku-

---

<sup>38</sup> Cz. Martysz, *Egzekucja administracyjna z nieruchomości*, w: *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 430.

<sup>39</sup> Zob. wyrok SN z dnia 9 sierpnia 2000 r. sygn. akt V CKN 1254/00, „Monitor Prawniczy” 2001, nr 11, poz. 595.



cyjnego, a więc wierzyciel i zobowiązany, a także podmioty, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe na nieruchomości oraz podmioty, których prawa albo roszczenia osobiste zostały zabezpieczone na nieruchomości poprzez ujawnienie w księdze wieczystej, a także organ, który zawarł umowę o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste<sup>40</sup>. Jednostka samorządu terytorialnego nie mieści się grupie uczestników postępowania egzekucyjnego.

Organ egzekucyjny wydaje postanowienie o przyznaniu własności, a na tak wydane postanowienie przysługuje zażalenie (art. 112b § 1–2 u.p.e.a.). Rację ma P.M. Przybysz, który wskazuje, że „w zażaleniu na postanowienie o przyznaniu własności nie można podnosić uchybień dotyczących czynności egzekucyjnych dokonanych przed złożeniem zażalenia na postanowienie o przyzbyciu. Uchybienia takie mogły być podniesione we wcześniejszych fazach postępowania oraz w zażaleniu na postanowienie o przyzbyciu<sup>41</sup>. Wydaje się jednak, że mimo tak uczynionego zastrzeżenia przez P.M. Przybysza należy przyznać jednostkom samorządu terytorialnego legitymację do wniesienia zażalenia na postanowienie o przyznaniu własności, z uwagi na to, że we wcześniejszych fazach postępowania prawodawca nie przyznał im środka, przy którego wykorzystaniu mogą skutecznie domagać się zrealizowania przysługującego im prawa pierwokupu.

## 8. WNIOSKI

Nie można zgodzić się z M. Wolaninem, że „art. 110n u.p.e.a. nie kreuje samodzielnej podstawy materialnej do wykonywania prawa pierwokupu, lecz stanowi normę proceduralną dla wykonania prawa pierwokupu przysługującego jednostkom samorządu terytorialnego w innych aktach prawnych<sup>42</sup>. Jeżeli by tak było, ustawodawca wyraźnie wskazałby w tym przepisie odesłanie do przepisów prawa materialnego, a konkretnie do art. 109 u.g.n. Pamiętać należy, że kwestie realizacji prawa pierwokupu gminy na wypadek sprzedaży po zaistnieniu przesłanek w nim opisanych zostały unormowane przez ustawodawcę w sposób zupełny. W u.g.n. przesadzono wprost o trybie i sposobie wykonania prawa pierwokupu.

Jednostka samorządu terytorialnego może wykonać przysługujące jej prawo pierwokupu, powołując się tylko na art. 110n u.p.e.a. Ustawodawca posługuje się w tym przepisie słowem „pierwokup”, ale nie stanowi to wystarczającego uzasadnienia do zastosowania w tym wypadku przepisów k.c. Ustawodawca powinien rozważyć uchylenie art. 110n u.p.e.a. nie tylko z uwagi na jego liczne niedoskonałości legislacyjne, ale również ze względu na to, że interes gminy – jeżeli chodzi o obrót prawem własności nieruchomości położonych na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne – jest zabezpieczony z uwagi na to przyznanie gminie prawa pierwokupu w takim przypadku w innej ustawie (art. 109

<sup>40</sup> R. Hauser, A. Skoczylas, *Art. 110n*, w: *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, op. cit., s. 504.

<sup>41</sup> P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 455.

<sup>42</sup> M. Wolanin, *Prawo pierwokupu nieruchomości*, op. cit., Legalis.

ust. 1 pkt 3 u.g.n.)<sup>43</sup>. W innym przypadku sam art. 110n u.p.e.a. powinien zostać znowelizowany, po pierwsze, przez zrezygnowanie z posługiwania się pojęciem „pierwokup” na rzecz wprowadzenia na rzecz gminy (a nie jednostek samorządu terytorialnego) prawa pierwszeństwa nabycia prawa własności nieruchomości. Gmina powinna realizować swoje uprawnienie do złożenia oświadczenia o stosowanej treści po dokonaniu opisu i oszacowania nieruchomości, a nie przed – jak ma to miejsce w obecnie obowiązującym art. 110n § 1 u.p.e.a. Ponadto ustawodawca powinien określić sankcję na wypadek, gdy organ egzekucyjny nie wywiąże się z obowiązku wezwania jednostki samorządu terytorialnego do skorzystania z prawa pierwokupu, oraz określić wprost formę, w jakiej jednostka samorządu terytorialnego miałaby takie oświadczenie złożyć.

## BIBLIOGRAFIA

- Banaszkiewicz A., *Prawo pierwokupu jako forma ograniczenia swobody rozporządzania nieruchomością przez jej właściciela*, AUWr 2005, nr 68.
- Bieniek G., *Dodatkowe zastrzeżenie umowne w praktyce notarialnej*, NPN 2009, nr 2.
- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Czarnecki R., *Prawo pierwokupu z uwzględnieniem przepisów szczegółowych*, NP 1970, nr 6.
- Drozd E., Truszkiewicz Z., *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995.
- Gniewek E., *Art. 46*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2017.
- Gonet W., *Prawo pierwokupu nieruchomości*, Warszawa 2017.
- Górecki J., *Wpis umownego prawa pierwokupu do księgi wieczystej i jego wpływ na ochronę tego prawa*, „Rejent” 1999, nr 9.
- Grossmann T., *Pojęcie inwestycji celu publicznego w dziedzinie łączności*, PiP 2005, z. 9.
- Grześkiewicz W., *Egzekucja z nieruchomości w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2017.
- Hauser R., Skoczylas A. (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Horoszko M., Pęchorzewski D., *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Ignatowicz I., Stefaniak K., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2003.
- Kunicki A., *Zakres skuteczności prawa pierwokupu*, NP 1966, nr 12.
- Marmaj Z., *Art. 6*, w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. G. Bieniek, Warszawa 2011.
- Martysz Cz., *Egzekucja administracyjna z nieruchomości*, w: *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004.
- Matusik G., *Art. 6*, w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012.
- Mularski M., *Art. 596*, w: *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 450–1088*, red. M. Gutowski, Warszawa 2016.

---

<sup>43</sup> Por. również P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, op. cit., s. 427–429.

- Niczyporuk J., Fundowicz S., Radwanowicz J. (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Pazdan M., *Bezwarunkowa sprzedaż nieruchomości wbrew umownemu prawu pierwokupu*, w: *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, Kraków 1997.
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Safjan M., *Art. 596*, w: *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 450–1099. Przepisy wprowadzające*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2018.
- Sokołowski T., *Art. 46*, w: *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1–352*, red. M. Gutowski, Warszawa 2018.
- Szydło W., *Cele publiczne w gospodarce nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, KPP 2015, nr 3.
- Świrgoń-Skok R., *Art. 46*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2019.
- Tuskiewicz Z., *Prawo pierwokupu w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Rejent” 1997, nr 12.
- Wasilkowski J., *Znaczenie wpisu w księdze wieczystej według prawa rzeczowego*, PiP 1947, z. 5–6.
- Wolanin M., *Prawo pierwokupu nieruchomości*, cz. V, „Nieruchomości” 2003, nr 3, Legalis.
- Woś T., *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011.

Wykaz skrótów:

NP – „Nowe Prawo”

AUWr – „Acta Universitatis Wratislaviensis”

NPN – „Nowy Przegląd Notarialny”

PiP – „Państwo i Prawo”

KPP – „Kortowski Przegląd Prawniczy”

## PRE-EMPTION RIGHT IN ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT PROCEEDINGS

### Summary

The pre-emption right to real estate is an important legal institution not only for legal theory, but also for legal practice. The pre-emption right has been regulated in substantive and procedural law. It also arouses considerable interest among representatives of the civil law doctrine. The aim of the study is to analyse a narrow issue, namely the pre-emption right in administrative enforcement proceedings. The right of pre-emption of real estate in administrative enforcement proceedings is granted when the real estate has been used for public purposes in the local zoning plan. Use of this right by the local self-government during administrative enforcement results in the acquisition of ownership of this property. The analysis of the essence of the pre-emption right shows that the legal provisions concerning this right raise considerable doubts. The legislator did not specify precisely in which form the pre-emption right should be exercised. The understanding of the concept of public purpose is not clear, either. The author of the article seeks to resolve the doubts that may be related to the exercise of the pre-emption right during administrative enforcement proceedings.

Keywords: enforcement proceedings, pre-emption, real estate/property, local self-government

## PRAWO PIERWOKUPU W ADMINISTRACYJNYM POSTĘPOWANIU EGZEKUCYJNYM

### Streszczenie

Prawo pierwokupu nieruchomości jest instytucją prawną, istotną nie tylko dla teorii prawa, ale również praktyki prawniczej. Zostało ono unormowane w ustawach materialnych i procesowych, cieszy się także dużym zainteresowaniem doktryny prawa cywilnego. Celem opracowania jest analiza wąskiego zagadnienia, a mianowicie prawa pierwokupu w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Prawo pierwokupu nieruchomości w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym przysługuje, wtedy gdy nieruchomość w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego została przeznaczona na cele publiczne. Skorzystanie przez jednostkę samorządu terytorialnego z przysługującego jej prawa pierwokupu w toku egzekucji administracyjnej skutkuje nabyciem prawa własności tej nieruchomości. Analiza istoty prawa pierwokupu pokazała, że przepisy prawne odnoszące się do prawa pierwokupu w dużej części budzą wątpliwości. Ustawodawca nie określił precyzyjnie, w jakiej formie ma być wykonane prawo pierwokupu. Wątpliwości budzi również rozumienie pojęcia celu publicznego. Lektura artykułu pozwala wyjaśnić wątpliwości, jakie mogą wiązać się ze skorzystaniem z prawa pierwokupu w ramach administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

Słowa kluczowe: postępowanie egzekucyjne, pierwokup, nieruchomość, samorząd terytorialny

## DERECHO DE RETRACTO EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN

### Resumen

El derecho de retracto de inmueble es una institución jurídica importante no sólo para la teoría de derecho, sino también para la práctica. Queda regulado en las leyes sustantivas y procesales y despierta un gran interés en la doctrina de derecho civil. El artículo tiene por objetivo analizar un aspecto muy detallado, o sea, el derecho de retracto en el proceso administrativo de ejecución. El derecho de retracto en el proceso administrativo de ejecución corresponde cuando el inmueble en el plano local de ordenación espacial está destinado para fines públicos. El ejercicio por la unidad de gobierno territorial de derecho de retracto durante la ejecución administrativa significa la adquisición de propiedad de tal inmueble. El análisis de naturaleza de derecho de retracto demuestra, que la regulación legal relativa a derecho de retracto despierta dudas en su mayor parte. El legislador no ha determinado con precisión en qué forma hay que ejercer el derecho de retracto. Surgen dudas en cuanto al concepto de fin público. La lectura del artículo permite esclarecer dudas que pueden surgir a la hora de ejercer el derecho de retracto en el marco del proceso administrativo de ejecución.

Palabras claves: proceso de ejecución, retracto, inmueble, gobierno territorial

## ПРЕИМУЩЕСТВЕННОЕ ПРАВО НА ПОКУПКУ В ХОДЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА

### Аннотация

Преимущественное право на покупку объекта недвижимости является важным правовым институтом как с точки зрения теории права, так и с точки зрения юридической практики. Оно регулируется материальным и процессуальным правом и вызывает большой интерес в гражданско-правовой доктрине. В данной работе рассматривается сравнительно узкий вопрос, а именно: преимущественное право на покупку в ходе административно-исполнительного производства. Право преимущественной покупки недвижимости в рамках административно-исполнительного производства предоставляется в том случае, если генеральным планом развития населенного пункта предусмотрено использование данной недвижимости в общественных целях. При осуществлении органом местного самоуправления права на преимущественную покупку в рамках административно-исполнительного производства происходит приобретение права собственности на данный объект недвижимости. Анализ сущности права преимущественной покупки приводит к выводу, что действующие правовые нормы, касающиеся этого права, вызывают значительные сомнения. Законодатель не уточняет, в какой форме должно осуществляться право преимущественной покупки. Сомнения вызывает и понятие общественных целей. Данная работа призвана прояснить возможные сомнения, связанные с осуществлением права преимущественной покупки в рамках административно-исполнительного производства.

Ключевые слова: исполнительное производство; преимущественное право покупки; недвижимость; местное самоуправление

## DAS VORKAUFRECHT IM VERWALTUNGSVOLLSTRECKUNGSVERFAHREN

### Zusammenfassung

Das Vorkaufsrecht ist ein Rechtsinstitut, dem nicht nur in der Rechtstheorie, sondern auch in der juristischen Praxis große Bedeutung zukommt. Es ist in den materiell- und verfahrensrechtlichen Gesetzen geregelt und in der Zivilrechtslehre von großem Interesse. Ziel der Studie ist die nähere Untersuchung einer eng gefassten Problematik – des Vorkaufsrechts im Verwaltungsverfahren zur Vollstreckung von Verwaltungsakten. Das Vorkaufsrecht an einer unbeweglichen Sache im Verwaltungsvollstreckungsverfahren steht dann zu, wenn die unbewegliche Sache im besonderen Flächennutzungsplan für öffentliche Zwecke ausgewiesen ist. Durch Ausübung des ihr zustehenden Vorkaufsrechts durch die Gebietskörperschaft im Zuge der zwangsweisen Durchsetzung von Verwaltungsakten durch Verwaltungsbehörden wird das Eigentum an dieser unbeweglichen Sache erworben. Bei der Analyse des Wesens des Vorkaufsrechts wird deutlich, dass die gesetzlichen Bestimmungen zum Vorkaufsrecht in großen Teilen Zweifel aufkommen lassen. Vom Gesetzgeber wurde nicht präzisiert, in welcher Form das Vorkaufsrecht auszuüben ist. Es bleiben auch Zweifel, was unter dem Begriff „öffentlicher Zweck“ genau zu verstehen ist. Durch Lektüre des Artikels lassen sich Unklarheiten ausräumen, die im Zusammenhang mit der Ausübung des Vorkaufsrechts im Rahmen eines Verwaltungsvollstreckungsverfahrens entstehen können.

Schlüsselwörter: Vollstreckungsverfahren, Vorkaufsrecht, unbewegliche Sache, Gebietskörperschaft

## DROITS DE PRÉEMPTION DANS LES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES D'EXÉCUTION

### Résumé

Le droit de préemption est une institution juridique importante non seulement pour la théorie du droit mais aussi pour la pratique juridique. Il a été réglementé par des lois de fond et de procédure et bénéficie d'un grand intérêt de la doctrine du droit civil. Le but de l'étude est d'analyser une question étroite, à savoir le droit de préemption dans les procédures administratives d'exécution. Le droit de préemption de propriété dans les procédures administratives d'exécution est dû lorsque le bien dans le plan d'aménagement du territoire a été destiné à des fins publiques. L'exercice du droit de préemption par la collectivité locale dans le cadre de l'exécution administrative entraîne l'acquisition de la propriété de ce bien. L'analyse de l'essence du droit de préemption a montré que les dispositions légales concernant le droit de préemption sont largement discutables. Le législateur n'a pas précisé sous quelle forme le droit de préemption doit être exercé. La compréhension du concept d'utilité publique soulève également des doutes. La lecture de l'article permet de clarifier les doutes, qui pourraient découler de l'exercice du droit de préemption dans le cadre d'une procédure administrative d'exécution.

Mots-clés : procédure d'exécution, préemption, immobilier, gouvernement local

## DIRITTO DI PRELAZIONE NEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO DI ESECUZIONE

### Sintesi

Il diritto di prelazione di un immobile è un istituto giuridico essenziale non solo per la teoria del diritto ma anche per la pratica giuridica. È stato regolamentato nelle leggi sostanziali e processuali e gode di grande interesse da parte della dottrina del diritto civile. L'obiettivo dell'elaborato è l'analisi di una ristretta questione, e in particolare del diritto di prelazione nel procedimento amministrativo di esecuzione. Il diritto di prelazione di un immobile nel procedimento amministrativo di esecuzione spetta quando l'immobile nel piano regolatore locale è destinato a finalità pubbliche. L'esercizio del diritto di prelazione spettante da parte di un ente locale nel corso dell'esecuzione amministrativa determina l'acquisizione del diritto di proprietà di tale immobile. L'analisi dell'essenza del diritto di prelazione ha mostrato che le norme giuridiche riferite al diritto di prelazione in gran parte sollevano dubbi. Il legislatore non ha stabilito con precisione in che forma debba essere esercitato il diritto di prelazione. Solleva dubbi anche la comprensione del concetto di finalità pubblica. La lettura dell'articolo permette di chiarire i dubbi che possono essere legati all'esercizio del diritto di prelazione nell'ambito del procedimento amministrativo di esecuzione.

Parole chiave: procedimento di esecuzione, prelazione, immobile, ente locale

Cytuj jako: Trybka W., *Pre-emption right in administrative enforcement proceedings* [*Prawo pierwokupu w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*], „*Ius Novum*” 2020 (14) nr 3, s. 175–192. DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.31/w.trybka

Cite as: Trybka, W. (2020) ‘Prawo pierwokupu w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym’. *Ius Novum* (Vol. 14) 3, s. 175–192. DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.31/w.trybka





# NOWELIZACJA KRAJOWYCH PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH WYKONYWANIA KONWENCJI HASKIEJ

JAN KLUZA\*

DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.32/j.kluza

## 1. WSTĘP

Dnia 27 sierpnia 2018 r. na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości<sup>1</sup> ukazał się komunikat zatytułowany „Chronimy prawa polskich dzieci – ruszają nowe sądy specjalistyczne”, dotyczący informacji o wejściu w życie przygotowanej przez ministerstwo ustawy reformującej<sup>2</sup> postępowanie w sprawie rozpatrywania wniosków o wydanie uprowadzonych dzieci na podstawie konwencji haskiej. W komunikacie przeczytać można między innymi, iż: „Nowe rozwiązania mają sprawić, że żadne polskie dziecko nie zostanie oddane w niewłaściwe ręce, a tego typu sprawy w mniejszym stopniu będą odbijać się na najmłodszych. Zmieniamy dotychczasową politykę, która przez lata nie stała na straży polskich dzieci”. Te i inne stwierdzenia sugerowałyby, że dotychczasowy stan prawny w zakresie wykonywania przez Polskę regulacji zawartych w konwencji haskiej był całkowicie niewydolny, a postępowanie w tych sprawach stanowiło istotny problem wymiaru sprawiedliwości, dokonana zaś nowelizacja przynieść ma w tym zakresie zasadniczą poprawę. Powyższe, a także zasadność i potrzebę dokonanej nowelizacji podać należy w wątpliwość, czemu służyć ma niniejszy artykuł, w którym zostaną poddane analizie zmiany wprowadzone na podstawie tej nowelizacji. Mając na względzie coraz większą łatwość podróżowania oraz postępujący rozwój społeczeństwa, kwestia ta ma zasadnicze znaczenie.

---

\* mgr, doktorant w Katedrze Postępowania Karnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, aplikant sędziowski w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, e-mail: jan.kluza@student.uj.edu.pl, ORCID: 0000-0002-0929-6093

<sup>1</sup> <https://www.ms.gov.pl/pl/informacje/news,11592,chronimy-prawa-polskich-dzieci---ruszaja-nowe.html> (dostęp: 31.08.2020).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o wykonywaniu niektórych czynności organu centralnego w sprawach rodzinnych z zakresu obrotu prawnego na podstawie prawa Unii Europejskiej i umów międzynarodowych, Dz.U. z 2018 r., poz. 416.

## 2. KONWENCJA HASKA I POSTĘPOWANIE W SPRAWIE ZWROTU DZIECKA

Konwencja dotycząca cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę z 1980 r.<sup>3</sup> stanowi akt prawa międzynarodowego wiążący obecnie kilkadziesiąt państw na świecie i reguluje współpracę pomiędzy państwami w zakresie zwrotu uprowadzonego dziecka wywiezionego do innego państwa. Jest wynikiem współpracy Haskiej Konferencji Prawa Prywatnego Międzynarodowego, będącej stałym komitetem międzyrządowym<sup>4</sup>. W stosunku do Polski konwencja zaczęła obowiązywać z dniem 1 listopada 1992 r.<sup>5</sup>, a przy przystąpieniu do niej Polski jako organ centralny właściwy do jej wykonywania wskazano Ministerstwo Sprawiedliwości. Zgodnie z art. 1 konwencji, jej celem jest zapewnienie niezwłocznego powrotu dzieci bezprawnie uprowadzonych lub zatrzymanych w jednym z Umawiających się Państw oraz zapewnienie poszanowania praw do opieki i odwiedzin określonych przez ustawodawstwo jednego Umawiającego się Państwa w innych Umawiających się Państwach, przy czym konwencja znajduje jedynie zastosowanie, gdy dziecko nie osiągnęło jeszcze 16. roku życia. Konwencja haska cieszy się dużą popularnością – w związku z postępującą globalizacją i łatwością przemieszczania się – i szacunkowo na jej podstawie doszło do zwrócenia kilku tysięcy bezprawnie uprowadzonych dzieci<sup>6</sup>. Bezprawność uprowadzenia konwencja reguluje w art. 3, definiując je jako naruszenie prawa do opieki przyznanego określonej osobie, instytucji lub innej organizacji, wykonywanego wspólnie lub indywidualnie, na mocy ustawodawstwa państwa, w którym dziecko miało miejsce stałego pobytu bezpośrednio przed uprowadzeniem lub zatrzymaniem, oraz gdy w chwili uprowadzenia lub zatrzymania prawa te były skutecznie wykonywane wspólnie lub indywidualnie albo byłyby tak wykonywane, gdyby nie nastąpiło uprowadzenie lub zatrzymanie. Wykonywanie konwencji odbywa się poprzez współpracę organów centralnych, do których wyznaczenia zostało zobowiązane każde z państw-stron konwencji (art. 6), i które zobowiązane są do właściwego postępowania w razie otrzymania wniosku od drugiego państwa, a w szczególności:

- a) ustalenia miejsca przebywania dziecka bezprawnie uprowadzonego lub zatrzymanego;
- b) zapobieżenia dalszemu zagrożeniu dla dziecka lub dalszym szkodom dla zainteresowanych stron przez podjęcie lub spowodowanie podjęcia środków tymczasowych;

---

<sup>3</sup> Konwencja dotycząca cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, sporządzona w Hadze dnia 25 października 1980 r., Dz.U. z 1995 r., nr 108, poz. 528; ang. Convention of 25 October 1980 on the Civil Aspects of International Child Abduction.

<sup>4</sup> M. Kulas, *Praktyka stosowania Konwencji haskiej dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę (cz. 1)*, „Palestra” 2009, nr 5–6, s. 14.

<sup>5</sup> Oświadczenie rządowe z dnia 17 maja 1995 r. w sprawie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, sporządzonej w Hadze dnia 25 października 1980 r., Dz.U. z 1995 r., nr 108, poz. 529.

<sup>6</sup> L. Kuźniak, *Praktyka stosowania Konwencji haskiej, dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę*, „Biuletyn Informacyjny Rzecznika Praw Dziecka” 2009, nr 1–2, s. 3.

