

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego
Sąd Apelacyjny w Szczecinie
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie

ACTA IURIS STETINENSIS
2/2019 (26)



Szczecin 2019

Rada Naukowa

dr hab. Zbigniew Kuniewicz prof. US – Przewodniczący Rady Naukowej – Uniwersytet Szczeciński
prof. zw. dr hab. Roman Hauser – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu | prof. dr hab. Andrzej Jakubecki – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie | prof. zw. dr hab. Andrzej Marciniak – Uniwersytet Łódzki | prof. dr hab. Mirosław Nazar – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
prof. zw. dr hab. Zbigniew Ofiarski – Uniwersytet Szczeciński | prof. zw. dr hab. Adam Olejniczak – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu | prof. zw. dr hab. Lech Paprzycki – Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie | prof. zw. dr hab. Tadeusz Smyczyński – Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk
prof. dr hab. Roman Wieruszewski – Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk | prof. zw. dr hab. Bronisław Ziemanin – emerytowany, Uniwersytet Szczeciński | dr hab. Vytautas Nekrošius, prof. US – Uniwersytet Szczeciński | prof. dr hab. Jacek Mazurkiewicz – Uniwersytet Zielonogórski | Sędzia SA Beata Górka – Prezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie | Sędzia NSA Grzegorz Jankowski – Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie | Sędzia WSA Arkadiusz Windak – Sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, Przewodniczący II Wydziału Rosario Sapienza, Full Professor of International and European Law – The University of Catania School of Law | Ashok R. Patil, Prof. dr L.L.M., Ph.D. – National Law School of India University, Bangalore, Karnataka State (India) | Fursa Svitlana Yaroslavivna, prof. dr hab. honoured – Kiev National University, Ukraine Henry Zhuhao Wang, Assistant Professor – China University of Political Science and Law | Dr John Sorabji – University College London | José García-Añón, Ph.D. in Law, Full Professor – School of Law, University of València (Spain) | Terekhova Lydia, Professor, Doctor of Law – Omsk State University, Faculty of Law | Masahiko Omura, Doctor of Law, Professor – Chuo University Law School, Tokyo, Japan | Elena Kudryavtseva, Professor – Law Faculty of Moscow State University | Alexandre Freitas Câmara, Professor Emeritus and Head of Civil Procedure Department – Rio de Janeiro Judicial School Jayesh Rathod, Associate Professor of Law – American University Washington College of Law | Rett R. Ludwikowski, Ph.D., Professor of Law – Columbus School of Law, The Catholic University of America | Lilia Abramchik, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor – Yanka Kupala State University of Grodno (Belarus) | Prof. dr. Frieder Dünkler – Universität Greifswald | Prof. Emilio Castorina – University of Catania

Lista recenzentów znajduje się na stronie internetowej zeszytu naukowego | <https://wnus.edu.pl/ais/pl/>

Redaktor naukowy | dr hab. Marek Andrzejewski prof. US

Sekretarz redakcji | Maria Wysocka

Redaktorzy tematyczni | Maria Wysocka, Marzena Radziun, Szymon Słotwiński

Koordynator ds. praktyk wydawniczych i edytorskich | Adriana Tomczyk

Redakcja językowa | Natalia Józwiak

Korekta językowa | Ewelina Piotrowska

Skład komputerowy | Maciej Umiastowski

Publikacja wydana dzięki wsparciu finansowemu

Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie

Wersja papierowa jest wersją pierwotną

Pełna wersja publikacji <https://wnus.edu.pl/ais/pl/>

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne online w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities, <http://cejsh.icm.edu.pl> w The Central and Eastern European Online Library (CEEOL), www.ceeol.com oraz w BazHum, bazhum.muzhp.pl

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2019

ISSN 2083-4373 | e-ISSN 2545-3181

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I. Ark. wyd. 9,0. Ark. druk. 10. Format B5. Nakład 132 egz.