- c) zapewnienia dobrowolnego wydania dziecka lub doprowadzenia do polubownego rozwiązania sporu;
- d) jeżeli okaże się to potrzebne – wymiany informacji dotyczących sytuacji społecznej dziecka;
- e) przekazywania informacji o charakterze ogólnym dotyczących przepisów ustawodawstwa ich państwa, odnoszących się do stosowania konwencji;
- f) wszczęcia lub ułatwienia wszczęcia postępowania sądowego lub administracyjnego w celu uzyskania powrotu dziecka, a w stosownych wypadkach – ustalenia lub skutecznego wykonywania prawa do odwiedzin;
- g) przyznania lub ułatwienia, w stosownych wypadkach, pomocy sądowej i prawnej, łącznie z udziałem adwokata i doradcy prawnego;
- h) podjęcia niezbędnych działań administracyjnych, jakie mogą być konieczne i pożądane do zapewnienia bezpiecznego powrotu dziecka;
- i) wzajemnego informowania się na temat funkcjonowania konwencji oraz, tak dalece jak to jest możliwe, usuwania wszelkich przeszkód powstałych przy jej stosowaniu.

Postępowanie w sprawie zwrotu dziecka uprowadzonego za granicę w zasadzie opiera się wyłącznie na przepisach samej konwencji. Głównymi jej założeniami są: zabezpieczenie interesów dziecka, jego ochrona przed negatywnymi konsekwencjami porwania, co przejawiać się ma w niezwłocznym przywróceniu stanu sprzed porwania<sup>7</sup>. Postępowanie organów w tym zakresie ma charakter odformalizowany, albowiem nastawione jest na szybki powrót dziecka do miejsca, skąd zostało uprowadzone. Powyższe wiąże się także z wynikającym z Konstytucji RP i aktów prawa międzynarodowego szczególnym obowiązkiem ochrony praw dzieci, w tym prawa do wychowania w rodzinie<sup>8</sup>. Organ centralny, do którego został skierowany wniosek, zobowiązany jest do jego przesłania do właściwego sądu, który w postępowaniu sądowym o wydanie dziecka bada jedynie, czy stosownie do art. 3 konwencji uprowadzenie dziecka było bezprawne oraz czy nie zachodzą przesłanki negatywne do jego wydania określone w art. 12 i 13 konwencji. W ustawodawstwie polskim dotychczas brak było szczególnej regulacji w związku z rozpoznawaniem wniosków o wydanie dziecka w trybie konwencji haskiej. Ustawodawca wprowadził, co prawda, przepisy art. 598<sup>1</sup> k.p.c. i następne dotyczące odebrania dziecka, jednakże znajdują one zastosowanie także do postępowań „krajowych” o odebranie dziecka. Jedynie jeden przepis w postaci art. 598<sup>2</sup> k.p.c. odwołuje się wprost do konwencji, stanowiąc, że w czasie postępowania o odebranie dziecka w trybie konwencji nie można rozstrzygać w przedmiocie władzy rodzicielskiej lub opieki nad tą osobą. W związku z tym, że ustawodawca nie przewidział szczególnego rodzaju postępowania nieprocesowego o odebranie dziecka w trybie przewidzianym konwencją, postępowanie w tych sprawach

<sup>7</sup> D. Szczęch, *Ochrona praw dziecka w konwencjach międzynarodowych*, s. 46–47, m.wspia.eu/file/20244/08-SZCZĘCH+DOROTA.pdf. (dostęp: 31.08.2020).

<sup>8</sup> K. Szmigiel, *Ochrona praw dziecka w świetle regulacji prawa międzynarodowego i polskiego*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2018, nr 8, s. 272–274; zob. też: J. Bleszyński, A. Rodkiewicz-Ryżek, *Ochrona praw dziecka w świetle standardów polskich i międzynarodowych*, „Pedagogia Christiana” 2012, nr 2/30, s. 97 i nast.

toczyć się będzie na podstawie ogólnych przepisów opiekuńczych z zakresu opieki i spraw o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką (oddział 5, rozdział II, dział II k.p.c.), przy czym w postępowaniu krajowym konwencja znajduje zastosowanie wprost jako źródło prawa bezpośrednio obowiązującego<sup>9</sup>. Jak się wskazuje, przepisy tego ostatniego oddziału, wprowadzone na mocy nowelizacji z 2001 r.<sup>10</sup>, dodane zostały po części z myślą o wykonywaniu konwencji haskiej<sup>11</sup>. Zakres zatem postępowania w sprawie z wniosku skierowanego na podstawie konwencji ogranicza się do badania przesłanki bezprawnego uprowadzenia i ewentualnego braku przesłanek negatywnych, przy czym poza kognicją sądu pozostaje kwestia władzy rodzicielskiej, co wynika także *a contrario* z art. 598<sup>2</sup> § 1 i 3 k.p.c.

### 3. USTAWA NOWELIZUJĄCA

Zasadniczą zmianę odnośnie do postępowania w sprawie przyjęcia wniosku na podstawie konwencji oraz jego rozpatrywania przynosi ustawa z 26 lutego 2018 r. Na podstawie bowiem przepisów zmieniających ustawa ta dokonuje całkowitego przemodelowania postępowania w trybie konwencji haskiej. W art. 14 stanowi ona jedynie, że Minister Sprawiedliwości przekazuje wniosek do sądu właściwego do rozpoznania sprawy albo do zagranicznego organu centralnego za pośrednictwem poczty elektronicznej lub podobnych środków indywidualnego porozumiewania się na odległość, a jego oryginał – listem poleconym za potwierdzeniem odbioru; z czego nie wynika jednak, jaki sąd pozostaje właściwy do rozpoznania tego wniosku. Zgodnie z nowo wprowadzonym art. 569<sup>1</sup> k.p.c., umieszczonym w przepisach ogólnych w sprawach opiekuńczych, do właściwości sądu okręgowego z siedzibą w miejscowości będącej siedzibą sądu apelacyjnego należą sprawy o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką, prowadzone na podstawie konwencji haskiej z 1980 r., jeżeli na tym obszarze osoba podlegająca władzy rodzicielskiej lub pozostająca pod opieką ma miejsce zamieszkania lub pobytu. Na podstawie zaś art. 518<sup>2</sup> § 1 k.p.c., sądem drugiej instancji od wszystkich postanowień wydanych w trybie konwencji haskiej jest Sąd Apelacyjny w Warszawie.

W uzasadnieniu projektu ustawy Ministerstwo Sprawiedliwości wskazało, że: „Powierzenie spraw o powrót dziecka za granicę liczny sądom rejonowym nie sprzyja szybkości postępowania w tych sprawach”, w ramach czego podniesiono, iż:

W obszarze działania sądu często jest brak tłumacza przysięgłego danego języka obcego oraz wyspecjalizowanych pełnomocników z zakresu prawa rodzinnego. To także nie pozostaje bez wpływu na możliwość rozstrzygnięcia sprawy w terminie

<sup>9</sup> I. Biedrzycka, *Dobro dziecka w świetle konwencji haskiej dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2012, nr 1, s. 37.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 19 lipca 2001 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, Ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz Ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, Dz.U. z 2001 r., nr 98, poz. 1069.

<sup>11</sup> M. Kulas, *Praktyka stosowania Konwencji haskiej*, op. cit., s. 15.

wymaganym konwencją haską z 1980 r. Zważywszy ponadto, że powtarzalność tych spraw w jednym sądzie zwykle jest niewielka, to bowiem około 100 postępowań rocznie w całym kraju, trudno o możliwość specjalizacji sędziów w rozpoznawaniu tych spraw, którą nabywa się przez rozpoznawanie większej liczby spraw danego rodzaju<sup>12</sup>.

Projektodawca dalej wskazuje, że:

Specyfika tych spraw oraz konwencyjny wymóg szybkiego ich rozpoznania wymagają skoncentrowania ich w rękę sędziów z dużym doświadczeniem. Instrumentem temu służącym będzie zatem powierzenie w nowym art. 569<sup>1</sup> § 1 k.p.c. rozpoznawania spraw o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką, toczących się na podstawie konwencji haskiej z 1980 r., w pierwszej instancji sądom okręgowym, mającym siedzibę w miejscowości stanowiącej siedzibę sądu apelacyjnego.

Oznacza to, że ustawa nie tylko przenosi rozstrzyganie w przedmiocie wniosku w trybie konwencji haskiej do sądów wyższego szczebla, ale ponadto ogranicza ich właściwość miejscową. Do orzekania w I instancji nie będą bowiem upoważnione wszystkie istniejące sądy okręgowe, lecz jedynie te mające siedzibę w mieście, w którym siedzibę również ma przełożony sąd apelacyjny, a więc jedynie 11 spośród 45 sądów okręgowych. Konsekwencją tej zmiany jest przeniesienie dotychczasowej właściwości rzeczowej z poziomu sądu rejonowego, który z założenia miał być bardziej dostępny ze względu na niewielki obszar swojej właściwości, co szczególnie dotyczy sądów rodzinnych, do poziomu *de facto* sądu apelacyjnego, albowiem właściwy w sprawie będzie sąd okręgowy znajdujący się w mieście danej apelacji. Ustawa wprowadza także termin sześciu tygodni na rozpoznanie sprawy w I instancji (art. 569<sup>1</sup> § 2 k.p.c.). Co do zasady, zgodnie z art. 10 § 1a prawa o ustroju sądów powszechnych<sup>13</sup>, sąd rejonowy tworzy się dla obszaru jednej lub większej liczby gmin zamieszkałych przez co najmniej 50 tysięcy mieszkańców, jeżeli łączna liczba spraw cywilnych, karnych oraz rodzinnych i nieletnich wpływających do istniejącego sądu rejonowego z obszaru tej gminy lub kilku gmin wynosi co najmniej 5 tysięcy w ciągu roku kalendarzowego; natomiast sąd okręgowy tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch sądów rejonowych, zwanego dalej „kregiem sądowym”. Co jednak ważniejsze, w sądzie opiekuńczym przydział spraw sędziom referentom odbywa się z uwzględnieniem podziału terytorialnego, o czym stanowi § 46 ust. 2 regulaminu urzędowania sądów powszechnych<sup>14</sup>, a postępowanie wykonawcze co do zasady należy do kompetencji sędziego zajmującego się daną sprawą (§ 246 ust. 1 regulaminu). Powoduje to, że sędziowie

<sup>12</sup> Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 1827, Sejm VIII kadencji, s. 26.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. z 2018 r., poz. 23.

<sup>14</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych, Dz.U. z 2015 r., poz. 2316.

orzekający w sądzie rodzinnym znają najlepiej specyfikę właściwą sądom opiekuńczym, w tym problemy związane z daną rodziną. W związku z tym nie jest przekonujący przytoczony argument o tym, że sędziom na szczeblu rejonowym brakuje w tym zakresie odpowiedniego doświadczenia. Również argument dotyczący tego, że obszar właściwości sądu rejonowego nie zawsze zapewni udział tłumacza w postępowaniu, jest nietrafny. Nawet bowiem w wypadku małych sądów obejmujących mniejsze miejscowości nie ma przecież żadnej przeszkody dla skorzystania z pomocy tłumacza z innego miasta. Brak jest podstaw do stwierdzenia, że uzyskanie pomocy tłumacza w miastach powiatowych (w których z reguły umiejscowiony jest sąd rejonowy) jest szczególnie utrudnione. Argument taki mógłby być trafny jedynie w odniesieniu do języków rzadkich, jednak nawet w takim przypadku uzyskanie pomocy tłumacza z większego ośrodka nie wydaje się na tyle trudne, aby powodowało nadmierne przedłużanie postępowania. Również kwestia zmiany właściwości rzeczowej w tych postępowaniach, mająca w założeniu doprowadzić do przyspieszenia postępowania, w rezultacie może przynieść skutek odwrotny od zamierzonego. Przeniesienie tej kategorii spraw w I instancji do sądów okręgowych z siedzibami w miastach będących stolicą apelacji, a więc sądów stosunkowo dużych, a co za tym idzie – z dużym wpływem spraw, uzasadnia przypuszczenie, że skutek tego będzie wręcz odwrotny. Jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy w opinii do projektu ustawy<sup>15</sup>, przeniesienie właściwości w tych sprawach na poziom sądu okręgowego nie przyczyni się do przyspieszenia postępowania, które ze swej natury ma charakter konfliktowy, i to jest właśnie przyczyną jego przeciągania, a także że nie przyniesie to poprawy „jakości” rozpoznawania spraw ze względu na to, że to sądy opiekuńcze zorganizowane są w taki sposób, by zapewnić sędziom w nich orzekającym specjalizację, podczas gdy na szczeblu sądu okręgowego wykonanie niektórych czynności będzie niemożliwe.

Ustawodawca wykazuje się także niekonsekwencją w zakresie postępowania przed formalnym wszczęciem postępowania sądowego. O ile, jak wskazano powyżej, ustawodawca uzasadnia przeniesienie właściwości rzeczowej w sprawach konwencji haskiej z sądu rejonowego do okręgowego większym doświadczeniem i specjalizacją sędziów, o tyle niekonsekwentnie w art. 13 ust. 2 ustawy nakłada na ministra sprawiedliwości obowiązek poinformowania sądu opiekuńczego o złożeniu wniosku, a w art. 20 ustawy – skierowania wniosku między innymi do sądu, w którym toczyło się postępowanie dotyczące władzy rodzicielskiej lub opieki, czyli właśnie do sądu rodzinnego. Ponadto sąd obowiązany jest przeprowadzić wywiad środowiskowy za pośrednictwem kuratora sądowego, który co prawda formalnie podporządkowany jest prezesowi sądu okręgowego, jednak zasadnicze zadania wykonuje przy sądzie rejonowym.

---

<sup>15</sup> Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, *Uwagi do projektu ustawy, przygotowanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości (UID 123) o wykonywaniu niektórych czynności organu centralnego w sprawach rodzinnych z zakresu obrotu prawnego na podstawie prawa Unii Europejskiej i umów międzynarodowych oraz zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw*, BSA I-021-12/17, s. 2–3.



Przy ocenie czasu trwania postępowania w przedmiocie konwencji haskiej uwzględnić należy całość dokonanych zmian. Na podstawie art. 518<sup>2</sup> § 1 k.p.c. sądem odwoławczym od postanowień wszystkich sądów I instancji będzie jeden sąd, a mianowicie Sąd Apelacyjny w Warszawie, w którym działają trzy wydziały cywilne liczące łącznie 46 sędziów, z czego kilku pełni funkcje administracyjne lub jest delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości. Mając na względzie, że sąd odwoławczy orzeka w składzie trzyosobowym (art. 367 § 3 k.p.c.), przy stosunkowo niewielkiej liczbie wpływu nowej kategorii spraw, czas postępowania odwoławczego może znacznie wydłużyć całe postępowanie. Wpływ na to będą miały przede wszystkim czynniki natury technicznej. Wyznaczenie jednego sądu jako właściwego w II instancji dla obszaru całej Polski powodować będzie trudności związane z oddaleniem tego sądu od miejsca zamieszkania strony w zupełnie innej części Polski. Nie zmieni tego zasadniczo wprowadzony w art. 518<sup>2</sup> § 2 k.p.c. termin sześciu tygodni dla Sądu Apelacyjnego w Warszawie na rozpatrzenie apelacji, albowiem jest to termin instrukcyjny, a przede wszystkim z tego powodu, że konwencja haska w art. 11 przewiduje, iż całość postępowania powinna trwać sześć tygodni, po upływie których wnioskodawca może zażądać przedstawienia powodów zwłoki. Tymczasem polski ustawodawca *explicite* wbrew konwencji przewiduje, że samo postępowanie odwoławcze może trwać aż sześć tygodni. Wskazany w konwencji termin ukończenia postępowania jednoznacznie wskazuje na to, że priorytetem postępowania jest dbanie o dobro dziecka, w szczególności przed niekorzystnym wpływem wynikającym z przedłużającego się pobytu poza środowiskiem rodzinnym<sup>16</sup>. Wobec wskazania maksymalnego terminu postępowania przed sądem I instancji również na 6 tygodni i obłożenia spraw w Sądzie Apelacyjnym w Warszawie, w którym w I Wydziale Cywilnym zajmującym się rozpatrywaniem apelacji (w składzie trzyosobowym) w tych sprawach orzeka 14 sędziów<sup>17</sup>, uzasadnione jest przypuszczenie, że czas trwania tego postępowania w rezultacie nie będzie krótszy aniżeli dotychczas.

W uzasadnieniu ustawy wskazano co prawda, że przykładowo w Anglii i Walii w kwestii orzekania w sprawach dotyczących wykonywania konwencji haskiej właściwy jest jeden sąd, podobnie jak jeden wyspecjalizowany sąd właściwy jest w tych sprawach w Czechach, na Litwie, Węgrzech i w Szwecji, tak już w Niemczech zajmują się tym 22 sądy, a na Ukrainie – 27. Opierając się na danych Haskiej Konferencji Prawa Prywatnego Międzynarodowego<sup>18</sup>, wskazać należy, że przykładowo w porównywalnych co do liczby ludności krajach do Polski, jak na przykład we Włoszech, w sprawach wydania dziecka na podstawie przepisów konwencji właściwych 27 sądów (*juvenile courts*), od orzeczeń których przysługuje bezpośrednio odwołanie do Sądu Najwyższego, we Francji właściwych jest 35 sądów, a w Turcji 176 sądów, z czego wynika, iż znaczne ograniczenie liczby właściwych sądów do rozpoznania tych spraw w porównywalnych do Polski krajach jest rzad-

<sup>16</sup> I. Biedrzycka, *Dobro dziecka w świetle konwencji haskiej*, op. cit., s. 36.

<sup>17</sup> <http://www.waw.sa.gov.pl/index.php?p=m&idg=mg,77,79,129> (dostęp: 31.08.2020).

<sup>18</sup> <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/publications1/?dtid=42&cid=24> (dostęp: 31.08.2020).

kością. Ocena zatem tego, czy dokonana nowelizacją zmiana właściwości rzeczowej sądów w I instancji służyć będzie efektywniejszemu postępowaniu, dokonana może być dopiero z perspektywy czasu, jednak autor stoi na stanowisku, że ocena ta winna być negatywna.

Drugą zasadniczą zmianą wpływającą na czas trwania postępowania jest jego objęcie skargą kasacyjną, o czym stanowi art. 519<sup>1</sup> § 2<sup>1</sup> k.p.c. Projektodawca wskazał, że „mając na względzie rangę orzeczeń wydawanych w tych sprawach przez ich kontekst międzynarodowy, zasadnym będzie, niezależnie od powyższych rozwiązań, aby orzecznictwo mogło być kształtowane w tych sprawach przez Sąd Najwyższy”. Równocześnie jednak krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia tej skargi został zawężony w art. 519<sup>1</sup> § 5 k.p.c. do Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka oraz Prokuratora Generalnego, którzy mogą ją złożyć w terminie 2 miesięcy. Nie jest to jednak rozwiązanie nowe, albowiem do czasu wejścia w życie nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z 24 maja 2000 r.<sup>19</sup> w sprawach tych możliwe było złożenie obowiązującej wówczas kasacji do Sądu Najwyższego. W doktrynie wskazywano zarówno na wady, jak i pozytywne strony takiego uregulowania, ponieważ z jednej strony wpływało to negatywnie na czas trwania postępowania, z drugiej natomiast wykładnia konwencji przez Sąd Najwyższy okazała się przydatna<sup>20</sup>. Trzeba jednak wspomnieć, że we wcześniejszym stanie prawnym prawo złożenia kasacji w przedmiocie wniosku o wydanie dziecka przysługiwało także stronom postępowania, które niezadowolone z rozstrzygnięcia sądów powszechnych mogły skutecznie przedłużać postępowanie. Trzeba przyznać, że *de lege lata* ustawodawca uniknął tego problemu, trafnie ograniczając krąg podmiotów do złożenia skargi kasacyjnej jedynie do wskazanych organów państwowych. Właściwe z punktu widzenia czasu trwania postępowania wydaje się także, stosownie do art. 598<sup>5</sup> § 3 k.p.c., obligatoryjne sporządzenie uzasadnienia postanowienia o odebraniu dziecka na podstawie konwencji haskiej oraz jego doręczenie prokuratorowi. O ile jednak dokonywanie abstrakcyjnej wykładni konwencji haskiej przez Sąd Najwyższy do 30 czerwca 2000 r. było podyktowane stosunkowo krótkim okresem jej stosowania, o tyle obecnie potrzeba ta nie wydaje się zasadna. Dodatkowo wskazywana w uzasadnieniu konieczność kształtowania orzecznictwa zostaje zniwelowana przez nowe uregulowanie toku instancyjnego postępowania i wskazanie Sądu Apelacyjnego w Warszawie jako jedyne właściwego do rozpoznawania tych spraw w II instancji. Krajowa Rada Sądownictwa<sup>21</sup> w opinii do projektu ustawy trafnie także zauważa pewną niekonsekwencję ustawodawcy, albowiem zgodnie z art. 598<sup>4</sup> § 5 k.p.c. postanowienie sądu staje się wykonalne po uprawomocnieniu się i może zostać przymusowo wykonane na pod-

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 24 maja 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, Ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, Ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz Ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, Dz.U. z 2000 r., nr 48, poz. 554.

<sup>20</sup> M. Kulas, *Praktyka stosowania Konwencji haskiej*, op. cit., s. 15.

<sup>21</sup> Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z 7 lutego 2017 r. w przedmiocie projektu ustawy o wykonywaniu niektórych czynności organu centralnego w sprawach rodzinnych z zakresu obrotu prawnego na podstawie prawa Unii Europejskiej i umów międzynarodowych oraz zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw, op. cit., s. 1.

stawie art. 598<sup>6</sup> k.p.c. Tymczasem czas na złożenie skargi kasacyjnej do SN wynosi 2 miesiące, co przy uwzględnieniu także czasu potrzebnego do jej rozpatrzenia spowodować może sytuację, w której przy uchyleniu orzeczenia sądu apelacyjnego może wystąpić konieczność ponownego odebrania dziecka osobie, której wcześniej zostało ono wydane. KRS trafnie także proponuje, że kształtowanie jednolitego orzecznictwa przez SN może odbywać się bez rozszerzenia przedmiotowego spraw kasacyjnych, ponieważ rezultat ten może zostać osiągnięty także przez zwrócenie się z wnioskiem o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni przepisów prawa, będących podstawą ich orzekania przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i Prokuratora Generalnego (art. 83 § 1 i 2 ustawy o Sądzie Najwyższym<sup>22</sup>). Również sąd odwoławczy ma możliwość zwrócenia się do SN o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości (art. 390 § 1 k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c.). Prowadzi to do wniosku, że rozszerzenie kognicji kasacyjnej Sądu Najwyższego o sprawy z zakresu konwencji haskiej nie jest do końca uzasadnione. Podzielić należy stanowisko zawarte w uzasadnieniu wspomnianej wyżej nowelizacji k.p.c. z 2000 r., które jednak nie zostało szerzej rozwinięte, że poza sprawami z zakresu przysposobienia oraz o podział majątku wspólnego, sprawy z zakresu prawa rodzinnego są niekasacyjne z uwagi na ich niestabilność i konfliktowość. Jak wskazano bowiem wyżej, założenie ustawodawcy o wykładni konwencji może być osiągnięte bez jakichkolwiek przeszkód za pomocą innych dostępnych środków prawnych.

Nowelizacja dokonuje także innej istotnej zmiany w zakresie postępowania przed sądem, wprowadzając w art. 578<sup>2</sup> § 1 k.p.c. przymus adwokacko-radcowski. Spod przymusu wyłączone jest postępowanie o zwolnienie od kosztów sądowych oraz o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego, a także gdy uczestnikiem, jego organem, jego przedstawicielem ustawowym lub pełnomocnikiem są: sędzia, prokurator, notariusz, profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych, adwokat, radca prawny lub radca Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (art. 578<sup>2</sup> § 2 k.p.c.). Wynika z tego, że przymus ten dotyczy obu stron postępowania, to znaczy zarówno wnioskodawcy, jak i uczestników postępowania. Ustawa w zakresie, w jakim zmienia przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, nie określa jednak sposobu, w jaki zastępstwo procesowe ma odbywać się wobec wnioskodawcy niemającego siedziby w Polsce. Co więcej, w art. 4 ustawy, na etapie procedowania wniosku przed Ministrem Sprawiedliwości jako polskim organie centralnym, ustawa stanowi, że wnioskodawca może, a zatem nie musi obligatoryjnie, być reprezentowany przez pełnomocnika, którym jednak, oprócz adwokata i radcy prawnego, mogą być także: małżonek wnioskodawcy, rodzeństwo, zstępni lub wstępni wnioskodawcy oraz osoby pozostające z wnioskodawcą w stosunku przysposobienia. W uzasadnieniu projektu projektodawca wskazał, że: „Przymus adwokacki, zgodnie z intencją projektu, nie będzie jednocześnie obejmował złożenia samego wniosku, wnioskodawca może to bowiem uczynić samodzielnie, co gwarantują przepisy konwencji haskiej z 1980 r.”. W uzasadnieniu stwierdzono także: „W przypadku braku możliwości ustanowienia adwokata lub radcy,

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2018 r., poz. 5.

z uwagi na sytuację majątkową, uczestnik postępowania, na zasadach ogólnych, może wnosić wówczas o ustanowienie dla niego pełnomocnika z urzędu". W ślad jednak za tym nie poszły żadne regulacje prawne, których brak jest oczywisty. Ustawa nie przewiduje bowiem żadnego sposobu ani trybu informowania wnioskodawcy mającego siedzibę za granicą o konieczności ustanowienia fachowego pełnomocnika. Wydaje się, że regulacja zawarta w art. 16 ustawy jest w tym zakresie niewystarczająca. Zgodnie z tym przepisem, informacje o biegu postępowań w sprawie wniosków, informacje dotyczące obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej prawa, inne informacje i zawiadomienia minister sprawiedliwości przekazuje zagranicznemu organowi centralnemu działającemu w sprawie albo wnioskodawcy. Jeżeli wnioskodawca ustanowił pełnomocnika, minister sprawiedliwości kieruje korespondencję do pełnomocnika. Wynika zatem z tego, że ewentualna informacja o przymusie adwokacko-radcowskim do wnioskodawcy może trafić po znacznym upływie czasu, co z punktu widzenia skutków braku takiego zastępstwa ocenić należy negatywnie. Pożądanym rozwiązaniem w tym zakresie jest, aby już na etapie złożenia wniosku Ministerstwo Sprawiedliwości zobowiązane było do automatycznej odpowiedzi, w której zawarłoby informację o konieczności ustanowienia fachowego pełnomocnika w razie nadania wnioskowi biegu przed sądem.

#### 4. KONKLUZJE

Na obecnym etapie jednoznaczna ocena dokonanych zmian w zakresie postępowania w sprawie wniosku o wydanie dziecka na podstawie konwencji haskiej jest trudna do przeprowadzenia, jednak kierunek zmian i ich uzasadnienie w ocenie autora są co najmniej wątpliwe. Nie powinno budzić jakichkolwiek obiekcji, że w sprawach z tego zakresu nadrzędnym dobrem powinno być dobro dziecka, dlatego postępowanie winno być kształtowane w sposób zapewniający jego efektywność i sprawność. Ocena tego, czy postępowanie przed sądem okręgowym będzie się toczyło sprawniej aniżeli dotychczas przed sądem rejonowym, możliwa będzie dopiero po upływie pewnego czasu funkcjonowania znowelizowanych przepisów.

Jak jednak wskazano, zmiany dokonane omawianą nowelizacją budzą wątpliwości co do ich racjonalności zarówno z punktu widzenia przepisów konwencji haskiej, jak i realnej potrzeby w tym zakresie. Dotychczas bowiem brak było głosów, aby postępowanie w tym zakresie było niewydolne lub praktyka nieudolna, a Ministerstwo Sprawiedliwości nie przedstawiło danych uzasadniających dokonanie tej zmiany. Istotą postępowania w sprawach z konwencji haskiej jest zobowiązanie rodzica, który uprowadził bezprawnie dziecko, do jego wydania do macierzystego kraju, a jedynie w wyjątkowych sytuacjach konwencja przewiduje oddalenie wniosku. W związku z tym postępowanie w tym zakresie powinno toczyć się sprawnie i winno być dostępne dla stron, tymczasem zmiana właściwości rzeczowej sądów orzekających w tej sprawie będzie stanowiła utrudnienie dla osób bezpośrednio nim zainteresowanych.

## BIBLIOGRAFIA

- Biedrzycka I., *Dobro dziecka w świetle konwencji haskiej dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2012, nr 1.
- Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, *Uwagi do projektu ustawy, przygotowanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości (UID 123), o wykonywaniu niektórych czynności organu centralnego w sprawach rodzinnych z zakresu obrotu prawnego na podstawie prawa Unii Europejskiej i umów międzynarodowych oraz zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw*, BSA I-021-12/17.
- Błęszyński J., Rodkiewicz-Ryżek A., *Ochrona praw dziecka w świetle standardów polskich i międzynarodowych*, „Pedagogia Christiana” 2012, nr 2/30.
- <http://www.waw.sa.gov.pl/index.php?p=m&idg=mg,77,79,129> (dostęp: 31.08.2020).
- <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/publications1/?dtid=42&cid=24> (dostęp: 31.08.2020)..
- <https://www.ms.gov.pl/pl/informacje/news,11592,chronimy-prawa-polskich-dzieci---ruszaja-nowe.html> (dostęp: 31.08.2020).
- Kulas M., *Praktyka stosowania Konwencji haskiej dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę* (cz. 1), „Palestra” 2009, nr 5–6.
- Kuźniak L., *Praktyka stosowania Konwencji haskiej, dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę*, „Biuletyn Informacyjny Rzecznika Praw Dziecka” 2009, nr 1–2.
- Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z 7 lutego 2017 r. w przedmiocie projektu ustawy o wykonywaniu niektórych czynności organu centralnego w sprawach rodzinnych z zakresu obrotu prawnego na podstawie prawa Unii Europejskiej i umów międzynarodowych oraz zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw.
- Szczęch D., *Ochrona praw dziecka w konwencjach międzynarodowych*, [m.wspia.eu/file/20244/08-SZCZECH+DOROTA.pdf](http://m.wspia.eu/file/20244/08-SZCZECH+DOROTA.pdf). (dostęp: 31.08.2020).
- Szmigiel K., *Ochrona praw dziecka w świetle regulacji prawa międzynarodowego i polskiego*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2018, nr 8.

## AMENDMENT TO NATIONAL PROVISIONS IMPLEMENTING THE HAGUE CONVENTION

## Summary

The article discusses issues related to the recently amended provisions of the Code of Civil Procedure with regard to proceedings in the case of an application to return a child filed under the Hague Convention. The amended Act changes the jurisdiction of a court in these matters, transferring it from the level of a lowest regional court to selected district courts, and in appeal proceedings, the only competent court is the Court of Appeal in Warsaw. The Act also introduces the possibility of lodging a cassation appeal against the decision of the second-instance court. As the Ministry of Justice, the author of the Bill, directly claims, the aim of the regulation is to ‘protect Polish children’. As a result, the Act raises extralegal emotions. With this in mind, and primarily considering the purpose of the Convention, which is the best interests of the child, the assessment of the amendments should be made with great caution.

Keywords: Hague Convention, civil aspects of international child abduction, child abduction, parental abduction

## NOWELIZACJA KRAJOWYCH PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH WYKONYWANIA KONWENCJI HASKIEJ

### Streszczenie

Artykuł dotyczy problematyki związanej z dokonaną w ostatnim czasie nowelizacją przepisów kodeksu postępowania cywilnego w zakresie postępowania w sprawie wniosku o wydanie dziecka złożonego na podstawie konwencji haskiej. Ustawa ta dokonuje zmiany właściwości rzeczowej sądu w tych sprawach, przenosząc je z poziomu sądu rejonowego do wybranych sądów okręgowych, a w postępowaniu odwoławczym jako jedyny właściwy określa Sąd Apelacyjny w Warszawie. Ustawa wprowadza także możliwość złożenia skargi kasacyjnej od postanowienia sądu drugiej instancji. Jak wprost przyznaje Ministerstwo Sprawiedliwości, będące autorem projektu ustawy, jej celem jest „ochrona polskich dzieci”. Powoduje to, że ustawie towarzyszą pozaprawne emocje. Mając to na względzie, a przede wszystkim patrząc na cel konwencji, jakim jest dobro dziecka, ocena dokonanych zmian powinna być dokonywana z dużą ostrożnością.

Słowa kluczowe: konwencja haska, cywilne aspekty uprowadzenia dziecka za granicę, uprowadzenie dziecka, porwanie rodzicielskie

## REFORMA DE NORMAS NACIONALES RELATIVAS A LA EJECUCIÓN DEL CONVENIO DE LA HAYA

### Resumen

El artículo versa sobre la problemática relacionada con la reforma efectuada últimamente de preceptos del código de procedimiento civil en cuanto al proceso de la solicitud de entrega de niño presentado en virtud del Convenio de la Haya. Esta ley modifica la competencia objetiva de Tribunales en estos casos, trasladándola de los Tribunales de Primera Instancia a determinados Tribunales regionales; en el proceso de apelación, el único órgano competente es el Tribunal de Apelación en Varsovia. La ley introduce también la posibilidad de presentar el recurso de casación contra auto del Tribunal de II instancia. Como admite directamente el Ministerio de Justicia, el autor de proyecto de la ley, su objetivo consiste en “proteger a los niños polacos”. Esto significa, que la ley está acompañada por emociones extralegales. Teniendo esto en cuenta y, en particular, viendo el objetivo de la Convención que es el bien del niño, la valoración de modificaciones efectuadas ha de ser muy precavida.

Palabras claves: Convención de la Haya, aspectos civiles de secuestro de niño al extranjero, secuestro de niño, secuestro parental

## ИЗМЕНЕНИЯ В НАЦИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ, КАСАЮЩЕМСЯ ВЫПОЛНЕНИЯ ГААГСКОЙ КОНВЕНЦИИ

### Аннотация

В статье рассматриваются вопросы, связанные с недавним изменением положений Гражданского процессуального кодекса, касающихся производства по заявлению о возвращении ребенка, поданному в соответствии с Гаагской конвенцией. Законом, вносящим эти поправки, изменена материальная юрисдикция суда по соответствующим делам. Они передаются с уровня районных судов на уровень нескольких окружных судов, а в качестве единственной апелляционной инстанции указан Апелляционный суд в Варшаве. Кроме этого, законом предусмотрена возможность подачи кассационной жалобы на решение суда второй инстанции. Автор законопроекта, которым является Министерство юстиции, прямо указывал, что его целью является «защита польских детей». Как следствие, принятию закона сопутствовали эмоции, никак не связанные с юриспруденцией. Ввиду этого, а также учитывая основную цель конвенции, которой является благополучие ребенка, к внесенным недавно изменениям следует относиться с большой осторожностью.

Ключевые слова: Гаагская конвенция; гражданские аспекты международного похищения ребенка; похищение ребенка; похищение ребенка родителем

## ÄNDERUNG DER EINZELSTAATLICHEN VORSCHRIFTEN ZUR AUSFÜHRUNG DES HAAGER ÜBEREINKOMMENS

### Zusammenfassung

Der Artikel behandelt Fragen im Zusammenhang mit der jüngsten Änderung der polnischen Zivilprozessordnung in Bezug auf die Behandlung eines Antrags auf Anordnung der Rückgabe eines Kindes nach dem Haager Übereinkommen. Durch dieses Gesetz ändert sich die sachliche Zuständigkeit der Gerichte in diesen Fällen und überträgt diese von der Ebene des Sąd rejonowy, der Eingangsinstanz in Zivil- und Strafsachen in Polen auf ausgewählte Bezirksgerichte (Sąd okręgowy), die gewöhnlich die zweite Instanz der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Polen sind, und legt das Berufungsgericht Warschau (Sąd Apelacyjny w Warszawie) als alleinig für Berufungsverfahren zuständiges Gericht fest. Das Gesetz räumt auch die Möglichkeit ein, gegen zweitinstanzlich ergangene Entscheidungen Kassationsbeschwerde einzulegen. Wie das polnische Justizministerium, das den Gesetzesentwurf ausgearbeitet hat, explizit einräumt, zielt dieses darauf ab, „polnische Kinder zu schützen“. Dies hat zur Folge, dass mit dem Gesetz auch außergerichtliche Emotionen einhergehen. Vor diesem Hintergrund und vor allem unter Berücksichtigung des Zwecks des Haager Übereinkommens, das das Wohl des Kindes im Auge hat, sollte die Bewertung der vorgenommenen Änderungen mit großer Vorsicht erfolgen.

Schlüsselwörter: Haager Übereinkommen, zivilrechtliche Aspekte der grenzüberschreitenden Kindesentführung, Kindesentführung, elterliche Kindesentführung



## MODIFICATION DES DISPOSITIONS NATIONALES CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION DE LA HAYE

### Résumé

L'article traite des questions liées à la récente modification des dispositions du Code de procédure civile dans le cadre de la procédure relative à la demande de remise de l'enfant présentée en vertu de la Convention de La Haye. Cette loi modifie la compétence matérielle du tribunal dans ces affaires, en les transférant du niveau du tribunal de district aux tribunaux d'arrondissement sélectionnés, et détermine la cour d'appel de Varsovie comme la seule compétente en matière de procédure d'appel. La loi prévoit également la possibilité de déposer une plainte en cassation contre une décision du tribunal de deuxième instance. Comme l'admet explicitement le ministère de la Justice, auteur du projet de loi, son objectif est de «protéger les enfants polonais». Il fait que l'acte s'accompagne d'émotions extra-légales. Dans cette optique, et surtout au regard de l'objet de la convention, qui est le bien de l'enfant, l'appréciation des changements doit se faire avec une extrême prudence.

Mots-clés : Convention de La Haye, aspects civils de l'enlèvement d'enfants, enlèvement d'enfants, enlèvement parental

## RIFORMA DELLE NORMATIVE NAZIONALI RIGUARDANTI L'APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONI DELL'AIA

### Sintesi

L'articolo riguarda la problematica legata alla riforma, ultimamente introdotta, delle norme del codice di procedura civile nell'ambito del procedimento circa la domanda di ritorno di minore, presentata sulla base della convenzione dell'Aia. Tale legge introduce variazioni della competenza *ratione materiae* del giudice in tali casi, trasferendola dal livello di tribunale circondariale a tribunali distrettuali scelti, e nel procedimento d'impugnazione come unico competente viene indicata la Corte di Appello di Varsavia. La legge introduce anche la possibilità di presentare un ricorso per cassazione avverso le sentenze del giudice di secondo grado. Come ammette esplicitamente il Ministero della Giustizia, autore del progetto di legge, il suo obiettivo è la "tutela dei bambini polacchi". Questo fa sì che la legge sia accompagnata da emozioni extragiuridiche. Considerando questo e soprattutto guardando all'obiettivo della convenzione, ossia il bene del bambino, la valutazione delle modifiche introdotte deve essere eseguita con grande prudenza.

Parole chiave: Convenzione dell'Aia, aspetti civili della sottrazione transfrontaliera di minore, sottrazione di minore, sottrazione da parte di un genitore

Cytuj jako: Kluza J., *Amendment to national provisions implementing the Hague Convention [Nowelizacja krajowych przepisów dotyczących wykonywania konwencji haskiej]*, „*Ius Novum*” 2020 (14) nr 3, s. 193–208. DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.32/j.kluza

Cite as: Kluza, J. (2020) ‘Nowelizacja krajowych przepisów dotyczących wykonywania konwencji haskiej’. *Ius Novum* (Vol. 14) 3, s. 193–208. DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.32/j.kluza



MAŁGORZATA SEKUŁA-LELENO \*

DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.33/m.sekula-leleno

**Granice obowiązku informacyjnego notariusza  
przy sporządzaniu aktu notarialnego –  
glosa do wyroku Sądu Najwyższego  
z dnia 28 czerwca 2019 r. (IV CSK 224/18)**

TEZA

Notariusz ponosi odpowiedzialność za wyrządzoną przez niego przy wykonywaniu czynności notarialnej szkodę zarówno wobec klienta, jak i osób trzecich, na podstawie art. 415 k.c., za niezachowanie należytej staranności (art. 49 Ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r., poz. 540 ze zm.), w sposób zawiniony, z uwzględnieniem zawodowego charakteru jego działalności (art. 355 § 2 k.c.) i granic staranności zawodowej wyznaczonych przez art. 80 § 1–3 u.p.n.

STAN FAKTYCZNY SPRAWY

Głosowane orzeczenie zapadło w stanie faktycznym, w którym powód wniósł o zasądzenie od pozwanej notariusz kwoty 87 189,53 zł na podstawie art. 49 i art. 80 Ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r., poz. 540 ze zm., dalej: u.p.n.) oraz art. 474 k.c. tytułem naprawienia szkody wyrządzonej przez zastępcę pozwanego notariusza przy sporządzeniu umowy darowizny lokalu mieszkalnego.

W sprawie powód dochodził od pozwanej notariusz naprawienia szkody wyrządzonej mu przez asesora notarialnego, za którego odpowiedzialność ponosi pozwana notariusz, wskutek niezbadania przez asesora podstawy nabycia od pozwanej gminy nieruchomości lokalowej przez darczyńcę oraz wskutek niepouczenia powoda jako

---

\* dr, adiunkt w Katedrze Prawa i Postępowania Cywilnego Uczelni Łazarskiego w Warszawie, Członek Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, e-mail: malgorzata.sekula@lazarski.pl, ORCID: 0000-0001-5015-9018

obdarowanego przy sporządzaniu umowy darowizny nieruchomości lokalowej w formie aktu notarialnego z dnia 31 grudnia 2009 r., że kolejne zbycie przez powoda otrzymanej nieruchomości może wywołać dla niego konsekwencje określone w art. 68 ust. 2 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r., poz. 220 4 ze zm., dalej: u.g.n.) w postaci obowiązku zwrotu bonifikaty udzielonej przez pierwotnego właściciela – Gminę Olsztyn. Powód wskazał, że na objętą pozwem kwotę składa się kwota zwróconej przez niego bonifikaty z odsetkami ustawowymi oraz poniesione przez powoda koszty postępowania sądowego i egzekucyjnego.

Wyrokiem z dnia 10 lutego 2017 r. Sąd Okręgowy w Olsztynie oddalił powództwo ze względu na niewykazanie przez powoda podstaw odpowiedzialności deliktowej pozwanej notariusz. W ocenie Sądu, obowiązek informacyjny asesora notarialnego sporządzającego umowę darowizny z dnia 31 grudnia 2009 r. (art. 80 § 2 i 3 u.p.n.) nie obejmował obowiązku pouczenia powoda o skutkach ewentualnych i mogących nastąpić w przyszłości czynności rozporządzających powoda, podejmowanych przez niego wobec lokalu mieszkalnego darowanego powodowi przez żonę. Sąd zauważył także, że obowiązek zwrotu bonifikaty, z którym powód wiązał twierdzenie o doznanej szkodzie, powstał nie w następstwie zawarcia umowy darowizny z dnia 31 grudnia 2009 r., lecz stanowił konsekwencję zawarcia kolejnej umowy darowizny z dnia 28 grudnia 2010 r., sporządzonej w innej kancelarii notarialnej.

Wyrokiem z dnia 8 grudnia 2017 r. Sąd Apelacyjny w Białymstoku oddalił apelację powoda, dzieląc ustalenia faktyczne i ocenę prawną Sądu pierwszej instancji.

Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 28 czerwca 2019 r. oddalił skargę kasacyjną jako bezzasadną.

## GŁOSA

Zasadniczy problem objęty glosowanym orzeczeniem sprowadzał się do odpowiedzi na pytanie, jaki jest zakres obowiązków nałożonych na notariuszy przepisami art. 80 § 2 i 3 u.p.n. Na tle glosowanego orzeczenia powstają jeszcze bardziej szczegółowe pytania: po pierwsze, czy notariusz jest obowiązany do osobistego badania treści podstawy nabycia nieruchomości przy zawieraniu przed nim umowy, której przedmiotem jest zbycie nieruchomości, oraz zbadania księgi wieczystej, co w konsekwencji może wskazywać na brak szczególnej staranności i czynić zasadnym pogląd o popełnieniu deliktu notarialnego. Po drugie, co najbardziej istotne, jaki jest zakres obowiązku informacyjnego notariusza, to znaczy czy notariusz jest obowiązany pouczyć strony tylko o skutkach konkretnej czynności prawnej, której strony przed nim dokonują, czy także o skutkach, które mogą powstać w konsekwencji zawarcia kolejnej umowy. W dalszej kolejności, co w sposób szczególny uwidacznia przedmiotowa sprawa, czy notariusz jest obowiązany pouczyć nabywcę o obowiązku zwrotu bonifikaty w przypadku zaktualizowania się przesłanek z art. 68 ust. 2 u.g.n. w sytuacji, gdy zbywcą jest pierwotny nabywca,

któremu została udzielona bonifikata, zaś nabywcą osoba bliska zbywcy. Zagadnienia te o ważkim znaczeniu, bo dotyczące zakresu obowiązków notariusza, nie były dotychczas przedmiotem szerszych wypowiedzi doktryny, czy judykatury.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się szczególną rolę notariusza jako „strażnika gwarantującego zgodność obrotu cywilnoprawnego z przepisami prawa i związaną z nią odpowiedzialność, w kontekście postrzegania w społeczeństwie formy aktu notarialnego jako gwarancji pewności obrotu prawnego, pewności ukształtowanego prawa i jego stabilności”<sup>2</sup>.

Jednakże kwestia zakresu odpowiedzialności notariusza wywołuje istotne rozbieżności w orzecznictwie, zwłaszcza sądów powszechnych. Niektóre sądy uznają bowiem, że obowiązek notariuszy ograniczony jest do badania skutków wynikających z dokonywanej przed nim czynności, a tym samym, iż notariusz nie ma obowiązku badania dokumentów, w tym podstawy nabycia, oraz pouczenia stron o innych skutkach niż wynikające bezpośrednio z danej czynności. Inne sądy zaś ujmują obowiązki notariusza szeroko i uznają, że notariusz powinien, poza skutkami bezpośrednimi czynności, pouczyć strony także o skutkach pośrednich, w szczególności jeżeli z okoliczności dokonywanej czynności skutki te mogą wystąpić<sup>3</sup>.

Odpowiedzi, czy też wytycznych co do tej kwestii nie można również ustalić, korzystając z dorobku doktryny, który w tym zakresie jest bardzo ograniczony.

## STATUS PRAWNY NOTARIUSZA – UWAGI OGÓLNE

Analizę wskazanych wyżej zagadnień warto poprzedzić kilkoma uwagami na temat statusu prawnego notariusza.