SPIS TREŚCI

ARTYKULY

- Olgierd Bogucki** – Sprawiedliwość wykładni prawa 7
- Jakub Bryła** – Wpływ udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych na realizację zadań własnych Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii 23
- Adam Drozdek, Katarzyna Machalica-Drozdek** – Skutki akcesji Polski do Unii Europejskiej dla budżetu państwa w zakresie cel pobieranych przez organy Służby Celno-Skarbowej 39
- Kamil Krauschar** – Dopuszczalność dokonywania zmian w budżecie przez zastępcę wójta (burmistrza, prezydenta) urzędu gminy (miasta) – analiza rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych 53
- Mateusz Łajewski** – Regulacje prawne i ich wpływ na zarządzanie gospodarką odpadami komunalnymi na przykładzie miasta Białystok 65
- Filip Morawski** – Odpowiedzialność cywilna administratora danych osobowych i podmiotu przetwarzającego według Ogólnego Rozporządzenia o Ochronie Danych Osobowych 81
- Robert Piszko** – Kryzys inkluzywnego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce 95
- Mariusz Zelek** – Wina w prawie karnym i prawie deliktów – przyczynek do dyskusji na temat tożsamości pojęcia winy w prawie polskim 109

GLOSY

- Grzegorz Woźniak** – Wykonalność postanowienia sądu zmieniającego postanowienie komornika w przedmiocie zwrotu kosztów postępowania egzekucyjnego – glosa do postanowienia Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 11 marca 2019 roku (II Cz 461/19) 129

Piotr Zielonka – Zadośćuczynienie za krzywdę spowodowaną śmiercią najbliższego członka rodziny – glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 4 października 2018 roku, V ACa 697/17..... 139

VARIA

Wojciech Szczepan Staszewski – Spotkanie Młodych Naukowców Polskiej Grupy Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego (ILA) 29 marca 2019 roku w Lublinie..... 157

ARTYKUŁY

Olgierd Bogucki*

SPRAWIEDLIWOŚĆ WYKŁADNI PRAWA

Streszczenie

Czy można mówić o sprawiedliwości wykładni prawa? Celem artykułu jest uzasadnienie pozytywnej odpowiedzi na to pytanie oraz bliższa eksplikacja znaczenia (a raczej znaczeń) takiej pozytywnej odpowiedzi. Cel ten jest realizowany metodą analizy pojęciowej – analizy głównych pojęć związanych ze sprawiedliwością i wykładnią prawa. Na podstawie analizy sformułowano kilka podstawowych twierdzeń. Po pierwsze, sprawiedliwość prawa i sprawiedliwość wykładni prawa są dwoma różnymi zagadnieniami. Jeżeli chcemy mówić o sprawiedliwości przy wykładni prawa, to będzie to przede wszystkim sprawiedliwość proceduralna. W przypadku procesu wykładni mamy do czynienia z niedoskonałą sprawiedliwością proceduralną. Można jednak zauważyć również pewne cechy czystej sprawiedliwości proceduralnej. Proceduralna sprawiedliwość w przypadku wykładni prawa oznacza niearbitralność przy stosowaniu reguł wykładni, co w konsekwencji pozwala na rozstrzygnięcie między różnymi wariantami interpretacyjnymi reprezentującymi różne materialne koncepcje sprawiedliwości. Tym więcej jest sprawiedliwości proceduralnej przy wykładni prawa, im bardziej rozbudowany jest zespół reguł dotyczących jej dokonywania. Mimo że realizowanie tak rozumianej sprawiedliwości jest warunkiem koniecznym uzyskania materialnie sprawiedliwego wyniku, nie może go jednak gwarantować, a w szczególności nie może gwarantować pełnej etycznej słuszności wyniku.

Słowa kluczowe: sprawiedliwość, wykładnia prawa, teoria prawa, teoria wykładni prawa, filozofia prawa

* dr hab. Olgierd Bogucki, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, adres e-mail: olgiard.bogucki@usz.edu.pl. ORCID: 0000-0002-9337-5973

Wprowadzenie

Określenie „sprawiedliwy” używane jest w wielu różnych kontekstach, jednak w sferze prawa najczęściej bodajże odnoszone jest do wyroków sądowych. Z kolei wydanie wyroku, jako decyzji stosowania prawa, poprzedzone być musi dokonaniem wykładni przepisów prawnych – co można utożsamić z „ustalaniem podstawy prawnej rozstrzygnięcia” jako jednym z elementów klasycznego sylogistycznego modelu stosowania prawa. W praktyce języka prawniczego najczęściej jednak mówi się o „sprawiedliwym wyroku” nie zaś „sprawiedliwej wykładni” czy „sprawiedliwych ustaleniach faktycznych”. W związku z tym pojawia się podstawowe pytanie: czy można mówić o sprawiedliwości wykładni prawa?