Zgodnie z art. 49 u.p.n., notariusz ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu czynności notarialnych na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym, z uwzględnieniem szczególnej staranności, do jakiej jest obowiązany przy wykonywaniu tych czynności. Z kolei art. 80 § 1 u.p.n. przewiduje, że akty i dokumenty powinny być sporządzone przez notariusza w sposób zrozumiały i przejrzysty. Przy dokonywaniu czynności notarialnych notariusz jest obowiązany czuwać nad należytym zabezpieczeniem praw i słuszych interesów stron oraz innych osób, dla których czynność ta może powodować skutki prawne,

---

<sup>2</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2016 r., II CSK 518/15, sn.pl; również: Uchwała Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 18 grudnia 2013 r., III CZP 82/13, Legalis; wyroki: z dnia 12 czerwca 2002 r., III CKN 694/00, Legalis; z dnia 17 maja 2002 r., I CKN 1157/00, Legalis; z dnia 23 stycznia 2008 r., V CSK 373/07, Legalis; z dnia 7 listopada 1997 r., II CKN 420/97, Legalis, a odpowiedzialność ta ma charakter deliktowy (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2016 r., II CSK 518/15, Legalis; Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2008 r., III CSK 366/07, niepubl; z dnia 12 czerwca 2002 r., III CKN 694/00, OSNC 2003, nr 9, poz. 124; z dnia 5 lutego 2004 r., III CKN 271/02, niepubl., oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 2007 r., III CZP 38/07, OSNC 2008, nr 7–8, poz. 76).

<sup>3</sup> Zob. A. Oleszko, *Przegląd orzecznictwa w sprawach notarialnych*, „Rejent” 2015, nr 12, s. 7 i nast.

a ponadto jest obowiązany udzielać stronom niezbędnych wyjaśnień dotyczących dokonywanej czynności notarialnej (art. 80 § 2 i 3 u.p.n.).

Granice tych obowiązków zostały określone w powołanych przepisach bardzo ogólnie, zostały jednak w znacznym stopniu sprecyzowane w doktrynie<sup>4</sup> oraz judykaturze<sup>5</sup>. Notariusz nadaje kształt prawny interesom majątkowym poszczególnych podmiotów, rozstrzygając o losach stosunków gospodarczych na przyszłość, gwarantuje zgodność obrotu cywilnoprawnego z przepisami prawa, jest „strażnikiem” obowiązującego porządku prawnego. Czynności notarialne muszą zapewniać wszystkim ich uczestnikom bezpieczeństwo prawne<sup>6</sup>.

W literaturze przedmiotu wskazano, że obowiązki te powinny w zasadzie ograniczać się do przewidywania wystąpienia skutków w sferze prawa cywilnego, których ocena pozostaje w bezpośrednim związku z dokonaną czynnością notarialną lub co najmniej „powiązana” jest z działalnością urzędową notariusza sporządzającego dany dokument<sup>7</sup>.

W zakresie objętym bezprzetargową sprzedażą nieruchomości komunalnych, związaną z udzieleniem bonifikaty, A. Oleszko wskazał, że zarówno wysokość bonifikaty, jak i jej zwrot uzależnione są od różnych czynników, dlatego notariusz nie jest zobowiązany do informowania o tym sposobie nabycia nieruchomości, gdyż taka ocena nie należy do jego kompetencji<sup>8</sup>.

G. Bieniek zaznaczył z kolei, że różne są zachowania notariusza sporządzającego umowę sprzedaży o skutkach rozporządzających w sytuacjach skorzystania przez nabywcę z bonifikat obniżających cenę nabycia nieruchomości<sup>9</sup>.

W doktrynie podkreśla się, że: „Od notariusza częstokroć wymaga się pouczenia pierwotnego nabywcy o możliwych skutkach przewidzianych w art. 68 u.g.n. co do zwrotu bonifikaty, a w każdym razie w wypadkach sporządzenia umowy, której przedmiotem jest dalsze rozporządzenie nieruchomością na rzecz osoby bliskiej”.

---

<sup>4</sup> Idem, *Prawo o notariacie. Komentarz. Część II*, Warszawa 2012, s. 256–257; M. Kolasiński, *Odpowiedzialność cywilna notariusza*, Toruń 2005.

<sup>5</sup> Por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2016 r., II CSK 518/15, OSP 2017, nr 1, poz. 2, z dnia 9 maja 2008 r., III CSK 366/07, niepubl.; z dnia 12 czerwca 2002 r., III CKN 694/00, OSNC 2003, nr 9, poz. 124; z dnia 5 lutego 2004 r., III CKN 271/02, niepubl., oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 2007 r., III CZP 38/07, OSNC 2008, nr 7–8, poz. 76.

<sup>6</sup> Por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2013 r., III CZP 82/13, OSNC 2014, nr 10, poz. 101.

<sup>7</sup> Przykładowo nie można wymagać od notariusza pouczenia nabywców nieruchomości gruntowych zabudowanych domami wielomieszkaniowymi, którzy stali się właścicielami (użytkownikami wieczystymi) gruntów zabudowanych w wyniku dokonanych uprzednio „procesów przekazywania” mienia Skarbu Państwa jednostkom samorządu terytorialnego, że dopiero oni – jako obecni właściciele nieruchomości – powinni liczyć się z możliwością skorzystania przez najemcę (osobę bliską najemcy) z przysługującego mu prawa pierwokupu w wypadku sprzedaży lokalu osobie trzeciej (wyrok SN z 26.08.2009 r., I CSK 137/09, LexPolonica nr 2375685). Ponadto nie należy wymagać od notariusza obowiązku informowania o rencie planistycznej dewelopera jako osoby profesjonalnej, uczestniczącej w obrocie nieruchomościami.

<sup>8</sup> A. Oleszko, *Prawo o notariacie. Komentarz. Tom I, część II*, Warszawa 2012, s. 273.

<sup>9</sup> Zob. G. Bieniek, w: *Komentarz u.g.n.*, s. 376–394.



Zdaniem A. Oleszki, zanim sformułuje się oczekiwania wobec notariusza w tym względzie, trzeba mieć na uwadze, że art. 68 u.g.n. ulegał częstym zmianom, co było i jest źródłem wielu wątpliwości prawnych. Obowiązkiem wyjaśniania tych wątpliwości co do zwrotu bonifikaty nie można obarczać notariusza<sup>10</sup>.

Autor wskazuje dalej, że „większe oczekiwania wobec notariusza należy odnosić do kolejnego rozporządzenia przedmiotową nieruchomością przez pierwotnego nabywcę, który z bonifikaty uznaniowej skorzystał, oraz do nabywcy jako osoby bliskiej, która z tego przywileju skorzystać nie może. Notariusz powinien uświadomić, że rozporządzenie nieruchomością z naruszeniem art. 68 ust. 2b u.g.d. może spowodować żądanie zwrotu bonifikaty, nawet gdyby zbywca uzyskana ze sprzedaży cenę przeznaczył na budowę domu jednorodzinnego”<sup>11</sup>.

W doktrynie wskazuje się ponadto, że granicą niezbędności wyjaśnień notariusza jest możliwość „powodowania skutków prawnych”, jakie czynność notarialna może wywołać<sup>12</sup>.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt głosowanego orzeczenia, wskazać należy, że umowa darowizny zawarta pomiędzy powodem a jego żoną nie spowodowała skutku w postaci obowiązku zwrotu bonifikaty, a rolą notariusza nie jest, jak się wydaje, przewidywanie, jakie kolejne umowy zamierza lub będzie zamierzał zawrzeć nabywca. Inną sprawą jest to, że powód zbyt daleko określił obowiązki notariusza poprzedzające sporządzenie aktu. Z uzasadnienia orzeczenia Sądu Najwyższego i wiążących ten Sąd ustaleń faktycznych wynika, że przy sporządzaniu umowy darowizny z dnia 31 grudnia 2009 r. zastępca notariusza przedsięwziął akty staranności polegające na sprawdzeniu treści księgi wieczystej prowadzonej dla lokalu mieszkalnego, sporządził prawidłową pod względem formalnym i ważną umowę darowizny, skutecznie przenoszącą prawo własności nieruchomości lokalowej na rzecz powoda oraz stanowiącą podstawę ujawnienia prawa powoda w księdze wieczystej, a także pouczył strony o skutkach tej czynności w zakresie związanych z nią konsekwencji, wskazanych w przytoczonych w treści umowy aktach prawnych.

Tym samym notariusz sprawdził treść księgi i ustalił, że pozwalała mu ona na sporządzenie aktu notarialnego. Darczyńca z kolei nie uprzedził notariusza, że nabył lokal z bonifikatą.

Obowiązki zawodowe notariusza nie zwalniają strony czynności prawnej od zadbania o swoje interesy, w tym w szczególności od zapoznania się z treścią księgi wieczystej, do której dostępność jest powszechna<sup>13</sup>. W tym kontekście trzeba podkreślić dodatkowo dwie szczególne okoliczności tej sprawy – po pierwsze, do spornej darowizny doszło pomiędzy małżonkami, co nie powinno wywoływać u notariusza podwyższonego stopnia przewidywania, że aktem notarialnym strony mogą wyrządzić sobie szkodę; po drugie — powód nie zaprzeczył, że zaj-

---

<sup>10</sup> Tak A. Oleszko, *Prawo o notariacie*, op. cit., s. 278; oraz G. Bieniek, w: *Komentarz u.g.n.*, s. 383.

<sup>11</sup> A. Oleszko, *Prawo o notariacie*, op. cit., s. 279.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 282.

<sup>13</sup> Wyrok SN z 17.09.2003 r. II CK 10/02 LexPolonica nr 363363.

mował się wówczas zawodowo obrotem nieruchomościami. Jako profesjonalista i mąż darczyńcy miał więcej od notariusza podstaw, by przypuszczać, że dalsze zbycie nieruchomości spowoduje utratę bonifikaty. Oceny tej, jak wynika z analizy uzasadnienia głosowanego orzeczenia, nie zmieniają poczynione ustalenia, że powód z umową nabycia przez żonę zapoznał się dopiero w 2012 r.

## STATUS PRAWNY NOTARIUSZA W ORZECZNICTWIE SĄDU NAJWYŻSZEGO

Notariusz pełni funkcję gwaranta bezpieczeństwa obrotu prawnego; jest nie tylko osobą zaufania publicznego, uznawany bywa także za organ pomocniczy w stosunku do wymiaru sprawiedliwości, aktywnego uczestnika szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości<sup>14</sup>. Notariusz jest osobą zaufania publicznego, a dokumenty zawierające czynności notarialne mają charakter dokumentów urzędowych w rozumieniu Kodeksu postępowania cywilnego.

Sąd Najwyższy już w orzeczeniu z dnia 22 marca 1935 r.<sup>15</sup> wyraził pogląd, że nie należy wymagać od notariusza ustalenia ponad wszelką wątpliwość autentyczności przedkładanego do czynności dokumentu, gdyż wystarczające jest zachowanie w tej mierze „dostatecznej staranności”, co oznacza choćby zwrócenie uwagi na widoczność podrobienia danego dokumentu.

W wyroku z dnia 25 września 2002 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że: „Należyta staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, którą określa się przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności, nie oznacza staranności wyjątkowej, lecz dostosowanej do działającej osoby, przedmiotu, jakiego działanie dotyczy, oraz okoliczności, w jakich działanie to następuje” .

Spośród orzeczeń wydanych przez Sąd Najwyższy należy wyróżnić uchwałę z dnia 9 maja 1995 r., III CZP 53/95<sup>16</sup>, w której przyjęto, że notariusz nie może na podstawie art. 80 § 2 u.p.n. odmówić sporządzenia czynności notarialnej; odmowa taka może nastąpić jedynie w razie spełnienia warunku wskazanego w art. 81 u.p.n.

Odnosnie do obowiązków ustawowych notariusza, Sąd Najwyższy wypowiedział się w wyroku z dnia 17 maja 2002 r.<sup>17</sup>, wskazując, że obowiązkiem ustawowym notariusza (art. 80 § 2 u.p.n.) jest – o ile nie zażąda odpowiednich dokumentów – osobiste zbadanie księgi wieczystej. Jeżeli notariusz dokona tego niestarannie, to jest przeoczy, badając księgę, wpisy bądź wzmianki o wnioskach i zapewni klienta o stanie rzeczy niezgodnym z treściami wpisów do księgi wieczystej, bądź ze złożonymi wnioskami, to nie zachowuje staranności w rozumieniu

---

<sup>14</sup> Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2003 r., K 49/01, OTK-A Zb.Urz. 2003, nr 9, poz. 101, oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 2007 r., III CZP 38/07, OSNC 2008, nr 7–8, poz. 76.

<sup>15</sup> C I 2123/34, PN 1935, nr 17, s. 381.

<sup>16</sup> LEX nr 563626.

<sup>17</sup> I CKN 1157/00, LEX nr 55249; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 czerwca 2017 r., IV CSK 104/17, OSNC 2018, nr 3, poz. 35.

art. 49 u.p.n. i ponosi odpowiedzialność za szkodę w całości<sup>18</sup>. Notariusz nie tylko bowiem – jak każdy, jest uprawniony do przeglądania ksiąg wieczystych, ale także jest uprawniony do zapoznawania się z aktami ksiąg wieczystych. Skoro przyjmuje zlecenie zbadania wszystkich obciążeń nieruchomości od przyszłego nabywcy, to niewątpliwie działa z nienależytą starannością, jeżeli przeoczy wzmiankę o wniosku i nie zbada jego treści.

W wyroku z dnia 5 lutego 2004 r., III CK 271/02<sup>19</sup>, Sąd Najwyższy, w ślad za swoim poglądem wyrażonym w uzasadnieniu uchwały z dnia 29 maja 1990 r., III CZP 29/90<sup>20</sup>, stwierdził, że notariusz sprawuje jurysdykcję prewencyjną, oddziałując na zainteresowanych kontrahentów, tak aby swoje stosunki prawne ukształtowali zgodnie z prawem i zasadami współżycia społecznego. Stanowisko to podzielił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 7 listopada 2010 r., III CZP 86/10<sup>21</sup>.

Jeśli natomiast chodzi o model postępowania notariusza w związku z art. 81 u.p.n., to istotne znaczenie ma wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 listopada 1997 r., II CKN 420/97<sup>22</sup>, w którym przyjęto, że notariusz ponosi odpowiedzialność za dokonanie czynności notarialnej sprzecznej z prawem. Wskazano też, że notariusz ma obowiązek poinformowania zainteresowanej strony o sprzeczności z prawem, a także odmówienia dokonania czynności nawet wtedy, gdy poinformowana o tym strona podtrzymuje żądanie sporządzenia aktu notarialnego. Sąd Najwyższy podkreślił, że uprzedzenie o ryzyku prawnym związanym ze sporządzaną umową wprawdzie odpowiada treści art. 80 § 2 u.p.n., ale nie wystarcza z punktu widzenia art. 81 u.p.n.

W uchwale z dnia 18 grudnia 2013 r. III CZP 82/13 SN, odnosząc się do statusu notariusza i jego zadań w polskim systemie prawnym, wyjaśnił, że:

Notariusz jest osobą zaufania publicznego, a dokumenty zawierające czynności notarialne mają charakter dokumentów urzędowych w rozumieniu kodeksu postępowania cywilnego. Zadaniem notariusza jest zapewnienie bezpieczeństwa obrotu prawnego i wiarygodności. Państwo przeniosło na notariusza część swoich kompetencji w zakresie czynności, które uznało za doniosłe pod względem prawnym i ogólnospołecznym. Zadania notariusza są istotne również z perspektywy podmiotu prawa cywilnego. Notariusz nadaje kształt prawny interesom majątkowym poszczególnych podmiotów, rozstrzygając o losach stosunków gospodarczych na przyszłość, gwarantuje zgodność obrotu cywilnoprawnego z przepisami prawa, jest „strażnikiem” obowiązującego porządku prawnego. Czynności notarialne muszą zapewniać wszystkim ich uczestnikom bezpieczeństwo prawne. Notariusz ma eliminować bądź ograniczać ryzyko przyszłego sporu przed sądem, a jeśliby do sporu

---

<sup>18</sup> Por. orzeczenie Sądu Najwyższego C III 577/36, PN 1937, nr 17–18, s. 140, i wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7.11.1997 r., II CKN 420/97, niepubl.

<sup>19</sup> LEX nr 602711.

<sup>20</sup> OSNC 1990, nr 12, poz. 150.

<sup>21</sup> OSNC 2011, nr 5, poz. 41 oraz uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1990 r., III CZP 29/90, OSNC 1990, nr 12, poz. 50.

<sup>22</sup> OSNC 1998, nr 5, poz. 76.

doszło to rolą notariusza jest usprawnienie postępowania cywilnego przez dostarczenie jednoznacznych dowodów.

Podkreślił ponadto, iż

na ocenę odpowiedzialności notariusza w związku z naruszeniem art. 81 u.p.n. nie ma wpływu postawa kontrahentów, jak i udzielenie przez notariusza wyczerpujących wyjaśnień co do prawnych zagrożeń związanych z transakcją. Decydujące jest bowiem wyeliminowanie niebezpieczeństwa dokonania wadliwych czynności notarialnych, a nie jedynie zmuszenie stron do głębszej refleksji co do dokonywanej czynności, czy też zapewnienie stronom prawidłowej informacji o skutkach i zagrożeniach związanych z dokonywaną czynnością prawną.

W wyroku z dnia z dnia 27 kwietnia 2016 r. SN podkreślił, że ocena szczególnej staranności, jako podstawy odpowiedzialności z art. 49 u.p.n., wymaga każdorazowego odniesienia *in casu* i wadliwa jest próba konstruowania na tym gruncie uniwersalnej zasady przestrzegania prawa przez notariusza<sup>23</sup>.

Z dokonanego przeglądu wybranych, najbardziej reprezentatywnych judykatów wynika, że podstawowe obowiązki notariusza wypływają wprost z zasad porządku prawnego i wiążą go w równej mierze zarówno względem klienta, jak i osoby trzeciej. Ustawa zobowiązuje bez wątpienia notariusza do zachowania przy wykonywaniu tych obowiązków szczególnej staranności.

## ANALIZA WŁASNA

W przedmiotowej sprawie objętej glosowanym orzeczeniem najważniejszą kwestią był zwrot bonifikaty udzielonej pierwotnemu nabywcy (żonie powoda) nieruchomości lokalowej na podstawie art. 68 u.g.n. Bez wątpienia zwracają uwagę liczne zmiany tego przepisu, zwłaszcza dotyczące tego, kto ma obowiązek zwrotu bonifikaty. Na trudności w wykładni i stosowaniu tego przepisu zwrócił uwagę także SN w uzasadnieniu glosowanego orzeczenia<sup>24</sup>. Z treści umowy notarialnej z dnia 7 grudnia 2009 r. wynikało, że notariusz sporządzający tę umowę udzielił pouczenia co do treści art. 68 u.g.n. Zawarcie zatem umowy darowizny nieruchomości lokalowej na rzecz powoda nie pociągnęło za sobą skutku polegającego na obowiązku zwrotu bonifikaty przez strony tej czynności, ponieważ powód jako mąż był osobą bliską darczyńcy w rozumieniu art. 68 ust. 2a pkt 1 u.g.n., w brzmieniu obowiązującym w dacie zawarcia tej umowy. Przy sporządzaniu tej

---

<sup>23</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2016 r., II CSK 518/15, OSP 2017, nr 1, poz. 2.

<sup>24</sup> Por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2010 r., III CZP 131/09, OSNC 2010, nr 9, poz. 118; uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2008 r., III CZP 130/2007, OSNC 2008, nr 10, poz. 108; wyroki Sądu Najwyższego z dnia 14 lipca 2010 r., V CSK 15/10, OSNC-ZD 2011, nr A, poz. 15 oraz z dnia 24 stycznia 2013 r., II CSK 286/12, niepubl.

umowy zastępca notariusza pouczył strony o bezpośrednich skutkach prawnych tej czynności wskazanych w przytoczonych w treści tej umowy aktach prawnych. Trafnie SN podkreślił, że obowiązek udzielenia stronom niezbędnych wyjaśnień dotyczących dokonywanej czynności notarialnej (art. 80 § 3 u.p.n.) nie obejmuje działań zastępcy notariusza o charakterze doradczym lub informacyjnym wobec powoda, nie dotyczących bezpośrednio formy, treści i skutków prawnych dokonywanej czynności notarialnej w postaci darowizny lokalu, lecz odnoszących się do zamiarów lub wszelkich możliwych do przeprowadzenia w przyszłości czynności powoda wobec przedmiotu nabytego prawa. Przeciwnie stanowisko byłoby trudne do zaakceptowania, albowiem wykracza poza zakres ustawowych obowiązków notariusza wskazanych w art. 80 § 2 i 3 u.p.n., determinowanych funkcją notariusza jako głównego regulatora sfery obrotu gospodarczego i bezpieczeństwa prawnego umawiających się stron oraz „gwaranta” pewności i stabilności obrotu cywilnoprawnego. Zrównuje pozycję notariusza z prywatnym doradcą prawnym, doradcą podatkowym lub inwestycyjnym jednej ze stron czynności, a ponadto zakłada powinność przewidywania przez notariusza rodzaju i charakteru możliwych w przyszłości działań strony w odniesieniu do przedmiotu umowy, do czego nie ma podstaw prawnych. Nie ulega wątpliwości, że notariusz powinien pouczyć pierwotnego nabywcę o skutkach ewentualnego zbycia lokalu przed upływem lat 5, co – jak wynika z analizy stanu faktycznego sprawy – miało miejsce w akcie notarialnym z 2009 r. Wydaje się nieuprawniona taka interpretacja przepisów, według której obowiązek interpretacyjny miałby obciążać notariusza także wtedy, gdy pierwotny nabywca daruje nieruchomość na rzecz swojego małżonka i czynność ta nie powoduje żadnego obowiązku zwrotu bonifikaty. Notariusz niejako *de lege ferenda* musiałby pouczać obdarowanego, że jeżeli w przyszłości zechce zbyć nieruchomość przed upływem 5 lat, to musi się liczyć z obowiązkiem zwrotu bonifikaty.

Wydaje się, że jak trafnie przyjęły sądy merittii, właściwa wykładnia art. 80 § 2 i 3 u.p.n. nie może nakładać tak daleko idącego obowiązku na notariusza i przewidywania możliwych zachowań stron w przyszłości. Ponadto z literalnego brzmienia § 2 wynika, że chodzi o czynność notarialną dokonywaną, a nie taką, która może, ale nie musi być dokonana w przyszłości i mało prawdopodobną z uwagi na utratę bonifikaty. Wyżej wskazane obowiązki nie są jednak nieograniczone i – jak słusznie wskazuje się w utrwalonych już poglądach doktryny prawniczej – „powinny one w zasadzie ograniczać się do przewidywania wystąpienia skutków w sferze prawa cywilnego, których to ocena pozostaje w bezpośrednim związku z dokonana czynnością notarialną”. Obowiązki notariusza nie zwalniają stron czynności prawnej od zadbania o swoje interesy, w tym w szczególności od zapoznania się z treścią księgi wieczystej, do której dostępność jest powszechna<sup>25</sup>. Strona powinna bowiem także informować notariusza o wszelkich okolicznościach mogących mieć wpływ na daną czynność notarialną, w szczególności gdy strona ta jest profesjonalistą z zakresu obrotu nieruchomościami.

---

<sup>25</sup> Wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2003 r., II CK 10/02.

Dodatkowo należy wskazać, że § 2 art. 19 u.p.n. zakazuje notariuszowi *explicite* zajmowania się doradztwem w interesach.