Celem niniejszego opracowania jest zarysowanie pozytywnej odpowiedzi na powyższe pytanie oraz, ponadto, rozważenie, w jakim sensie można mówić o sprawiedliwości w odniesieniu do wykładni prawa (zarówno tej operatywnej, dokonywanej w procesie sądowego stosowania prawa, jak również dokonywanej poza takim procesem). Chodzi więc o dokonanie analizy porządkującej pojęć związanych ze wskazanym zagadnieniem. Można powiedzieć, że będzie to pewnego rodzaju „mapowanie” podstawowych pojęć związanych ze sprawiedliwością w kontekście wykładni prawa. Trzeba zaznaczyć, że rozważania mają charakter wstępny i jako takie mogą stać się podstawą do dalszych badań dotyczących relacji problematyki sprawiedliwości do problematyki wykładni prawa. Warto też w tym miejscu dodać, że choć zagadnieniu sprawiedliwości, jak i wykładni prawa, poświęcona jest niezwykle obszerna literatura, to jednak w niewielkim stopniu podejmowana jest kwestia ich wzajemnej relacji¹.

Pojmowanie sprawiedliwości

Na wstępie warto przywołać tutaj ogólne stwierdzenie Z. Ziemińskiego, który pisał: „»sprawiedliwość« to słowo, które ma silne zabarwienie emocjonalne, lecz określenie sensu tego słowa jest sprawą bardzo złożoną, zwłaszcza, że określenie to wymaga wielostronnej relatywizacji”². Nie ma tutaj możliwości (ale też potrzeby) choćby pobieżnego omówienia wielowiekowego dorobku filozoficznej oraz prawniczej refleksji nad sprawiedliwością oraz powstałych

¹ Zob. np. prace: S. Lindroos-Hovineimo, *Justice and the Ethics of Legal Interpretation*, New York 2012, s. 121–162; R. Piszko, *Granice decyzji sądowych*, Szczecin 2015, s. 197–221.

² Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 95.

w związku z tym zagadnień³, niezbędne jednak będzie wskazanie na pewne podstawowe rozróżnienia oraz intuicje związane z pojmowaniem sprawiedliwości, które będą przydatne z punktu widzenia celu niniejszego opracowania.

Po pierwsze, należy wskazać na chyba najbardziej podstawową intuicję czy aspekt pojmowania sprawiedliwości, który można nazwać „generalnością sprawiedliwości”. Niezależnie bowiem od różnych odpowiedzi udzielanych na pytania, „co jest sprawiedliwe?” bądź „czym jest sprawiedliwość?”, uznaje się, że „sprawiedliwe” może być tylko to, co nie jest zrelatywizowane do jakichś indywidualnych osób czy konkretnych przypadków, a polega na takim samym traktowaniu wszelkich osób, które wykazują jakieś jednakowe z przyjmowanego punktu widzenia cechy. *Prima facie* wydaje się, że tak rozumianą generalność trzeba odróżniać od niearbitralności, bowiem określone kryterium sprawiedliwości może być, co prawda, generalne, jednak przyjęte arbitralnie⁴. Dlatego też warto w tym miejscu zastanowić się nad wzajemną relacją generalności i niearbitralności. Wydaje się, że w związku z tym trzeba wyróżnić dwa sposoby pojmowania arbitralności. Pierwszy związany jest z brakiem stosowania jakiegokolwiek reguły (dyrektywy) ogólnej, drugi natomiast z arbitralnością wyboru między konkurencyjnymi regułami (dyrektywami) ogólnymi. W pierwszym przypadku ktoś postępuje arbitralnie, ponieważ nie kieruje się żadną generalną regułą (wyznaczającą np. sposób podziału dóbr), podejmując decyzje *ad casum*. W drugim przypadku ktoś arbitralnie przyjmuje jedną z konkurencyjnych generalnych reguł (np. kryterium podziału dóbr), jednak już po dokonaniu takiego wyboru konsekwentnie ją stosuje. W pierwszym przypadku arbitralność pociąga za sobą brak generalności (ogólności), w drugim natomiast arbitralność w wyborze nie skutkuje arbitralnością i brakiem generalności w stosowaniu reguły. Warto więc mówić osobno o „niearbitralności w wyborze” i „niearbitralności w stosowaniu”.