W dalszej kolejności § 3 stanowi o niezbędnych wyjaśnieniach dotyczących dokonywanej czynności notarialnej, czyli udzielenia należytych pouczeń przez notariusza, przed którym dokonywana jest ta czynność, która rodzi obowiązek zwrotu bonifikaty. Nie mieści się zatem w tych granicach nałożenie na notariusza obowiązku analizowania poprzednich aktów notarialnych i dokonywanie ich analizy pod kątem możliwych postanowień dotyczących bonifikaty, ostrzeganie stron o możliwości zwrotu bonifikaty w wypadku zbycia nieruchomości. Tym samym w granicach obowiązku informacyjnego notariusza nie mieści się obowiązek oceny prawa materialnego i przewidywanie konsekwencji wynikających, tak jak w analizowanym stanie faktycznym, z dalszego zbycia nieruchomości. Trafnie zauważa się, że obowiązek zachowania przez notariusza należytej staranności nie może być utożsamiany z obowiązkiem przeprowadzenia prawidłowej wykładni, jeśli za tym ostatnim ma stać taki sposób tej wykładni, który następnie zostanie zaaprobowany przez sąd<sup>26</sup>. Notariusz nie rozstrzyga sporu o prawo ani nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości. Bez wątpienia jednym z głównych jego zadań jest ochrona bezpieczeństwa obrotu cywilnoprawnego przez prewencyjne eliminowanie wadliwych czynności prawnych oraz ochrona interesu stron przez zapobieżenie zaangażowaniu się przez nie w przedsięwzięcie, które może zostać później uznane za prawnie wadliwe. Postępowanie związane z dokonywaniem czynności notarialnych nie zapewnia notariuszowi instrumentów prawnych umożliwiających skompletowanie informacji, w szczególności nie jest w stanie ustalić podstawy faktycznej w stopniu typowym dla postępowania sądowego.

## GRANICE STARANNOŚCI ZAWODOWEJ NOTARIUSZA

Na tle głosowanego orzeczenia kolejny zarzut sprowadzał się do tego, że notariusz (asesor) miał obowiązek zbadania umowy nabycia lokalu mieszkalnego od gminy i poinformowania powoda o skutku ewentualnego dalszego rozporządzenia przez niego darowanym mu lokalem w przyszłości w postaci powstania po jego stronie obowiązku zwrotu bonifikaty, udzielonej żonie powoda przy nabyciu przez nią tego lokalu od gminy. Spór zatem koncentrował się wokół zakresu obowiązków zastępcy notariusza przy sporządzaniu przedmiotowej umowy w formie aktu notarialnego, granic obowiązku czuwania przez niego nad należytym zabezpieczeniem praw i interesów stron tej czynności (powoda i jego żony), a także obowiązku informacyjnego w stosunku do stron tej czynności (art. 80 § 2 i 3 u.p.n.).

Wydaje się, że notariusz zobowiązany jest do zachowania szczególnej staranności, która obejmuje nie tylko wymóg sporządzenia aktu notarialnego zgodnie z wymogami formalnymi, ale także obowiązek oceny prawa materialnego, którego ustalenie jest możliwe po zbadaniu dokumentów związanych z przedmiotem aktu notarialnego i konsekwencjach wynikających z dalszego zbycia nieruchomości.

---

<sup>26</sup> III CZP 82/13.



Odpowiedzialność notariusza za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu czynności notarialnych zachodzi bowiem wtedy, gdy spełnione zostały przesłanki wynikające z art. 49 u.p.n., przy czym zobowiązany jest on do zachowania przy dokonywaniu czynności szczególnej staranności.

Powyższe rodzi zatem jeszcze jedno pytanie: o granice staranności zawodowej notariusza<sup>27</sup>. Z uwagi na rangę zawodu, poszukiwanie właściwych rozwiązań w celu dookreślenia kryterium szczególnej staranności odbywa się przez nawiązanie do treści art. 355 § 2 k.c. Można przyjąć za E. Drozdem, że odwołanie się do „szczególnej staranności” nic nie wyjaśnia. Staranność zawodowa notariusza wyznaczana jest zakresem jego powinności<sup>28</sup>. Z kolei zdaniem A.A. Machnickiej, staranność jest generalnie określana jako zespół pozytywnych cech charakteryzujących zachowanie się dłużnika; postępowanie to powinny cechować: sumienność, zapobiegliwość, ostrożność, przeczność i dbałość o osiągnięcie zamierzonego celu<sup>29</sup>. Zdaniem Z. Banaszczyka i P. Graneckiego, należyta staranność to obiektywnie istniejący wzorzec postępowania, stworzony w celu jak najlepszego, poprawnego wykonywania zobowiązania, zabezpieczający przy tym interesy zobowiązanych przez odniesienie treści staranności do danego rodzaju stosunków<sup>30</sup>.

Słusznie wskazuje A. Oleszko, że na gruncie art. 49 prawa notarialnego mamy do czynienia z jedną z odmian tak zwanej staranności zawodowej<sup>31</sup>.

Mając na uwadze zawodowy charakter, przyjąć można, za M. Safjanem, że kryterium zawodowej staranności prowadzi do zaostrzenia wymagań dotyczących wykonywania zobowiązania, gdyż umożliwia sformułowanie zarzutu niestaranności w odniesieniu do takich powinności, które – jeżeli nawet nie zostały sformułowane przez strony – ściśle związane są z profesjonalnym charakterem danej działalności i przez to wyznaczają uzasadnione oczekiwania kontrahenta<sup>32</sup>.

M. Sośniak trafnie podkreśla na tym tle, iż nie należy tu przyjmować jako założenia wymogu zawsze najwyższej staranności ani też obniżać *a limine* standardów do poziomu zupełnie minimalnego. Autor za prawidłowe uznaje posługiwanie się w omawianych zakresie terminem „należyta staranność”, a więc określeniem funkcjonującym w obrębie art. 355 § 1 k.c. Będzie tu więc chodzić o staranność wymaganą w stosunkach danego rodzaju, jakiej można wymagać od danej grupy osób, przez co będzie ona różna w zależności od okoliczności; niekiedy średnia, innym znów razem bardzo wysoka<sup>33</sup>.

---

<sup>27</sup> Szerzej w tym zakresie zob. M. Sekuła-Leleno, *Glosa do wyroku SN z 27.04.2016 r. II CSK 518/15, „Rejent” 2017, nr 1 s. 89–108.*

<sup>28</sup> E. Drozd, *Odpowiedzialność notariusza w wypadku nieważnej (bezsuktecznej) czynności prawnej. III Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej. Nowoczesny notariat w bezpiecznym państwie*, pod red. R. Szytyka, Warszawa 2006, s. 81.

<sup>29</sup> Zob. A.A. Machnicka, *Przedkontraktowe porozumienia – umowa o negocjacje i list intencyjny. Studium prawoporównawcze*, Warszawa 2007, s. 247.

<sup>30</sup> Zob. Z. Banaszczyk, P. Granecki, *O istocie należytej staranności*, „Palestra” 2002, nr 7–8, s. 19, oraz w tym zakresie M. Sośniak, *Należyta staranność*, Katowice 1980, s. 115–119.

<sup>31</sup> A. Oleszko, *Ustrój polskiego notariatu*, Kraków 1999, s. 222.

<sup>32</sup> Zob. M. Safjan, w: J. Okolski (red.), *Prawo handlowe*, Warszawa 1999, s. 389.

<sup>33</sup> M. Sośniak, *Elementy winy nieumyślnej w prawie cywilnym*, Pr.Nauk.UŚl.Pr.Prawn. 1975, nr 6, s. 161–162; idem, *Należyta staranność*, op. cit., s. 171, 189–190. W monografii autor wskazuje,



Trzeba jednak podkreślić, na co słusznie zwraca się ostatnio uwagę w literaturze przedmiotu, że samo stwierdzenie, iż w określonym przypadku podlegające ocenie zachowanie danej osoby odbiegało od omówionego powyżej wzorca, implikuje jedynie wniosek o niedołożeniu przez nią należytej staranności, jednakże nie przesądza jeszcze o możliwości przypisania jej winy. Podnosi się przy tym, że postawienie zarzutu zawinienia będzie wyłączone nie tylko w razie faktycznego braku możliwości dopełnienia wymogów należytej staranności, ale także wówczas, gdy wybór określonego sposobu postępowania dokonany został z uwagi na posiadanie niepełnych lub mylnych informacji, a więc w wypadku usprawiedliwionego błędu bądź też ze względu na nieprawidłową sytuację motywacyjną (np. działanie pod wpływem groźby)<sup>34</sup>. Nie ulega wątpliwości, że działania notariusza w aspekcie prawnym zmierzają do zabezpieczenia pewności obrotu prawnego, a w konsekwencji także – ładu prawnego. W tym więc zakresie trafnie podkreśla się w literaturze przedmiotu, że notariusz nie może „bezkrytycznie i bez żadnej refleksji odnosić się do przedkładanych mu dokumentów, mających wpływ nie tylko na ważność oraz skuteczność stwierdzanej w akcie notarialnym czynności prawnej, ale także na charakter samego sporządzanego dokumentu notarialnego”<sup>35</sup>.

Wydaje się ponadto, że w zgodzie z tym poglądem pozostaje trafne spostrzeżenie B. Lewaszkiwicz-Petrykowskiej, wskazującej, iż „prawie wszystkie propozycje ulepszenia tzw. odpowiedzialności zawodowej nacechowane są wyraźną dążnością

---

że należyta staranność może oznaczać tak staranność zwykłą, przeciętną, jak i ponadprzeciętną. Nie można jednak, według tego autora, mówić o jej podwyższonym poziomie, na przykład w stosunku do profesjonalistów, gdyż nawet staranność zawodowa stanowi po prostu inny rodzaj staranności, która także powinna być kwalifikowana jako należyta, gdyż ta ostatnia po prostu jest dostosowywana do określonego stanu faktycznego, i to zarówno pod względem podmiotowym, a więc względem podmiotu, którego aktywność jest oceniana, jak i przedmiotu, którego aktywność ta dotyczyła, a także w odniesieniu do okoliczności, w jakich miała ona miejsce. Zróżnicowanie zachodzi zatem pomiędzy kształtem zobiektywizowanych wzorcowych modeli staranności a nie poziomem pilności w działaniu. Odmienne w wyroku SA w Krakowie z dnia 9 marca 2001 r., I ACa 124/01, PS 2002, nr 10, poz. 130, w którym sąd ten stwierdził, że od lekarzy wymaga się staranności wyższej niż przeciętna z uwagi na przedmiot ich zabiegów, którym jest człowiek i skutki, które często są nieodwracalne; tak też w głosie tego orzeczenia M. Nesterowicz, który zgadzając się z jego tezą, podniósł, że wymagania stawiane specjalistom muszą być wyższe, zależne przy tym od stanu wiedzy i postępowania medycyny, z uwagi na to, iż lekarz powinien stale pogłębiać i uaktualniać swoją wiedzę i umiejętności zawodowe; por. M. Nesterowicz, *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 9 marca 2001 r., I ACa 124/01, PS 2002, nr 10, s. 132*. Słusznie autor ten wykazał skłonności do posługiwania się pojęciem staranności należytej, zamiast przeciętnej, albowiem ta ostatnia rzeczywiście kojarzy się niektórym autorom w sposób pejoratywny. Na przykład S. Grzybowski podniósł, że: „Dążąc do ustaleń w zakresie odpowiedzialności cywilnej lekarza należy mieć na względzie istniejący stan wiedzy i sztuki lekarskiej oraz właściwy poziom przezorności i staranności, dbałości i troski o chorego. Nie chodzi przy tym o wartości przeciętne, jakiegokolwiek, których przyjęcie wynikałoby z kapitulacji wobec nieraz niezadawalającego aktualnego stanu rzeczy, ale – przeciwnie – o poziom najwyższy”; zob. S. Grzybowski, *Odpowiedzialność cywilna lekarza, w: Odpowiedzialność cywilna za wyrządzenie szkody (zagadnienia wybrane)*, pod red. S. Grzybowskiego, Warszawa 1969, s. 159–160.

<sup>34</sup> P. Machnikowski, *System Prawa Prywatnego*, op. cit., s. 415.

<sup>35</sup> A. Oleszko, *Staranność zawodowa notariusza w świetle art. 80 prawa o notariacie*, „Rejent” 1997, nr 9, s. 16–17.

do jej zaostżenia i zobiektywizowania". Autorka trafnie podkreśla, że zaostżenie odpowiedzialności musi mieć swoje granice. Uczynienie każdego zawodowca odpowiedzialnym za wszystkie konsekwencje jego działania nie byłoby celowe<sup>36</sup>.

Dookreślenie winy notariusza to poszukiwanie (konstruowanie) wzorca poziomu staranności zawodowej (szczególnej staranności) notariusza, która to ocena nie jest wolna od kontrowersji<sup>37</sup>. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu swojego stanowiska trafnie podniósł, że notariusz ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy sporządzaniu konkretnego aktu notarialnego na skutek niedopełnienia obowiązków poinformowania stron o wszystkich konsekwencjach składanych przez nich oświadczeń, konstruujących treść dokonywanej czynności notarialnej. Chodzi tu o skutki w sferze prawa cywilnego związane bezpośrednio z tą czynnością notarialną lub urzędową działalnością notariusza sporządzającego akt notarialny.

## WNIOSKI

Ocena zawinienia notariusza musi być dokonywana z uwzględnieniem zawodowego charakteru jego działalności (art. 355 § 2 k.c.) i wyrażonego wprost w art. 49 u.p.n. kryterium szczególnej staranności<sup>38</sup>. Wymaganie szczególnej staranności jest związane z powierzoną notariuszowi rolą strażnika obrotu prawnego – osoby zaufania publicznego (art. 2 § 1 u.p.n.), dbającej o to, by uczestnicy obrotu kształtowali swoje stosunki prawne w sposób zgodny z prawem i zasadami współżycia społecznego oraz pozwalający złagodzić ryzyko przyszłego postępowania sądowego<sup>39</sup>. Obowiązki spoczywające w tym zakresie na notariuszu konkretyzuje art. 80 § 2 u.p.n., nakazując czuwanie nad należytym zabezpieczeniem praw i słusnych interesów stron i innych osób, dla których czynność może wywoływać skutki prawne. Funkcja sprawowana przez notariusza w powiązaniu z podstawą odpowiedzialności wynikającą z art. 415 k.c. w związku z art. 49 u.p.n. sprawia, że do przypisania notariuszowi odpowiedzialności wystarcza najlżejsza postać winy (*culpa levissima*), ustalonej przy wykorzystaniu wspomnianego wysokiego miernika staranności<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> B. Lewaszkiwicz-Petrykowska, *Nowe tendencje w zakresie cywilnej odpowiedzialności zawodowej, Rozprawy z polskiego i europejskiego prawa prywatnego*, Kraków 1994, s. 190.

<sup>37</sup> Por. np. M. Safjan, w: *Kodeks cywilny. Komentarz, t. 1*, pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 2002, s. 677 i nast., oraz A. Oleszko, *Akt notarialny jako podstawa odpowiedzialności prawnej notariusza – dyscyplinarnej, cywilnej, karnej*, Warszawa 2015.

<sup>38</sup> Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2002 r., III CKN 694/00, OSNC 2003, nr 9, poz. 124.

<sup>39</sup> Por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2013 r., III CZP 82/13, OSNC 2014, nr 10, poz. 101.

<sup>40</sup> Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 czerwca 2017 r., IV CSK 104/17, OSNC 2018, nr 3, poz. 35, oraz wyrok SN z dnia 22 marca 2019 r. I CSK 89/18.

## BIBLIOGRAFIA

- Banaszczyk Z., Granecki P., *O istocie należytej staranności*, „Palestra” 2002, nr 7–8.
- Bieniek G., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Drozd E., *Odpowiedzialność notariusza w wypadku nieważnej (bezskutecznej) czynności prawnej*. III Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej. *Nowoczesny notariat w bezpiecznym państwie*, pod red. R. Sztuka, Warszawa 2006.
- Grzybowski S., *Odpowiedzialność cywilna lekarza*, w: *Odpowiedzialność cywilna za wyrządzenie szkody (zagadnienia wybrane)*, pod red. S. Grzybowskiego, Warszawa 1969.
- Kolasiński M., *Odpowiedzialność cywilna notariusza*, Toruń 2005.
- Lewaszkiwicz-Petrykowska B., *Nowe tendencje w zakresie cywilnej odpowiedzialności zawodowej*. *Rozprawy z polskiego i europejskiego prawa prywatnego*, Kraków 1994.
- Machnicka A.A., *Przedkontraktowe porozumienia – umowa o negocjacje i list intencyjny*. *Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2007.
- Machnikowski P., *System Prawa Prywatnego*, Warszawa 2018.
- Nesterowicz M., *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 9 marca 2001 r.*, I ACA 124/01, PS 2002, nr 10.
- Oleszko A., *Akt notarialny jako podstawa odpowiedzialności prawnej notariusza – dyscyplinarnej, cywilnej, karnej*, Warszawa 2015.
- Oleszko A., *Prawo o notariacie*. *Komentarz*. Część I i II, Warszawa 2012.
- Oleszko A., *Przegląd orzecznictwa w sprawach notarialnych*, „Rejent” 2015, nr 12.
- Oleszko A., *Staranność zawodowa notariusza w świetle art. 80 prawa o notariacie*, „Rejent” 1997, nr 9.
- Oleszko A., *Ustrój polskiego notariatu*, Kraków 1999.
- Safjan M., w: *Kodeks cywilny*. *Komentarz*, t. 1, pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 2002.
- Sekuła-Leleno M., *Glosa do wyroku SN z 27.04.2016 r.* II CSK 518/15, „Rejent” 2017, nr 1.
- Sośniak M., *Elementy winy nieumyślnej w prawie cywilnym*, Pr.Nauk.UŚl.Pr.Prawn. 1975, nr 6.
- Sośniak M., *Należyta staranność*, Katowice 1980.

Wykaz skrótów:

OSNC – „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna”

OSP – „Orzecznictwo Sądów Polskich”

PN – Przegląd Notarialny

OSNC-ZD – „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna – Zbiór Dodatkowy”

Pr.Nauk.UŚl.Pr.Prawn. – „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego. Problemy Prawne”

PS – „Przegląd Sądowy”

## LIMITS OF A NOTARY'S OBLIGATION OF DISCLOSURE IN THE MAKING OF A DEED – GLOSS ON THE SUPREME COURT JUDGMENT OF 28 JUNE 2019, IV CSK 224/18

### Summary

A notary is liable for harm inflicted in the course of a notarial transaction whether on a client or third parties, on the basis of Article 415 of the Civil Code, on account of failure to exercise due

diligence (Article 49 Notarial Law Act), in a culpable manner, subject to the professional nature of the notary's activities (Article 355 § 2 Civil Code) and the limits of professional diligence set out by Article 80 § 1 to § 3 NLA. The notary is the bearer of an office of public trust, and documents containing notarial transactions are official documents within the meaning of the Code of Civil Procedure. The notary's task is to guarantee the safety and credibility of legal transactions, which is of importance both to the public interest and the private interests of parties to notarial transactions. The proceedings before the notary are not a contest between the parties, and the nature of control exercised by the notary is preventive.

Keywords: notarial tort, harm, disclosure obligation, due diligence, status of a notary

### GRANICE OBOWIĄZKU INFORMACYJNEGO NOTARIUSZA PRZY SPORZĄDZANIU AKTU NOTARIALNEGO – GŁOSA DO WYROKU SĄDU NAJWYŻSZEGO Z 28 CZERWCA 2019 R., IV CSK 224/18

#### Streszczenie

Notariusz ponosi odpowiedzialność za wyrządzoną przez niego przy wykonywaniu czynności notarialnej szkodę zarówno wobec klienta, jak i osób trzecich, na podstawie art. 415 k.c., za niezachowanie należytej staranności (art. 49 u.p.n.), w sposób zawiniony, z uwzględnieniem zawodowego charakteru jego działalności (art. 355 § 2 k.c.) i granic staranności zawodowej wyznaczonych przez art. 80 § 1–3 u.p.n. Notariusz jest osobą zaufania publicznego, a dokumenty zawierające czynności notarialne mają charakter dokumentów urzędowych w rozumieniu kodeksu postępowania cywilnego. Jego zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa i wiarygodności obrotu prawnego, co jest istotne zarówno z punktu widzenia interesu publicznego, jak i prywatnych interesów stron czynności notarialnych. Postępowanie przed notariuszem nie ma charakteru sporu między stronami, a kontrola sprawowana przez niego jest kontrolą prewencyjną.

Słowa kluczowe: delikt notarialny, szkoda, obowiązek informacyjny, należyta staranność, status notariusza

### LOS LÍMITES DE OBLIGACIÓN DE INFORMACIÓN POR PARTE DE NOTARIO A LA HORA DE PREPARAR LA ESCRITURA PÚBLICA – COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 28 DE JUNIO DE 2019, IV CSK 224/18

#### Resumen

El notario incurre en responsabilidad por el daño ocasionado a la hora del acto notarial tanto frente al cliente como a los terceros, en virtud del art. 415 del código civil, por no observar diligencia debida (art. 49 de la ley derecho de notariado), mediando la culpa, teniendo en cuenta el carácter profesional de su actividad (art. 355 § 2 del código civil) y dentro de los límites de diligencia profesional establecidos por el art. 80 § 1-3 ley derecho de notariado. El notario es una persona de fe pública y los documentos notariales se consideran como

documentos oficiales de acuerdo con el código de procedimiento civil. Su papel consiste en dar la seguridad y credibilidad de tráfico jurídico, lo que es importante tanto desde el punto de vista de interés público como de interés privado de partes de actos notariales. El proceso ante el notario no tiene carácter litigioso entre las partes y el control ejercido por él es un control preventivo.

Palabras claves: infracción notarial, daño, obligación de información, diligencia debida, estatus de notario

#### ПРЕДЕЛЫ ОБЯЗАННОСТЕЙ НОТАРИУСА ПО ИНФОРМИРОВАНИЮ ПРИ СОСТАВЛЕНИИ НОТАРИАЛЬНОГО АКТА. КОММЕНТАРИЙ К РЕШЕНИЮ ВЕРХОВНОГО СУДА ОТ 28 ИЮНЯ 2019 Г., IV CSK 224/18

##### Аннотация

Нотариус несет ответственность за ущерб, причиненный им при осуществлении нотариальной деятельности, как перед клиентом, так и перед третьими лицами (ст. 415 ГК) за несоблюдение должной осмотрительности (ст. 49 Закона «О нотариате») по собственной вине, с учетом профессионального характера его деятельности (ст. 355 § 2 ГК) и пределов должной осмотрительности, определенных в ст. 80 § 1–§ 3 Закона «О нотариате». Нотариус является лицом общественного доверия, а документы, с которыми совершались нотариальные действия, являются официальными документами в понимании Гражданского процессуального кодекса. Задача нотариуса – обеспечить безопасность и достоверность юридических сделок, что важно с точки зрения как общественных интересов, так и частных интересов сторон, являющихся участниками нотариальных действий. Нотариальный процесс не носит характера спора между сторонами, а контроль, осуществляемый нотариусом, имеет упреждающий характер.

Ключевые слова: нотариальный деликт; ущерб; обязанность по информированию; должная осмотрительность; статус нотариуса

#### GRENZEN DER INFORMATIONSPFLICHT DES NOTARS BEI DER ERRICHTUNG VON NOTARIELLEN URKUNDEN – KOMMENTAR ZUM URTEIL DES SĄD NAJWYŻSZY, DER HÖCHSTEN INSTANZ IN ZIVIL- UND STRAFSACHEN IN POLEN, VOM 28. JUNI 2019, IV CSK 224/18

##### Zusammenfassung

Ein Notar haftet für von ihm bei der Ausübung notarieller Geschäfte schuldhaft verursachte Schäden – sowohl Kunden als auch Dritten gegenüber – gemäß Artikel 415 des polnischen Zivilgesetzbuches, wenn er seine Sorgfaltspflicht verletzt (Artikel 49 des polnischen Notariatsgesetzes), unter Berücksichtigung der beruflichen Natur seiner Tätigkeit (Artikel 355 § 2 des polnischen Zivilgesetzbuches) und der in Artikel 80 § 1–§ 3 des polnischen Notariatsgesetzes festgelegten Grenzen der beruflichen Sorgfalt. Notare sind Personen des öffentlichen Vertrauens und notarielle Urkunden amtliche Dokumente im Sinne der polnischen Zivilpro-

zessordnung. Ihre Aufgabe besteht darin, die Sicherheit und Verlässlichkeit des Rechtsverkehrs zu wahren, was sowohl aus Sicht des öffentlichen Interesses, als auch der privaten Interessen der Parteien notarieller Rechtsgeschäfte von Wichtigkeit ist. Das Verfahren vor dem Notar ist von seiner Natur her keine Streitigkeit zwischen Parteien und die von ihm ausgeübte Kontrolle hat vorbeugenden Charakter.