Ponadto należy w tym miejscu przywołać również dwa podstawowe odróżnienia: na sprawiedliwość wyrównawczą (dotyczącą sposobu „odpłaty” za czyjeś postępowanie) i rozdzielczą (dotyczącą dystrybucji dóbr wedle określonej formuły), a także na sprawiedliwość materialną, wskazującą bezpośrednio co jest sprawiedliwe, oraz formalną, wymagającą konsekwentnego stosowania określonych reguł ogólnych. O ile drugie z tych odróżnień jest niezwykle przydatne

³ Zob. np. C. Perelman, *O sprawiedliwości*, Warszawa 1988; Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992; H. Brighouse, *Sprawiedliwość*, tłum. S. Królak, Warszawa 2007; D. Miller, *Justice*, w: *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2017 Edition), red. E.N. Zalta, 26.06.2017, <https://plato.stanford.edu/archives/fall2017/entries/justice> (dostęp 18.04.2019).

⁴ Dziękuję anonimowemu recenzentowi na zwrócenie mi uwagi na tę kwestię.

z punktu widzenia niniejszego opracowania, o tyle pierwsze nie będzie szczególnie istotne z punktu widzenia rozważanych w opracowaniu zagadnień. Dlatego też, przyjmując pewne uproszczenie, w dalszym ciągu opracowania będzie się mówić po prostu o sprawiedliwości materialnej, nie różnicując jej już na wyrównawczą czy rozdzielczą.

W dalszej kolejności trzeba dodać, że pojęcie sprawiedliwości formalnej trudno po prostu utożsamiać z pojęciem sprawiedliwości proceduralnej⁵. Samo konsekwentne stosowanie reguły ogólnej (np. „każdemu równo”) będzie sprawiedliwe formalnie, jednak trudno uznać, że mamy w tym przypadku do czynienia ze sprawiedliwością proceduralną. Wydaje się, że sprawiedliwość proceduralna dotyczy samej procedury podejmowania (sposobu dochodzenia do) decyzji. Na potrzeby niniejszego opracowania można więc przyjąć, że sprawiedliwość proceduralna będzie szczególnym przypadkiem sprawiedliwości formalnej polegającym na konsekwentnym stosowaniu określonych reguł ogólnych określających sposób podejmowania decyzji.

W dalszej kolejności warto podkreślić, że określona koncepcja (doktryna) sprawiedliwości materialnej (determinująca odpowiedź na pytanie, co jest sprawiedliwe) wyznaczana jest przez przyjmowane systemowe uporządkowania ocen globalnych określonych stanów rzeczy. Oceny globalne to oceny określonych stanów rzeczy dokonywane z punktu widzenia różnych wartości (np. wolności i bezpieczeństwa, równości i dobrobytu, itp.). Wartość można pojmować jako pewną relację porządkującą zbiory stanów rzeczy od tych najbardziej preferowanych (stanowiących najwyższy stopień dobra z punktu widzenia danej wartości – „w danej wartości”) do tych najmniej preferowanych (stanowiących najwyższy stopień zła z punktu widzenia danej wartości – „w danej wartości”). Nie sposób w tym miejscu bliżej analizować pojęć wartości (i ocen) oraz ich systemowego uporządkowania⁶, wystarczy jedynie przyjąć, że system wartości porządkuje oceny globalne dokonywane z punktu widzenia różnych wartości, określając, co jest dobre (ewentualnie – w jakim stopniu dobre) i odpowiednio – co jest złe (ewentualnie – w jakim stopniu złe) z punktu widzenia tego systemu (uwzględniając w odpowiedni sposób kwalifikację z punktu widzenia różnych wartości).

Realnie istniejące systemowe uporządkowania ocen globalnych mogą być mniej albo bardziej rozwinięte i w związku z tym stopień i szczegółowość

⁵ Dziękuję anonimowemu recenzentowi na zwrócenie mi uwagi na tę kwestię.

⁶ Zob. na ten temat O. Bogucki, *Model wykładni funkcjonalnej w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*, Szczecin 2016, s. 61–76.

wspomnianego uporządkowania mogą być różne. Ważne jest to, że systemowe uporządkowanie wyznacza (w sposób mniej bądź bardziej szczegółowy) m.in. to, jaki sposób „odpłaty” za czyjeś zachowanie jest dobry, a także hierarchię formuł sprawiedliwości rozdzielczej (jaki sposób dzielenia jest dobry). Można więc powiedzieć, że w przyjętym tutaj aparacie pojęciowym pojęcie wartości oraz stopnia dobra w określonej wartości służy do objaśnienia pojęcia sprawiedliwości, a sprawiedliwość jest szczególną postacią wartości dotyczącą określonych zagadnień (np. podziału zasobów). Mówiąc jeszcze inaczej, można stwierdzić, że sprawiedliwość jest po prostu wartością, choć szczególnego typu – szczególnie charakter sprawiedliwości jako wartości polega na tym, że przedmiotem oceny z jej punktu widzenia jest sposób rozwiązania niezgodności między innymi wartościami (np. w przypadku hierarchizacji różnych niezgodnych formuł sprawiedliwości rozdzielczej).