Schlüsselwörter: Amtsdelikt eines Notars, Schaden, Informationspflicht, gebotene Sorgfalt, Notarstatus

#### LIMITES DE L'OBLIGATION D'INFORMATION DU NOTAIRE LORS DE LA PRÉPARATION D'UN ACTE NOTARIÉ – COMMENTAIRE DE L'ARRÊT DE LA COUR SUPRÊME DU 28 JUIN 2019, IV CSK 224/18

##### Résumé

Le notaire est responsable des dommages causés par lui dans l'exercice des acts notariés au client et aux tiers, conformément à l'art. 415 du Code civil, pour défaut de diligence raisonnable (article 49 de la loi sur le droit notarial), de manière coupable, compte tenu du caractère professionnel de son activité (article 355 § 2 du Code civil) et des limites de la diligence professionnelle énoncées à l'article 80 § 1-§ 3 de la loi sur le droit notarial. Un notaire est une personne de confiance et les documents contenant des acts notariés sont des documents publics au sens du Code de procédure civile. Sa tâche est d'assurer la sécurité et la crédibilité des transactions juridiques, ce qui est important tant du point de vue de l'intérêt public que des intérêts privés des parties aux actes notariés. La procédure devant le notaire n'est pas un différend entre les parties, et le contrôle exercé par lui est un contrôle préventif.

Mots-clés : délit de notaire, dommages, obligation d'information, due diligence, statut de notaire

#### LIMITI DELL'OBBLIGO INFORMATIVO DEL NOTAIO NELLA REDAZIONE DI UN ATTO NOTARILE – GLOSSA ALLA SENTENZA DELLA CORTE SUPREMA DEL 28 GIUGNO 2019, IV CSK 224/18

##### Sintesi

Il notaio è responsabile del danno da lui causato nell'esercizio delle attività notarili, sia nei confronti del cliente che nei confronti di terzi, sulla base dell'art. 415 del Codice civile, del mancato rispetto della dovuta diligenza (art. 49 della legge Diritto notarile), colpevolmente, considerando il carattere professionale della sua attività (art. 355 § 2 del Codice civile) e i limiti della diligenza professionale stabiliti dall'art. 80 § 1-§ 3 della legge Diritto notarile. Il notaio è una persona che gode di fede pubblica e i documenti che contengono gli atti notarili hanno carattere di documenti ufficiali ai sensi del procedimento civile. Il suo compito è assicurare la sicurezza e la credibilità delle transazioni legali, essenziale sia dal punto di vista dell'interesse pubblico che degli interessi privati delle parti degli atti notarili. Il procedimento davanti al

notaio non ha carattere di controversia tra le parti e il controllo da lui esercitato è un controllo preventivo.

Parole chiave: illecito notarile, danno, obbligo informativo, dovuta diligenza, status di notaio

Cytuj jako: Sekuła-Leleno M., *Limits of a notary's obligation of disclosure in the making of a deed – gloss on the Supreme Court judgment of 28 June 2019, IV CSK 224/18* [Granice obowiązku informacyjnego notariusza przy sporządzaniu aktu notarialnego – glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2019 r., IV CSK 224/18], „Ius Novum” 2020 (14) nr 3, s. 209–226. DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.33/m.sekula-leleno

Cite as: Sekuła-Leleno, M. (2020) ‘Granice obowiązku informacyjnego notariusza przy sporządzaniu aktu notarialnego – glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2019 r., IV CSK 224/18’. *Ius Novum* (Vol. 14) 3, s. 209–226. DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.33/m.sekula-leleno



JACEK A. DĄBROWSKI\*

DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.34/j.a.dabrowski

**Glosa do postanowienia SN  
z 23 lipca 2020 r., II KO 42/20<sup>1</sup>**

## TEZA

Sąd występujący do Sądu Najwyższego w trybie art. 37 k.p.k. i argumentujący, że wykładnikiem dobra wymiaru sprawiedliwości jest stan zdrowia strony postępowania, dopuszczający możliwość prowadzenia procesu, ale przed innym sądem równorzędnym, powinien w pierwszej kolejności ustalić – w sposób niebudzący wątpliwości – a-aktualność tej przesłanki w dacie wystąpienia ze stosownym wnioskiem.

## GLOSA

W analizowanym orzeczeniu Sąd Najwyższy określił zakres powinności sądu występującego w trybie art. 37 k.p.k. o przekazanie sprawy do rozpoznania innemu sądowi równorzędnemu i argumentujący, że zagrożenie dla dobra wymiaru sprawiedliwości wynika z braku możliwości prowadzenia procesu przed sądem miejscowo właściwym z uwagi na zły stan zdrowia strony postępowania. Stan taki uniemożliwia prowadzenie procesu przed sądem właściwym w myśl zasad ogólnych (art. 31 i 32 k.p.k.), ale rokuje taką możliwość przed sądem równorzędnym. Pogląd wyrażony w postanowieniu jest trafny i ma istotny walor praktyczny.

Szczególne uprawnienie Sądu Najwyższego, przewidziane w art. 37 k.p.k., stanowi odstępstwo od ogólnych zasad określania właściwości miejscowej, określonych w art. 31 i 32 k.p.k. Instytucja ta zwana jest nadzwyczajną właściwością z delegacji (*forum extraordinatum*)<sup>2</sup>. Hipoteza przepisu przyjmuje postać klasycz-

---

\* dr nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Karnego Uczelni Łazarskiego w Warszawie, starszy asystent sędziego w Izbie Karnej Sądu Najwyższego, e-mail: jacek.dabrowski@lazarski.pl, ORCID: 0000-0002-4908-4167

<sup>1</sup> OSNKW 2020, nr 8, poz. 38.

<sup>2</sup> E.L. Wędrychowska, *Składy i właściwość sądu w nowym kodeksie postępowania karnego*, w: P. Kruszyński (red.), *Nowe uregulowania prawne w Kodeksie postępowania karnego z 1997 r.*,

nej klauzuli generalnej o niewyraźnie zakreślonych konturach znaczeniowych<sup>3</sup> i umożliwiła wyeliminowanie potencjalnego zagrożenia dla dobra wymiaru sprawiedliwości związanego z faktem rozpoznania sprawy przez sąd właściwy<sup>4</sup>. Zagrożenie to ma charakter nietypowy, a okoliczności uzasadniające wykorzystanie tej instytucji nie dają się z góry przewidzieć, przez co niemożliwe jest ich ujęcie w postać abstrakcyjnej normy prawnej. Co równie istotne, niektóre z nich nie dają się w jednoznaczny sposób zweryfikować, zwłaszcza w początkowej fazie postępowania sądowego, kiedy najczęściej dochodzi do wystąpienia do Sądu Najwyższego w tym trybie. Zasady praworządności wymagają, aby sprawca odpowiadał przed sądem właściwym ze względu na miejsce popełnienia przestępstwa<sup>5</sup>, a rozpoznanie sprawy przez właściwy – także miejscowo – sąd należy do podstawowych gwarancji procesowych chronionych konstytucyjnie (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP)<sup>6</sup> oraz na poziomie konwencji międzynarodowych<sup>7</sup> (art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.<sup>8</sup>; art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.<sup>9</sup>), i dlatego uprawnienie do wskazania sądu równorzędnego w tym trybie przyznano wyłącznie Sądowi Najwyższemu, dającemu odpowiednią rękojmię bezstronności i rozważi<sup>10</sup>.

Pojemność znaczeniowa terminu „dobra wymiaru sprawiedliwości” na gruncie art. 37 k.p.k. powoduje, że rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego podejmowane na tej podstawie mają charakter kazuistyczny, choć umożliwiają zidentyfikowanie pewnych prawidłowości i tendencji orzeczniczych opisywanych w literaturze bazującej na badaniach aktowych<sup>11</sup>.

---

Warszawa 1999, s. 119–120; S. Śliwiński, *Polski proces karny przed sądem powszechnym*, Warszawa 1959, s. 147.

<sup>3</sup> Wyroki TK: z 18.02.2004 r., K 12/03, OTK 2004, nr 2, poz. 8; z 15.01.2009 r., K 45/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 3

<sup>4</sup> J. Kosonoga, w: R.A. Stefański, S. Zabłocki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do art. 1–166*, Warszawa 2017, s. 522.

<sup>5</sup> Postanowienie SN z 24.09.1982 r., I KO 69/82, OSNPG 1983, nr 2, poz. 18.

<sup>6</sup> Postanowienia SN: z 27.06.2019 r., V KO 45/19, LEX nr 2694519; z 29.01.2019 r., IV KO 126/18, LEX nr 2612839; z 11.07.2018 r., III KO 70/18, LEX nr 2522984; z 1.06.2010 r., IV KO 66/10, OSNwSK 2010, nr 1, poz. 1138; z 18.03.2010 r., III KO 16/10, LEX nr 577211.

<sup>7</sup> W których mowa jest o „sądzie ustanowionym przez ustawę”.

<sup>8</sup> Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 z późn. zm.

<sup>9</sup> Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167.

<sup>10</sup> A. Mogilnicki, E.S. Rappaport, *Ustawy karne Rzeczypospolitej Polskiej, t. I: Kodeks postępowania karnego, cz. II: Motywy ustawodawcze*, Warszawa 1929, s. 54–55.

<sup>11</sup> S. Zabłocki, *Przekazanie sprawy do rozpoznania sądowi równorzędnemu ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości (art. 27 k.p.k.)*, PS 1994, nr 7–8, s. 3 i n.; W. Grzeszczyk, *Właściwość miejscowa sądu z delegacji ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości (art. 37 k.p.k.)*, Prok. i Pr. 2000, nr 9, s. 121 i n.; T. Artymiuk, *Przekazanie sprawy z sądu miejscowo właściwego do innego sądu równorzędnego (art. 37 k.p.k.) w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Studia i Analizy Sądu Najwyższego” 2007, t. 1, s. 130 i n.; R.E. Masznicz, *Przekazanie sprawy ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości (art. 37 k.p.k.)*, Prok. i Pr. 2007, nr 7–8, s. 107 i n.; L.K. Paprzycki, *Dobro wymiaru sprawiedliwości – art. 37 k.p.k.*, w: J. Jakubowska-Hara, C. Nowak, J. Skupiński (red.), *Reforma prawa karnego. Propozycje i komentarze. Księga pamiątkowa Profesor Barbary Kunickiej-Michalskiej*, Warszawa 2008, s. 391 i n.; J. Kosonoga, *Dobro wymiaru sprawiedliwości jako przesłanka dokonywania*

Wskazuje się, że jest to możliwe – w razie wystąpienia realnych okoliczności, które mogą stanowić zasadne przekonanie o braku warunków do obiektywnego rozpoznania sprawy, a przede wszystkim – gdy zachodzą obawy o bezstronność sądu właściwego oraz gdy istnieje uzasadnione przekonanie co do tego, że tylko przekazanie stworzy lepsze możliwości trafnego rozstrzygnięcia o przedmiocie procesu<sup>12</sup>.

Dobro wymiaru sprawiedliwości może zostać zagrożone w sytuacji, kiedy rozpoznanie sprawy przez sąd właściwy miejscowo według zasad ogólnych naruszałoby szybkość i sprawność prowadzonego postępowania, a jedyną możliwością zapobieżenia takiemu stanowi rzeczy jest przekazanie sprawy do rozpoznania innemu sądowi równorzędnemu. Oprócz oczywistych w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP) warunków funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, takich jak bezstronność i niezawisłość<sup>13</sup>, równie ważne pozostaje rozstrzygnięcie sprawy w rozsądnym terminie, któremu ustawodawca nadaje rangę dyrektywy procesowej (art. 2 § 1 pkt 4 k.p.k.). Niezakłócony przestojami przebieg procesu ułatwia kompletowanie materiału dowodowego, wpływając na praktyczną realizację zasady prawdy materialnej, minimalizuje ryzyko przedawnienia karalności, a w konsekwencji – stanowi adekwatną odpowiedź na potrzebę trafnej reakcji prawnokarnej. Od strony organizacyjnej redukuje również koszty postępowania. Wpływa też na autorytet sądu i pozytywny odbiór społeczny funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza w sytuacji, gdy powszechnie formułowane są w tym zakresie zarzuty powolności, opieszałości, by nie napisać – nieudolności. Utrzymywanie takiego stanu rzeczy nie leży w interesie wymiaru sprawiedliwości<sup>14</sup>.

Powyższe nie oznacza, że przepis art. 37 k.p.k. został przewidziany jako remedium na prawidłowe funkcjonowanie sądów powszechnych w płaszczyźnie organizacyjnej<sup>15</sup>. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wprost wyłączono z zakresu przedmiotowego art. 37 k.p.k. ryzyko przedawnienia karalności czynu w następstwie takiego obciążenia sądu właściwego wpływem spraw, że prowadzi to do niemożności ich terminowego rozpoznania, trafnie wskazując, że tego typu sytuacje reguluje art. 11a Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego<sup>16</sup>. Zasadnie również w orzecznictwie najwyższej instancji

---

*czynności procesowych w postępowaniu karnym*, w: W. Cieślak, S. Steinborn (red.), *Profesor Marian Cieślak – osoba, dzieło, kontynuacja*, Warszawa 2013, s. 886 i n.

<sup>12</sup> Postanowienia SN: z 20.01.2010 r., II KO 122/09, LEX nr 570143; z 8.03.2006 r., IV KO 17/06, LEX nr 611019; z 13.07.1995 r., III KO 34/95, OSNKW 1995, z. 9-10, poz. 68; z 13.02.1982 r., IV KO 9/82, OSNKW 1982, z. 6, poz. 33; z 27.05.1972 r., IV KO 31/72; OSNPG 1972, z. 9-10, poz. 158.

<sup>13</sup> Wyroki TK z 9.06.1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50; z 10.07.2000 r., SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143.

<sup>14</sup> Postanowienia SN: z 15.12.2010 r., II KO 100/10, OSNwSK 2010, poz. 2520 z 21.10.2008 r., II KO 78/08, LEX nr 465871.

<sup>15</sup> Postanowienia SN: z 10.05.2000 r., II KO 90/00, OSNKW 2000, z. 5-6, poz. 48; z 21.05.1998 r., II KO 55/98, Prok. i Pr. 1999, z. 9, poz. 7.

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 89, poz. 556 z późn. zm.; zob. postanowienia SN: z 25.10.2007 r., IV KO 77/07, OSNwSK 2007/1, poz. 2359; z 19.04.2007 r., II KO 21/07, OSNwSK 2007, nr 1, poz. 877; z 10.01.2007 r., V KO 112/06, OSNwSK 2007, nr 1, poz. 129; z 9.08.2006 r., II KO 43/06 OSNwSK 2006, nr 1, poz. 1550; z 10.06.2003 r., II KO 22/03, LEX nr 78372; z 18.12.2002 r., II KO 63/02, LEX nr 74419; z 22.08.2002 r., II KO 34/02, LEX nr 55210.

sądowej kwestionuje się możliwość przekazania sprawy w trybie art. 37 k.p.k. ze względu na trudności organizacyjne, utrudniające – ale nie uniemożliwiające – prowadzenie procesu<sup>17</sup>, choćby miały one pośrednio wiązać się ze stanem zdrowia strony postępowania. W tym zakresie odnotować należy pogląd Sądu Najwyższego, zgodnie z którym nie stanowi podstawy do zastosowania omawianego przepisu fakt wykonywania środka zabezpieczającego w szpitalu psychiatrycznym oddalonym od siedziby sądu miejscowo właściwego do rozpoznania sprawy o ponad 550 km, kiedy przewyciężenie tej przeszkody jest możliwe poprzez przeniesienie wnioskodawczyni do innego zakładu spełniającego wymogi wykonywania środka zabezpieczającego w warunkach wzmocnionego zabezpieczenia, odległego o 140 km od siedziby sądu<sup>18</sup>.

Przez dobro wymiaru sprawiedliwości rozumie się także potrzebę doprowadzenia do przeprowadzenia procesu, co – z uwagi na stan zdrowia strony postępowania – nie jest możliwe bez odejścia od zasady właściwości miejscowej sądu<sup>19</sup>. Przesłanka ta, pod względem podmiotowym, dotyczy oskarżonego i innych stron postępowania karnego (oskarżyciela posiłkowego ubocznego, oskarżyciela posiłkowego subsydiarnego, oskarżyciela prywatnego, wnioskodawcy, lustrowanego itd.). Nie ma ona zastosowania do oskarżyciela publicznego, jakim jest prokurator, co wprost wynika z zasady indyferencji (art. 4 Ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze<sup>20</sup>). Analogicznie rzecz ma się w odniesieniu do innych oskarżycieli publicznych, choć brak tu tak wyraźnej zasady o charakterze ustawowym. Art. 37 k.p.k. może znaleźć zastosowanie – na podstawie odesłania ustawowego – także w innych postępowaniach, w których przepisy Kodeksu postępowania karnego stosuje się odpowiednio, na przykład w postępowaniu karnoskarbowym<sup>21</sup>, o wykroczenia<sup>22</sup>, postępowaniach dyscyplinarnych, w tym –

---

<sup>17</sup> Postanowienie SN z 18.12.2002 r., II KO 63/02, LEX nr 74419; zob. również postanowienia SN: z 16.05.2003 r., II KO 20/03, LEX nr 78382; z 17.11.2004 r., III KO 45/04, LEX nr 141344; z 9.08.2006 r., II KO 42/06, OSNwSK 2006, nr 1, poz. 1549; z 30.07.2007 r., II KO 41/07, KZS 2007, nr 10, poz. 46; z 12.02.2009 r., III KO 1/09, OSNKW 2009 nr 3, poz. 23.

<sup>18</sup> Postanowienie SN z 14.12.2011 r., IV KO 106/11, OSNwSK 2011, poz. 2374.

<sup>19</sup> Zob. np. postanowienia SN: z 14.01.2020 r., V KO 105/19, LEX nr 2772524; z 7.08.2019 r., IV KO 86/19, LEX nr 2749739; z 19.07.2019 r., II KO 37/19, LEX nr 2715009; z 16.10.2018 r., IV KO 69/18, LEX nr 2583086; z 8.08.2018 r., II KO 39/18, LEX nr 2530705; z 27.04.2017 r., IV KO 37/17, LEX nr 2281271; z 23.02.2017 r., II KO 9/17, LEX nr 2238704; z 26.01.2017 r., V KO 95/16, LEX nr 2192667; z 20.10.2016 r., V KO 73/16, LEX nr 2135823; z 16.06.2015 r., III KO 36/15, LEX nr 1730710; z 22.01.2015 r., III KO 107/14, LEX nr 1604646; z 22.05.2014 r., III KO 21/14, LEX nr 1511250; z 18.12.2013 r., IV KO 104/13, LEX nr 1403904; z 28.11.2012 r., III KO 79/12, LEX nr 1228574 z dnia 21 października 2008 r., III KO 82/08, OSNKW-R 2008, poz. 2054; z 21.08.2008 r., III KO 55/08, LEX nr 448977; z 12.08.2008 r., OSNKW-R 2008, poz. 1625, LEX nr 567071; z 26.01.2005 r., III KO 48/04, OSNKW 2005, z. 2, poz. 23.

<sup>20</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r., poz. 740 z późn. zm.

<sup>21</sup> Zob. np. postanowienia SN: z 10.04.2018 r., III KO 37/18, LEX nr 2496272; z 4.07.2013 r., V KO 51/13, LEX nr 1335677; z 30.06.2010 r., III KO 57/10, OSNwSK 2010, nr 1, poz. 1331.

<sup>22</sup> Zob. np. postanowienia SN: z 21.03.2018 r., III KO 9/18, LEX nr 2558299; z 17.05.2010 r., IV KO 52/10, OSNwSK 2010, nr 1, poz. 1032; z 27.01.2009 r., IV KO 184/08, LEX nr 608450.

dotyczących sędziów i asesorów sądowych<sup>23</sup>, sędziów sądów wojskowych<sup>24</sup>, czy w postępowaniu prowadzonym na podstawie Ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki<sup>25</sup>.

W aspekcie przedmiotowym przekazanie sprawy innemu sądowi równorzędnemu obejmuje wypadki, w których stan zdrowia strony nie jest na tyle poważny, aby postępowanie w ogóle nie mogło być prowadzone, ale uniemożliwia stronie samodzielne stawiennictwo w sądzie właściwym miejscowo i udział w czynnościach procesowych przed tym sądem. W takiej sytuacji odejście od ustawowej właściwości miejscowej jest nie tylko celowe, ale wprost konieczne, jeżeli stwarza to możliwość przeprowadzenia postępowania w zgodzie ze wskazaniami art. 2 § 1 pkt 4 k.p.k.

Wystąpienie sądu właściwego w trybie art. 37 k.p.k. na podstawie wyżej wskazanego kryterium uwarunkowane jest spełnieniem następujących warunków:

- 1) stan zdrowia strony uniemożliwia lub w istotny sposób utrudnia jej – z uwagi na niemożliwość stawiennictwa – udział w postępowaniu prowadzonym przed sądem właściwym miejscowo według zasad ogólnych, zagrażając realizacji uprawnień procesowych, w tym szczególności prawa oskarżonego do obrony;
- 2) okoliczność ta została przekonująco wykazana i pozostaje aktualna w momencie wystąpienia z inicjatywą do Sądu Najwyższego;
- 3) zachodzi realna możliwość przeprowadzenia postępowania przed innym sądem równorzędnym.

Pierwsza z wymienionych przesłanek stanowi podstawę faktyczną wystąpienia. Najczęściej aktualizuje się ona na początkowym etapie postępowania pierwszoinstancyjnego, a więc wtedy, gdy proces jeszcze się nie zaczął, albo należy go ponownie rozpocząć, od początku. Nie ma jednak przeszkód do wystąpienia z inicjatywą na dalszych etapach postępowania, w tym także w postępowaniu odwoławczym. Zupełny brak możliwości udziału strony w postępowaniu to sytuacja, kiedy wskazania lekarskie zupełnie wykluczają możliwość stawiennictwa w sądzie miejscowo właściwym. Najczęściej chodzi o wypadki, kiedy odległość między miejscem zamieszkania lub aktualnego pobytu wiąże się z koniecznością dłuższej podróży, której odbycie byłoby niewskazane z przyczyn medycznych, bądź też wprost stwarzałoby zagrożenie dla zdrowia lub życia<sup>26</sup>. Wystarczającą przesłanką jest realna obawa narażenia stanu zdrowia strony na pogorszenie. Za zbyt kategoryczne uznać należy kryterium „narażenia zdrowia i życia na poważne niebezpieczeństwo”<sup>27</sup>. W tej płaszczyźnie znaczenie ma możliwość samodzielnego dotarcia do siedziby sądu. Nie mają znaczenia inne niedogodności związane z toczącym się postępowaniem, choćby miały podłoże zdrowotne, takie jak pogłębienie depresji

<sup>23</sup> Zob. np. postanowienia SN: z 18.09.2017 r., SNO 33/17, LEX nr 2389604; z 16.07.2010 r., SNO 33/10, LEX nr 1289089; Uchwała SN z 28.04.2009 r., SNO 27/09, LEX nr 1288838.

<sup>24</sup> Postanowienie SN z 9.02.2018 r., WO 1/18, LEX nr 2440473.

<sup>25</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 75 z późn. zm.; postanowienie SN z 12.03.2013 r., KSP 2/13, LEX nr 1288771.

<sup>26</sup> Postanowienie SN z 12.12.2017 r., V KO 102/17, LEX nr 2420348.

<sup>27</sup> Postanowienie SN z 23.02.2017 r., II KO 9/17, LEX nr 2238704.

czy występowanie stanów lękowych z obawy o wynik procesu. W grę wchodzi również takie wypadki, w których stawiennictwo jest teoretycznie możliwe, jednak w konkretnym układzie procesowym wiązałyby się z nadmiernymi utrudnieniami, stanowiącymi dla strony dodatkową dolegliwość, przekraczającą w stopniu oczywistym normalne konsekwencje uczestnictwa w procesie. Przesłanka ta ma charakter ocenny. Pod uwagę wziąć należy przede wszystkim możliwość skorzystania z komunikacji publicznej adekwatnej do stanu zdrowia strony, do tego cechującej się przeciętnymi kosztami podróży. W tym zakresie rozważenia wymagają: siatka połączeń, możliwość przesiadek i ich dogodność – w perspektywie konkretnych schorzeń czy ułomności strony. Należy zastanowić się nad celowością wystąpienia w trybie art. 37 k.p.k. także wówczas, kiedy dotarcie do siedziby sądu jest możliwe bez narażenia stanu zdrowia na pogorszenie, ale wymagałoby skorzystania z pomocy innych osób, podróży wynajętym lub własnym pojazdem, czy wprawdzie – komunikacją publiczną, lecz o ograniczonej dostępności (mnogość przesiadek, długi czas oczekiwania na kolejny środek podróży, brak pojazdów niskopodłogowych, ponadprzeciętne koszty komunikacji lotniczej czy kolejowej), konieczność zażywania w trakcie podróży leków w postaci iniekcji itp.

Przekazania sprawy do rozpoznania innemu sądowi równorzędnemu nie uzasadnia natomiast konieczność przyznania stronie odpowiedniej opieki medycznej podczas udziału w czynnościach procesowych, czy niezbędnej pomocy w poruszaniu się po budynku sądu, na przykład gdy jego siedziba nie została przystosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych. Obowiązek zapewnienia dostępności architektonicznej i informacyjno-komunikacyjnej sądu, a w razie braku takiej możliwości – tak zwanego dostępu alternatywnego osobom ze szczególnymi potrzebami, w tym także stronom postępowania karnego, ma charakter techniczno-organizacyjny, realizowany na podstawie przepisów Ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami<sup>28</sup>. Rolą Sądu Najwyższego, działającego w trybie art. 37 k.p.k., nie powinno być wyręczanie organów sądu z obowiązku realizacji ustawowo określonych powinności w zakresie dostępności jego siedziby dla osób niepełnosprawnych. Nie można jednak wykluczyć, że w konkretnych przypadkach celowe może okazać się skorzystanie przez Sąd Najwyższy z omawianego uprawnienia, w szczególności w razie koincydencji szczególnych, niekorzystnych dla strony okoliczności.

W interesie wymiaru sprawiedliwości leży przeprowadzenie procesu karnego bez uszczerbku dla gwarancji procesowych strony. Okoliczność ta ma znaczenie także na gruncie omawianego powodu przekazania sprawy do rozpoznania innemu sądowi równorzędnemu. Podstawa ta dezaktualizuje się, gdy strona sama rezygnuje z przysługujących jej uprawnień, godząc się na przeprowadzenie postępowania pod jej nieobecność. Wystąpienie w trybie art. 37 k.p.k. winno zawierać jednoznaczne ustalenia w tym przedmiocie, albowiem w wypadku, w którym strona nie chce osobiście uczestniczyć w czynnościach procesowych, bądź też decyduje się na działanie wyłącznie przez obrońcę albo pełnomocnika, a jej stawiennictwo nie zostało uznane za obowiązkowe, bądź konieczność taka nie wynika

---

<sup>28</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 1062.



z ustawy (art. 374 § 1a k.p.k.), wówczas nie zachodzi potrzeba przekazania. Uczestnictwo w procesie jest – co do zasady – prawem strony, ale kierując wystąpienie na podstawie wyżej powołanego przepisu, nie można domniemywać, że zechce ona z tego uprawnienia skorzystać. W związku z tym, o ile potrzeba skierowania wniosku w trybie art. 37 k.p.k. nie została przez stronę zasygnalizowana w trybie art. 9 § 2 k.p.k., o tyle należy poczynić w tym przedmiocie niezbędne ustalenia i zarządzić zwrócić się do strony o złożenie oświadczenia w tym przedmiocie. Stwarza to jednak łatwo dostrzegalne ryzyko. Z jednej strony wyniki przewodu sądowego mogą spowodować potrzebę wezwania do osobistego stawiennictwa. Z drugiej – nie jest wykluczone, że w trakcie procesu może dojść do zmiany wcześniej wyrażonego stanowiska i strona może zechcieć złożyć wyjaśnienia, zeznania, ustosunkować się do konkretnych dowodów, przedstawić stanowisko lub wygłosić mowę końcową. Sąd może wreszcie spotkać się z nielojalnością procesową w tym zakresie, która może okazać się ciężka do zdyskredytowania w płaszczyźnie ustawowo zagwarantowanego prawa do osobistego działania w postępowaniu, w szczególności – realizowania przez oskarżonego prawa do obrony. Jak pokazuje praktyka autora, dylematy te sądy powszechne zdają się dostrzegać, o czym świadczy treść wystąpień kierowanych do Sądu Najwyższego, w których niekiedy spotyka się sformułowanie, że „nie jest wykluczone”, iż strona zechce wykorzystać przysługujące jej uprawnienia przez osobiste stawiennictwo. Dlatego też decyzja o odmowie przekazania sprawy nie może następować zbyt pochopnie, albowiem może to skomplikować postępowanie na jego dalszych etapach, choćby przez konieczność odraczania rozprawy. W orbicie rozważań Sądu Najwyższego powinny jednak znaleźć się wyraźne niekiedy tendencje do zdjęcia z siebie obowiązku rozpoznania sprawy przez sąd właściwy. Nie ma przeszkód ustawowych do powtórnego wystąpienia do Sądu Najwyższego na podstawie art. 37 k.p.k. w wypadku istotnej zmiany okoliczności warunkujących wystąpienie<sup>29</sup>. Jednak przekazanie sprawy w trakcie trwającego procesu powoduje konieczność prowadzenia go od nowa, a więc pozostaje sprzeczne z zasadą sprawności i ekonomii postępowania.

Stan zdrowia strony uzasadniający wystąpienie musi zostać udowodniony. Oznacza to konieczność zgromadzenia dowodów uzasadniających wystąpienie oraz ich oceny przez pryzmat dyrektyw określonych w art. 7 k.p.k. Samo występowanie określonego rodzaju schorzenia rodzącego wątpliwość co do zdolności do udziału strony w procesie nie musi każdorazowo uzasadniać powołania biegłych. Swoboda oceny dowodów nakazuje uznać, że sąd może w tym zakresie oprzeć się zarówno na dowodach zaferowanych przez samego zainteresowanego, na przykład dokumentacji leczenia ambulatoryjnego bądź szpitalnego, zaświadczeń lekarskich, orzeczeniu o niepełnosprawności itp., wskazujących w sposób oczywisty na określone ułomności, zwłaszcza o charakterze trwałym. Ocena wiarygodności dowodów zaferowanych przez stronę należy do sądu kierującego wystąpieniem i nie może zostać scedowana na Sąd Najwyższy, co niekiedy ma miejsce<sup>30</sup>. Ujawnienie

<sup>29</sup> Uzasadnienie postanowienia SN z 22.11.2019 r., IV KO 120/19, OSNKW 2020, nr 1, poz. 4 (in fine).

<sup>30</sup> Postanowienie SN z 27.03.2019 r., II KO 15/19, LEX nr 2639500.



się wątpliwości w tym zakresie w zasadzie obliuguje do samodzielnego powołania biegłych, celem jednoznacznego wykazania, czy stan zdrowia strony rzeczywiście uniemożliwia, bądź istotnie utrudnia sprawne przeprowadzenie procesu, ale jednocześnie rokuje na możliwość toczenia się postępowania z udziałem tej strony przez innym sądem równorzędnym. Stwierdzenia biegłego powinny mieć charakter kategoriyczny, określający ewentualne dodatkowe wskazania medyczne podlegające rozważeniu przy wyborze sądu pod względem jego położenia. Najczęściej chodzi tu o odległość (z uwzględnieniem czasu podróży i rodzaju środka komunikacji), jaką strona może pokonać bez narażenia się na pogorszenie się stanu zdrowia. Opinia biegłego wydaje się nieodzowna w schorzeniach o różnym stopniu natężenia objawów chorobowych, czy też takich, w których stan chorego podlega wahaniom i występują okresy tak zwanej remisji. Z tego punktu widzenia opinia powinna zawierać konkluzje co do prognozowanego okresu niezdolności do udziału w postępowaniu przed sądem właściwym. Nie uzasadnia przekazania w trybie art. 37 k.p.k. przejściowa niezdolność do udziału w postępowaniu, ustępująca w rozsądnym, na przykład nie większym niż półroczny terminie. Z drugiej strony – nie jest wykluczone, że stan zdrowia strony będzie się stopniowo pogarszał, co może uczynić jej stawiennictwo niemożliwym na dalszych etapach długotrwałego procesu, co powinno stanowić argument za skorzystaniem przez Sąd Najwyższy z omawianego uprawnienia.

Jeżeli stan zdrowia dotyczył oskarżonego i stanowił podstawę do zawieszenia postępowania, warunkiem *sine qua non* wystąpienia z wnioskiem, o jakim mowa w art. 37 k.p.k., jest jego uprzednie podjęcie<sup>31</sup>. Trafnie Sąd Najwyższy przyjął, że z jednej strony przemawia za tym gramatyczna wykładnia art. 22 § 3 k.p.k., przewidująca wprawdzie dokonywanie odpowiednich czynności w czasie zawieszenia postępowania, ale obejmująca wyłącznie zabezpieczenie dowodów przed ich utratą lub zniekształceniem. Z drugiej – argumentem za wyłączeniem możliwości skorzystania z inicjatywy, o której mowa w art. 37 k.p.k. podczas trwającego zawieszenia postępowania, jest kontekst funkcjonalny. Postępowanie musiałyby być, po zastosowaniu art. 37 k.p.k., podjęte przez inny organ niż ten, który je zawiesił.

W głosowanym orzeczeniu Sąd Najwyższy zaakcentował potrzebę ustalenia aktualności omawianej przesłanki. Rozumieć należy przez to zarówno potwierdzenie występowania u strony postępowania schorzeń mogących potencjalnie uniemożliwiać, bądź w istotnym stopniu utrudniać prowadzenie postępowania karnego z jej udziałem, jak i że zagrożenie takie materializuje się w procesie stanowiącym kanwę wystąpienia do Sądu Najwyższego. Nie jest wystarczające spełnienie tylko pierwszej z omawianych przesłanek. Nie można bowiem z góry zakładać, że ułomności określonego rodzaju nie mogą zostać – z inicjatywy samej strony – przewyżczone na przykład z pomocą innej osoby, która zorganizuje transport czy niezbędną opiekę. Trudno jest również zakładać, że stronie w każdym przypadku zależeć będzie na prowadzeniu postępowania przed sądem położonym bliżej miejsca jej stałego pobytu. Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której prowadzenie procesu przed sądem miejscowo właściwym stworzy szanse szybszego zakończenia postę-

<sup>31</sup> Postanowienie SN z 22.11.2019 r., IV KO 120/19, OSNKW 2020, nr 1, poz. 4.

powania, przykładowo ze względu na jego mniejsze obciążenie wpływem spraw, z czego strona zdaje sobie sprawę i z własnej inicjatywy będzie w stanie podjąć kroki zmierzające do uzyskania pomocy innych osób. Także w wypadku schorzeń o różnej dynamice objawów nie można wykluczyć wspomnianej wcześniej fazy remisji. W razie gdy z udziałem strony toczy się wiele postępowań, określenie przez Sąd Najwyższy właściwości miejscowej na podstawie art. 37 k.p.k. w jednym, bądź nawet kilku z nich, nie przesądza jeszcze o zasadności wystąpienia w każdym kolejnym procesie. Skierowanie wszystkich spraw oskarżonego do jednego sądu wyznaczonego na podstawie omawianego przepisu może jednak pozytywnie wpłynąć na koordynację czynności podejmowanych w tych sprawach<sup>32</sup>.

Sąd kierujący wystąpienie powinien zadbać o aktualność opinii sądowo-lekarskiej potwierdzającej trwałą niemożliwość stawiennictwa, szczególnie w przypadkach, kiedy podstawa faktyczna wystąpienia rekonstruowana jest na bazie dowodów z dokumentów urzędowych sporządzonych w przeszłości, dokumentów niemających charakteru procesowego, na przykład opinii prywatnych bądź opinii sporządzonych na potrzeby innego postępowania.

Uzyskanie opinii biegłego wskazującej na potrzebę przekazania winno spowodować wyznaczenie posiedzenia w przedmiocie wystąpienia w najbliższym możliwym terminie, tak by omawiany dowód nie stracił na aktualności już w momencie skierowania inicjatywy do Sądu Najwyższego. Nie jest dopuszczalne, także w aspekcie braku przewlekłości postępowania, zwlekanie z podjęciem czynności zmierzających do wystąpienia w trybie art. 37 k.p.k., co w jednej ze spraw rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy doprowadziło do niemożności nadania mu biegu przez okres 4 lat od wniesienia aktu oskarżenia<sup>33</sup>.

Stan zdrowia strony uzasadniający wystąpienie w trybie art. 37 k.p.k. musi stwarzać szanse na przeprowadzenie postępowania<sup>34</sup>. Przekazanie sprawy w tym trybie nie jest możliwe gdyby – zgodnie z wynikami dotychczasowego postępowania dowodowego w zakresie obejmującym stan zdrowia oskarżonego – jedyną właściwą decyzją procesową była ta o zawieszeniu postępowania sądowego.

Sąd procedujący w trybie art. 37 k.p.k. nie przekazuje Sądowi Najwyższemu do dyspozycji tymczasowo aresztowanego oskarżonego. Trafnie dostrzeżono, że do czasu rozpoznania wniosku sądu właściwego sprawa, w której wystąpiono do Sądu Najwyższego w trybie art. 37 k.p.k., pozostaje sprawą zawisłą przed sądem występującym – właściwość miejscowa, także w aspekcie właściwości funkcjonalnej, może dopiero ulec zmianie w razie przekazania sprawy przez Sąd Najwyższy innemu sądowi równorzędnemu. Jednak i w takiej sytuacji sprawa ta nigdy nie będzie sprawą zawisłą przed Sądem Najwyższym i nie będzie wywoływała potrzeby przekazywania podejrzanego czy oskarżonego do dyspozycji Sądu Najwyższego<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Postanowienie SN z 17.07.2019 r., IV KO 59/19, LEX nr 2713726.

<sup>33</sup> Postanowienie SN z 07.06.2000 r., II KO 105/00, Prok. i Pr. – dodatek orzecznictwo 2000, nr 11, poz. 4.

<sup>34</sup> Postanowienie SN z 13.02.2020 r., IV KO 172/19, LEX nr 2779949.

<sup>35</sup> Zarządzenie Przewodniczącego Wydziału IV Izby Karnej SN z 25.06.2019 r., IV KO 77/19, OSNKW 2019, nr 8, poz. 50.

## BIBLIOGRAFIA

- Artymiuk T., *Przekazanie sprawy z sądu miejscowo właściwego do innego sądu równorzędnego (art. 37 k.p.k.) w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „*Studia i Analizy Sądu Najwyższego*” 2007, t. 1.
- Grzeszczyk W., *Właściwość miejscowa sądu z delegacji ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości (art. 37 k.p.k.)*, *Prok. i Pr.* 2000, nr 9.
- Kosonoga J., *Dobro wymiaru sprawiedliwości jako przesłanka dokonywania czynności procesowych w postępowaniu karnym*, w: W. Cieślak, S. Steinborn (red.), *Profesor Marian Cieślak – osoba, dzieło, kontynuacje*, Warszawa 2013.
- Kosonoga J., *Komentarz do art. 37 k.p.k.*, w: R.A. Stefański, S. Zabłocki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do art. 1–166*, Warszawa 2017.
- Masznicz R.E., *Przekazanie sprawy ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości (art. 37 k.p.k.)*, *Prok. i Pr.* 2007, nr 7–8.
- Mogilnicki A., Rappaport E.S., *Ustawy karne Rzeczypospolitej Polskiej, t. I: Kodeks postępowania karnego, cz. II: Motywy ustawodawcze*, Warszawa 1929.
- Paprzycki L.K., *Dobro wymiaru sprawiedliwości – art. 37 k.p.k.*, w: J. Jakubowska-Hara, C. Nowak, J. Skupiński (red.), *Reforma prawa karnego. Propozycje i komentarze. Księga pamiątkowa Profesor Barbary Kunickiej-Michalskiej*, Warszawa 2008.
- Śliwiński S., *Polski proces karny przed sądem powszechnym*, Warszawa 1959.
- Wedrychowska E.L., *Składy i właściwość sądu w nowym kodeksie postępowania karnego*, w: P. Krużyński (red.), *Nowe uregulowania prawne w kodeksie postępowania karnego z 1997 r.*, Warszawa 1999.
- Zabłocki S., *Przekazanie sprawy do rozpoznania sądowi równorzędnemu ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości (art. 27 k.p.k.)*, *PS* 1994, nr 7–8.

## Wykaz skrótów:

- OSNKW – „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa”  
 OSNKW-R – „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa (Rocznik)”  
 OSNwSK – „Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych”  
 OSNPG – „Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Wydawnictwo Prokuratury Generalnej”  
 PS – „Przegląd Sądowy”  
 Prok. i Pr. – „Prokuratura i Prawo”

GLOSS ON THE SUPREME COURT RULING OF 23 JULY 2020,  
II KO 42/20

## Summary

The ruling that is analysed in the gloss concerns the scope of obligations of a court that lodges a motion with the Supreme Court in accordance with Article 37 CPC to refer a case for hearing to another court of the same instance, and states that the risk to the good of the administration of justice results from the lack of possibilities of conducting a trial before a court having territorial jurisdiction, due to the bad state of health of a party to the proceedings. Providing the justification of the Supreme Court extended by the criteria for referring a case

in accordance with Article 37 CPC, the author proves the grounds for the opinion that the discussed requirement must be up-to-date on the date of lodging the motion concerned.

Keywords: judicial proceedings, court, the good of administration of justice, state of health of a party to proceedings, territorial jurisdiction, delegated competence

## GLOSA DO POSTANOWIENIA SĄDU NAJWYŻSZEGO Z 23 LIPCA 2020 R., II KO 42/20

### Streszczenie

Głosowane postanowienie dotyczy zakresu obowiązków sądu zwracającego się w trybie art. 37 k.p.k. do Sądu Najwyższego o przekazanie sprawy do rozpoznania innemu sądowi równorzędnemu i podnoszącego, że zagrożenie dla dobra wymiaru sprawiedliwości wynika z braku możliwości prowadzenia procesu przed sądem miejscowo właściwym z uwagi na zły stan zdrowia strony postępowania. Autor – rozbudowując argumentację przedstawioną przez Sąd Najwyższy o kryteria przekazania sprawy na tej podstawie w trybie art. 37 k.p.k. – wykazuje zasadność poglądu, że omawiana przesłanka musi pozostawać aktualna w dacie wystąpienia ze stosownym wnioskiem.

Słowa kluczowe: postępowanie sądowe, sąd, dobro wymiaru sprawiedliwości, stan zdrowia strony postępowania, właściwość miejscowa, właściwość z delegacji

## COMENTARIO DEL AUTO DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 23 DE JULIO DE 2020, II KO 42/20

### Resumen

El auto comentado se refiere a las obligaciones de Jueces o Magistrados que se dirijan conforme con el art. 37 del Código de Procedimiento Penal al Tribunal Supremo para delegar el caso para que lo conozca otro Juzgado o el Tribunal del mismo rango, alegando que el perjuicio para la Justicia resulta de la imposibilidad de llevar a cabo el proceso ante el Juzgado o el Tribunal territorialmente competente debido al estado de salud de las partes del proceso. El autor – desarrollando la argumentación presentada por el Tribunal Supremo relativa a los requisitos de la delegación del caso en virtud del art. 37 del Código de Procedimiento Penal – demuestra que la postura presentada ha de ser actual siempre y cuando dichos requisitos se cumplan en el momento de presentar tal solicitud.

Palabras claves: procedimiento judicial, Juzgado, Tribunal, justicia, estado de salud de las partes del proceso, competencia territorial, delegación

## КОММЕНТАРИЙ К ПОСТАНОВЛЕНИЮ ВЕРХОВНОГО СУДА ОТ 23 ИЮЛЯ 2020 Г., II КО 42/20

### Аннотация

Комментируемое постановление касается обязанностей суда, обращающегося в Верховный суд с ходатайством о передаче дела на рассмотрение в другой суд такой же или высшей инстанции в порядке ст. 37 УПК на том основании, что интересы правосудия не могут быть соблюдены при проведении судебного процесса в суде надлежащей территориальной юрисдикции по причине плохого состояния здоровья одной из сторон процесса. Автор, развивая аргументацию Верховного суда касательно критериев для передачи дела в порядке статьи 37 УПК, подтверждает обоснованность мнения о том, что вышеупомянутая предпосылка для передачи дела должна существовать на день соответствующего ходатайства.

Ключевые слова: судопроизводство; суд; интересы правосудия; состояние здоровья стороны процесса; территориальная юрисдикция; передача дела в суд иной территориальной юрисдикции

## KOMMENTAR ZUM BESCHLUSS DES SĄD NAJWYŻSZY VOM 23. JULI 2020, II KO 42/20

### Zusammenfassung

Der Beschluss, über den abgestimmt wurde, betrifft den Aufgabenbereich des ersuchenden Gerichts, das nach Art. 37 der polnischen Strafprozessordnung beim Sąd Najwyższy, der höchsten Instanz in Zivil- und Strafsachen in Polen, beantragt, eine Rechtssache zur Prüfung an ein anderes gleichgestelltes Gericht zu verweisen und dabei geltend macht, dass eine Gefahr für das Interesse der Rechtspflege gegeben ist, da keine Möglichkeit besteht, das Verfahren aufgrund des schlechten Gesundheitszustands des Verfahrensbeteiligten vor dem örtlich zuständigen Gericht durchzuführen. Der Verfasser erweitert die vom Sąd Najwyższy vorgebrachte Argumentation um Kriterien für die Abgabe einer Rechtssache auf dieser Grundlage gemäß Art. 37 der polnischen Strafprozessordnung und weist die Rechtmäßigkeit der Auffassung nach, dass die in Rede stehende Voraussetzung zum Zeitpunkt des entsprechenden Ersuchens gegeben sein muss.

Schlüsselwörter: Gerichtsverfahren, Gericht, Interesse der Rechtspflege, Gesundheitszustand von Verfahrensbeteiligten, örtliche Zuständigkeit, Zuständigkeit durch Verweisung

## COMMENTAIRE SUR L'ARRÊT DE LA COUR SUPRÊME DU 23 JUILLET 2020, II KO 42/20

### Résumé

La décision commentée concerne l'étendue des devoirs du tribunal demandant, conformément à l'art. 37 du code de procédure pénale, à la Cour suprême de renvoyer l'affaire devant une autre juridiction équivalente, et faisant valoir que la menace pour le bien de l'administration de la justice résulte de l'incapacité de conduire un procès devant un tribunal local compétent

en raison de la mauvaise santé de la partie à la procédure. En élargissant les arguments présentés par la Cour suprême avec les critères de transfert de l'affaire sur cette base en vertu de l'art. 37 du code de procédure pénale, l'auteur démontre le bien-fondé de l'opinion selon laquelle la prémisse discutée doit rester valable à la date de dépôt de la demande pertinente.

Mots-clés : procédure judiciaire, tribunal, bien de la justice, état de santé d'une partie à la procédure, compétence territoriale, compétence de délégation

## GLOSSA ALL'ORDINANZA DELLA CORTE SUPREMA DEL 23 LUGLIO 2020, II KO 42/20

### Sintesi

L'ordinanza commentata riguarda l'ambito degli obblighi del Tribunale che si rivolge alla Corte Suprema, ai sensi dell'art. 37 del Codice di procedura penale, richiedendo il trasferimento di un procedimento ad un altro tribunale di pari grado, sostenendo che la minaccia per gli interessi della giustizia derivi dall'impossibilità di svolgere il processo nel foro territorialmente competente a motivo delle cattive condizioni di salute di una parte del procedimento. L'autore, sviluppando l'argomentazione presentata dalla Corte Suprema circa i criteri di trasferimento del procedimento su tale base ai sensi dell'art. 37 del Codice di procedura penale, mostra la fondatezza della posizione che la condizione indicata debba essere attuale alla data di presentazione della relativa richiesta.

Parole chiave: procedimento giuridico, tribunale, interessi della giustizia, condizioni di salute di una parte del procedimento, competenza territoriale, competenza per delega

Cytuj jako: Dąbrowski J.A., *Gloss on the Supreme Court ruling of 23 July 2020, II KO 42/20* [*Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 23 lipca 2020 r., II KO 42/20*], „*Ius Novum*” 2020 (14) nr 3, s. 227–240. DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.34/j.a.dabrowski

Cite as: Dąbrowski, J.A. (2020) 'Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 23 lipca 2020 r., II KO 42/20'. *Ius Novum* (Vol. 14) 3, s. 227–240. DOI: 10.26399/iusnovum.v14.3.2020.34/j.a.dabrowski





## NOTY O AUTORACH

---

- Jacek Sobczak prof. dr hab., Instytut Nauk Prawnych  
Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej  
w Warszawie
- Michał Leciak dr, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu
- Gabriela Piekut mgr, doktorantka w Katedrze Prawa  
Karnego Wykonawczego na Wydziale Prawa,  
Administracji i Ekonomii Uniwersytetu  
Wrocławskiego
- Katarzyna Girdwoyń dr, adiunkt w Zakładzie Postępowania  
Karnego na Wydziale Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Warszawskiego
- Dorota Parapura mgr, starszy asystent sędziego w Izbie Karnej  
Sądu Najwyższego, doktorantka w Instytucie  
Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk
- Szymon Krajnik dr, adiunkt w Katedrze Prawa Karnego  
Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie,  
członek Biura Studiów i Analiz Sądu  
Najwyższego
- Dominika Ewa Harasimiuk dr, adiunkt w Katedrze Prawa  
Międzynarodowego i Europejskiego na  
Wydziale Prawa i Administracji Uczelni  
Łazarskiego w Warszawie
- Michał Białkowski dr, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Szczecińskiego
- Wiktor Trybka notariusz, dr, adiunkt w Instytucie Nauk  
Prawnych Uniwersytetu Zielonogórskiego,  
członek pozaetatowy Samorządowego  
Kolegium Odwoławczego w Zielonej Górze

- Jan Kluza mgr, doktorant w Katedrze Postępowania Karnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, aplikant sędziowski w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury
- Małgorzata Sekuła-Leleno dr, adiunkt w Katedrze Prawa i Postępowania Cywilnego Uczelni Łazarskiego w Warszawie, członek Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego
- Jacek A. Dąbrowski dr, adiunkt w Katedrze Prawa Karnego Uczelni Łazarskiego w Warszawie, starszy asystent sędziego w Izbie Karnej Sądu Najwyższego

## NOTES ON THE AUTHORS

---

- Jacek Sobczak Prof., PhD hab., Institute of Jurisprudence of the University of Economics and Human Sciences in Warsaw
- Michał Leciak PhD, Assistant Professor at the Faculty of Law and Administration of Nicolaus Copernicus University in Toruń
- Gabriela Piekut MA, doctoral student at the Department of Penal Enforcement Law, Faculty of Law, Administration and Economics of the University of Wrocław
- Katarzyna Girdwoyń PhD, Assistant Professor at the Criminal Procedure Department, Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw
- Dorota Parapura MA, senior assistant to a judge of the Supreme Court Criminal Chamber, doctoral student at the Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences
- Szymon Krajnik PhD, Assistant Professor at the Department of Criminal Law of Kozminski University in Warsaw, member of the Supreme Court Research and Analyses Office
- Dominika Ewa Harasimiuk PhD, Assistant Professor at the Department of International and European Law, Faculty of Law and Administration of Lazarski University in Warsaw
- Michał Białkowski PhD, Assistant Professor at the Faculty of Law and Administration of the University of Szczecin

- Wiktor Trybka notary public, PhD, Assistant Professor at the Institute of Legal Science of the University of Zielona Góra, non-staff member the Local Government Appeals Board in Zielona Góra
- Jan Kluza MA, doctoral student at the Department of Criminal Procedure, Faculty of Law and Administration of the Jagiellonian University in Kraków, trainee judge at the National School of Judiciary and Public Prosecution
- Małgorzata Sekuła-Leleno PhD, Assistant Professor at the Department of Civil Law and Civil Procedure of Lazarski University in Warsaw, member of the Supreme Court Research and Analyses Office
- Jacek A. Dąbrowski PhD, Assistant Professor at the Department of Criminal Law of Lazarski University in Warsaw, senior assistant to a judge at the Supreme Court Criminal Chamber

## 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](mailto:wydawnictwo@lazarski.edu.pl)
3. Przypisy należy umieszczać na dole strony, podając najpierw inicjały imienia, nazwisko autora, tytuł pracy (kursywa), 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 <http://www.lazarski.pl/pl/badania-i-rozwoj/oficyna-wydawnicza/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. Decyzje 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 określone 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 i Szkolnictwa Wyższego, a za publikację na jego łamach przyznano **20 punktów** (Komunikat Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 31 lipca 2019 r. w sprawie wykazu czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych wraz z przypisaną liczbą punktów, poz. 27937).

Dalsze informacje w tym zakresie: <http://www.bip.nauka.gov.pl/wykaz-czasopism-naukowych/>

## 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 and Higher Education with **20 points** awarded for a publication in the quarterly (the Communication of the Minister of Science and Higher Education of 31 July 2019 about the list of scientific journals and reviewed materials from international conferences with assigned points for publication, entry number 27937).

Further information on this topic are available at: <http://www.bip.nauka.gov.pl/wykaz-czasopism-naukowych/>



LISTA STAŁYCH RECENZENTÓW / REGULAR REVIEWERS

1. Dr hab. Maciej Borski, Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych, Wyższa Szkoła Humanitas
2. Dr hab. Zbigniew Czarnik, WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa w Rzeszowie
3. Prof. dr hab. Katarzyna Dudka, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
4. Dr hab. Jolanta Jakubowska-Hara, Zakład Prawa Karnego Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk
5. Prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach
6. Dr hab. Katarzyna Kaczmarczyk-Kłak, Instytut Prawa i Administracji, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy
7. Dr Dariusz Kala, Instytut Prawa i Administracji, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy
8. Dr hab. Tomasz Kalisz, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego,
9. Dr hab. Czesław Kłak, Instytut Prawa i Administracji, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy
10. Prof. dr hab. Violetta Konarska-Wrzosek, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu
11. Dr hab. Radosław Koper, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego
12. Prof. dr hab. Zbigniew Kwiatkowski, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego
13. Dr hab. Jerzy Lachowski, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu
14. Dr Maria Jeż-Ludwichowska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu
15. Dr hab. Aneta Łazarska, Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie
16. Dr Eliza Maniewska, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski
17. Prof. dr hab. Mirosława Melezini, Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych, Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży
18. Prof. dr hab. Marek Mozgawa, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
19. Prof. dr hab. Hanna Paluskiewicz, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Zielonogórskiego
20. Dr hab. Mateusz Pilich, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego
21. Dr hab. Piotr Rączka, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu
22. Dr hab. Maciej Rogalski, Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie
23. Prof. dr hab. Jerzy Skorupka, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

24. Dr hab. Andrzej Sakowicz, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku
25. Prof. dr hab. Jacek Sobczak, Instytut Nauk Prawnych Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie
26. Dr hab. Sławomir Steinborn, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego
27. Dr Blanka Julita Stefańska, Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie
28. Prof. dr hab. Krzysztof Ślebzak, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
29. Dr hab. Marek Świerczyński, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
30. Dr Marta Roma Tużnik, Wydział Nauk Społecznych i Administracji Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie
31. Dr hab. Monika Wałachowska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu
32. Dr hab. Małgorzata Wąsek-Wiaderek, Wydział Prawa i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego im. Jana Pawła II
33. Dr hab. Sławomir Żółtek, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

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/guestauthorship**

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

## ZASADY ETYCZNE DOTYCZĄCE RECENZENTÓW

### **Poufność**

Wszystkie recenzowane prace są traktowane jak dokumenty poufne.

### **Anonimowość**

Wszystkie recenzje wykonywane są anonimowo, a Redakcja nie udostępnia 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.

**Wydawnictwo Uczelni Łazarskiego oferuje następujące nowe publikacje/  
Lazarski University Press offers the following new publications:**

1. *Nowy Porządek Świata. Dekompozycja państw i narodów*, Marian Guzek, Warszawa 2019, ISBN 978-83-64054-71-6.
2. *Charakterystyka umowy Time for Photos oraz roszczeń z tytułu jej niewykonania lub nienależytego wykonania*, Katarzyna Jedynek, Warszawa 2019, ISBN 978-83-64054-79-2.
3. **Prawo a nowoczesność. Wyzwania – problemy – nadzieje**, Anna Hrycaj, Aneta Łazarska, Przemysław Szustakiewicz (red.), Warszawa 2019, ISBN 978-83-64054-63-01.
4. *Elastyczne formy zatrudnienia we włoskim i polskim prawie pracy. Szanse i zagrożenia*, Angelica Riccardi (red.), Magdalena Rycak (red.), Warszawa 2019, ISBN 978-83-64054-51-8.
5. *Legal Conditions of International Cooperation for the Safety and Efficiency of Civil Aviation*, ed. by Ewa Jasiuk, Roman Wosiek, Warsaw 2019, ISBN 978-83-64054-27-3.
6. **Investors' Perceptions and Stock Market Outcomes. Interdisciplinary Approach**, ed. by Olha Zadorozhna, Martin Dahl, Warsaw 2019, ISBN 978-83-64054-67-9. Other publications:
7. *Poland and Ukraine: Common Neighborhood and Relations*, ed. by Martin Dahl, Adrian Chojan, Warsaw 2019, ISBN 978-83-64054-15-0.
8. *Resolving International Economic Problems with the Tools of Contemporary Econometrics*, ed. by Krzysztof Beck, Warsaw 2019, ISBN 978-83-64054-39-6.
9. **Determinanty synchronizacji cykli koniunkturalnych w krajach Unii Europejskiej**, Krzysztof Beck, Warszawa 2019, ISBN 978-83-64054-43-3.

**Pozostałe publikacje/Other publications:**

1. Krystyna Regina Bąk (red.), *Statystyka wspomagana Excelem 2007*, Warszawa 2010.
2. Maria Biegiewicz-Steyer, *O powstańczych dniach trochę inaczej*, Warszawa 2018.
3. Wojciech Bieńkowski, Krzysztof Szczygielski, *Rozważania o rozwoju gospodarczym Polski*, Warszawa 2009.
4. Wojciech Bieńkowski, Adam K. Prokopowicz, Anna Dąbrowska, *The Transatlantic Trade and Investment Partnership. The 21st Century Agreement*, Warsaw 2015.
5. Remigiusz Bierzanek, *Przez wiek XX. Wspomnienia i refleksje*, Warszawa 2006.
6. Jacek Brdulak, Ewelina Florczak, *Uwarunkowania działalności przedsiębiorstw społecznych w Polsce*, Warszawa 2016.
7. Piotr Brzeziński, Zbigniew Czarnik, Zuzanna Łaganowska, Arwid Mednis, Stanisław Piątek, Maciej Rogalski, Marlena Wach, *Nowela listopadowa prawa telekomunikacyjnego*, Warszawa 2014.
8. Hans Ephraïmson-Abt, Anna Konert, *New Progress and Challenges in The Air Law*, Warszawa 2014.

9. Janusz Filipczuk, *Adaptacyjność polskich przedsiębiorstw w warunkach transformacji systemowej*, wyd. II, Warszawa 2007.
10. Jerzy A. Gawinecki (red. nauk.), *Ekonometria w zadaniach*, praca zbiorowa, Warszawa 2008.
11. Jerzy A. Gawinecki, *Matematyka dla ekonomistów*, Warszawa 2010.
12. Grażyna Gierszewska, Jerzy Kisielnicki (red. nauk.), *Zarządzanie międzynarodowe. Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw*, Warszawa 2010.
13. Tomasz G. Grosse (red. nauk.), *Między polityką a rynkiem. Kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów*, praca zbiorowa, Warszawa 2013.
14. Jan Grzymski, *Powrót do Europy – polski dyskurs. Wyznaczenie perspektywy krytycznej*, Warszawa 2016.
15. Marian Guzek, *Makroekonomia i polityka po neoliberalizmie. Eseje i polemiki*, Warszawa 2011.
16. Marian Guzek (red. nauk.), *Ekonomia i polityka w kryzysie. Kierunki zmian w teoriach*, praca zbiorowa, Warszawa 2012.
17. Marian Guzek, *Teorie ekonomii a instrumenty antykryzysowe*, Warszawa 2013.
18. Marian Guzek, *Kapitalizm na krawędzi*, Warszawa 2014.
19. Marian Guzek, *Doktryny ustrojowe. Od liberalizmu do libertarianizmu*, Warszawa 2015.
20. Marian Guzek, *Przyszłość kapitalizmu – cesjonalizm?*, Warszawa 2016.
21. Marian Guzek, *Świat zachodu po nieudanym wejściu w erę postindustrialną*, Warszawa 2018.
22. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Word 2007*, Warszawa 2009.
23. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Excel 2007*, Warszawa 2010.
24. Dominika E. Harasimiuk, Marcin Olszówka, Andrzej Zinkiewicz (red. nauk.), *Prawo UE i porządek konstytucyjny państw członkowskich. Problem konkurencji i wzajemnych relacji*, Warszawa 2014.
25. Stanisław Hoc, *Prawo administracyjne gospodarcze. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013.
26. „Ius Novum”, Ryszard A. Stefański (red. nacz.), kwartalnik, Uczelnia Łazarzskiego, numery: 1/2007, 2–3/2007, 4/2007, 1/2008, 2/2008, 3/2008, 4/2008, 1/2009, 2/2009, 3/2009, 4/2009, 1/2010, 2/2010, 3/2010, 4/2010, 1/2011, 2/2011, 3/2011, 4/2011, 1/2012, 2/2012, 3/2012, 4/2012, 1/2013, 2/2013, 3/2013, 4/2013, Numer specjalny 2014, 1/2014, 2/2014, 3/2014, 4/2014, 1/2015, 2/2015, 3/2015, 4/2015, 1/2016, 2/2016, 3/2016, 4/2016, 1/2017, 2/2017, 3/2017, 4/2017, 1/2018, 2/2018, 3/2018, 4/2018, 1/2019, 2/2019, 3/2019, 4/2019, 1/2020.
27. Andrzej Jagiełło, *Polityka akcyzowa w odniesieniu do wyrobów tytoniowych w Polsce w latach 2000–2010 i jej skutki ekonomiczne*, Warszawa 2012.
28. Sylwia Kaczyńska, Anna Konert, Katarzyna Łuczak, *Regulacje hiszpańskie na tle obowiązujących przepisów międzynarodowego i europejskiego prawa lotniczego*, Warszawa 2016.
29. Anna Konert (red.), *Aspekty prawne badania zdarzeń lotniczych w świetle Rozporządzenia 996/2010*, Warszawa 2013.
30. Anna Konert, *A European Vision for Air Passengers*, Warszawa 2014.

31. Anna Konert (red.), *Internacjonalizacja i europeizacja prawa lotniczego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Marka Żylicza*, Warszawa 2015.
32. Łukasz Konopielko, Michał Wołoszyn, Jacek Wytřębiewicz, *Handel elektroniczny. Ewolucja i perspektywy*, Warszawa 2016
33. Dariusz A. Kosior, Marek Postuła, Marek Rosiak (red.), *Doustne leki przeciwwrzępliwe. Od badań klinicznych do praktyki*, Warszawa 2013.
34. Dariusz A. Kosior, Marek Rosiak, Marek Postuła (red.), *Doustne leki przeciwpłytkowe wleczeniu chorób układu sercowo-naczyniowego. Okiem kardiologa i farmakologa*, Warszawa 2014.
35. Jerzy Kowalski, *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008.
36. Stanisław Koziej, *Rozmowy o bezpieczeństwie. O bezpieczeństwie narodowym Polski w latach 2010–2015 w wywiadach i komentarzach Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2016.
37. Stanisław Koziej, *Rozważania o bezpieczeństwie. O bezpieczeństwie narodowym Polski w latach 2010–2015 w wystąpieniach i referatach Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2016.
38. Stanisław Koziej, *Studia o bezpieczeństwie. O bezpieczeństwie narodowym i międzynarodowym w latach 2010–2015 w publikacjach i analizach Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2017.
39. Rafał Krawczyk, *Islam jako system społeczno-gospodarczy*, Warszawa 2013.
40. Rafał Krawczyk, *Podstawy cywilizacji europejskiej*, Warszawa 2006.
41. Rafał Krawczyk, *Zachód jako system społeczno-gospodarczy*, Warszawa 2016.
42. Maria Kruk-Jarosz (red. nauk.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, wyd. II zm. i popr., Warszawa 2008.
43. Maciej Krzak, *Kontrowersje wokół antycyklicznej polityki fiskalnej a niedawny kryzys globalny*, Warszawa 2012.
44. Michał Kuź, *Alexis de Tocqueville's Theory of Democracy and Revolutions*, Warsaw 2016.
45. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe w XXI wieku. Księga pamiątkowa profesor Renaty Szafarz*, Warszawa 2007.
46. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Warszawa 2006.
47. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Wybór kazusów z prawa międzynarodowego. Zagadnienia ogólne, zeszyt 1*, Warszawa 2008.
48. Aleksandra Mężykowska, *Interwencja humanitarna w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2008.
49. Mariusz Muszyński (red. nauk.), Dominika E. Harasimiuk, Małgorzata Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Warszawa 2012.
50. „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, Józef M. Fiszer (red. nac.), kwartalnik, Uczelnia Łazarskiego, numery: 1(28)2010, 2(29)2010, 3(30)2010, 4(31)2010, 1–2(32–33)2011, 3(34)2011, 4(35)2011, 1(36)2012, 2(37)2012, 3(38)2012, 4(39)2012, 1(40)2013, 2(41)2013, 3(42)2013, 4(43)2013, 1(44)2014, 2(45)2014, 3(46)2014, 4(47)2014, 1(48)2015, 2(49)2015, 3(50)2015, 4(51)2015, 1(52)2016, 2(53)2016,



- 3(54)2016, 4(55)2016, 1(56)2017, 2(57)2017, 3(58)2017, 4(59)2017, 1(60)2018, 2(61)2018, 3(62)2018, 4(63)2018, 1(64)2019, 2(65)2019, 3(66)2019, 4(67)2019.
51. Edward Nieznański, *Logika dla prawników*, Warszawa 2006.
  52. Marcin Olszówka, *Konstytucja PRL a system źródeł prawa wyznaniowego do roku 1989*, Warszawa 2016.
  53. Marcin Olszówka, *Wpływ Konstytucji RP z 1997 roku na system źródeł prawa wyznaniowego*, Warszawa 2016.
  54. Bartłomiej Opaliński, *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, Warszawa 2014.
  55. Bartłomiej Opaliński (red. nauk.), *Prawo administracyjne w ujęciu interdyscyplinarnym*, Warszawa 2014.
  56. Bartłomiej Opaliński, Maciej Rogalski (red. nauk.), *Kontrola korespondencji. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2018.
  57. Bartłomiej Opaliński, Maciej Rogalski, Przemysław Szustakiewicz, *Służby specjalne w systemie administracyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016.
  58. Bartłomiej Opaliński, Przemysław Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2013.
  59. Bartłomiej Opaliński, Przemysław Szustakiewicz (red. nauk.), *Funkcjonowanie służb mundurowych i żołnierzy zawodowych w polskim systemie prawnym. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2015.
  60. Leokadia Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
  61. Leokadia Oręziak (red. nauk.), *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2008.
  62. Leokadia Oręziak, Dariusz K. Rosati (red. nauk.), *Kryzys finansów publicznych*, Warszawa 2013.
  63. Iryna Polets, *Merlin's Faces. From Medieval Literature to Film*, Warsaw 2018.
  64. Maciej Rogalski, *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna w prawie telekomunikacyjnym, pocztowym i konkurencji*, Warszawa 2015.
  65. Maciej Rogalski, *Świadczenie usług telekomunikacyjnych*, Warszawa 2014.
  66. Maciej Rogalski (red. nauk.), *Wymiar wolności w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.
  67. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Gospodarka oparta na wiedzy. Aspekty międzynarodowe*, Warszawa 2007.
  68. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Euro – ekonomia i polityka*, Warszawa 2009.
  69. Grzegorz Rydlewski, Przemysław Szustakiewicz, Katarzyna Gołat, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną – teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
  70. Jacek Szymanderski, *Schyłek komunizmu i polskie przemiany w odbiorze społecznym*, Warszawa 2011.
  71. Jacek Sierak, Kamila Lubańska, Paweł Wielądek, Marcin Sienicki, Tetiana Kononenko, Ryma Alsharabi, Malwina Kupka, Bartłomiej Rutkowski, Bogdan Olesiński, Remigiusz Górniak, *Efekty wykorzystania dotacji unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w latach 2007–2013. Cz. 1: Województwa Polski Północnej, Zachodniej i Południowej*, Warszawa 2016.

3/2020

72. Jacek Sierak, Anna Karasek, Angelika Kucyk, Oleksandr Kornijenko, Marcin Sienicki, Anna Godlewska, Agnieszka Boczkowska, Albina Łubian, *Efekty wykorzystania dotacji unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w latach 2007–2013. Cz. 2: Województwa Polski Wschodniej i Centralnej*, Warszawa 2016.
73. Karol Sławik, *Zagrożenia życia i zdrowia ludzkiego w Polsce. Aspekty prawno-kryminologiczne i medyczne*, Warszawa 2015.
74. Jerzy Wojtczak-Szyszkowski, *O obowiązkach osób świeckich i ich sprawach. Część szesnasta Dekretu przypisywanego Iwonowi z Chartres (tłum. z jęz. łac.)*, Warszawa 2009.
75. Janusz Żarnowski, *Współczesne systemy polityczne. Zarys problematyki*, Warszawa 2012

Oficyna Wydawnicza  
Uczelni Łazarskiego  
02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43  
tel.: (22) 54 35 450  
fax: (22) 54 35 392  
e-mail: [wydawnictwo@lazarski.edu.pl](mailto:wydawnictwo@lazarski.edu.pl)  
[www.lazarski.pl](http://www.lazarski.pl)