W dalszej kolejności warto dodać, że w związku z pojęciem sprawiedliwości proceduralnej wprowadza się czasami w literaturze pewne dodatkowe odróżnienia. John Rawls odróżnia od siebie „doskonałą sprawiedliwość proceduralną” (*perfect procedural justice*), „niedoskonałą sprawiedliwość proceduralną” (*imperfect procedural justice*) oraz „czystą sprawiedliwość proceduralną” (*pure procedural justice*)⁷. Doskonała sprawiedliwość proceduralna ma miejsce wtedy, gdy procedura jest taka, że jej przestrzeganie gwarantuje sprawiedliwość wyniku. Doskonała sprawiedliwość proceduralna ma dwie cechy: istnieje niezależne kryterium tego, co jest sprawiedliwe (które jest zdefiniowane oddzielnie i niezależnie od procedury, np. równy podział ciasta między grupę osób), a ponadto możliwe jest wskazanie procedury gwarantującej odpowiedni wynik. Z kolei niedoskonała sprawiedliwość ma miejsce wtedy, gdy przestrzeganie procedury najprawdopodobniej doprowadzi do sprawiedliwego wyniku, nie jest to jednak przesądzone (np. proces karny). Z kolei w przypadku czystej sprawiedliwości proceduralnej procedura ma taki charakter, że nie ma niezależnego sposobu oceny jej wyniku – wynik jest sprawiedliwy przez sam fakt przestrzegania procedury (np. rozstrzygnięcie przez rzut kostką).

W kontekście powyższych uwag istotnym zagadnieniem jest to, jaka jest relacja między realizowaniem jakiejś procedury (postępowaniem zgodnie z jej regułami) a oceną wyniku zastosowania tejże procedury. To z kolei zależy od tego, czy i na ile możliwe jest uzyskanie danego wyniku niezależnie od stosowania określonej procedury.

⁷ J. Rawls, *A Theory of Justice*, revised edition, Cambridge 1999, s. 73–78.

Konieczne jest również dokonanie jeszcze jednego istotnego odróżnienia. Czym innym jest pytanie o sprawiedliwość prawa, a czym innym pytanie o sprawiedliwość wykładni prawa. W pierwszym przypadku pytamy, czy treść prawa, która została już ustalona w drodze wykładni, jest sprawiedliwa. Przedmiotem oceny jest więc w zasadzie określone rozstrzygnięcie przyjęte przez organ władzy prawodawczej (choć ustalenie jego treści wymagało działania interpretatora).

W tym drugim pytaniu chodzi o to, czy interpretator działając w swoim zakresie, a więc dokonując czynności interpretacyjnych, postąpił sprawiedliwie. Przy założeniu, że interpretator nie może dowolnie ustalać treści prawa, wskazane pytania i odpowiedzi na nie nie są tożsame. Może bowiem być tak, że mimo tego, iż postępowania interpretatora nie będzie można nazwać niesprawiedliwym, to jednak treść prawa ustalonego w efekcie wykładni będzie można określić jako niesprawiedliwą.

Na zakończenie niniejszego punktu warto podkreślić jeszcze jedno, swoją drogą dość oczywiste, odróżnienie pojęciowe. Czym innym jest bowiem doktryna (koncepcja) sprawiedliwości, a czym innym sprawiedliwość jako pewna cecha czy stan rzeczy. Ta pierwsza jest mniej bądź bardziej uporządkowanym zespołem reguł (dyrektyw) ogólnych wraz z argumentami przemawiającymi za jego przyjęciem. Biorąc za punkt odniesienia określoną doktrynę sprawiedliwości, możemy wskazać, jakie cechy musi posiadać określone działanie, decyzja czy cały system normatywny (np. prawo), aby można było orzec, że posiada ono cechę „bycia sprawiedliwym”, ewentualnie, że powstaje wtedy stan „sprawiedliwości” (rzecz jasna – w rozumieniu tejże doktryny).

Sprawiedliwość wykładni prawa

Po zarysowaniu w poprzednim punkcie podstawowych odróżnień pojęciowych wypada powrócić w tym miejscu do postawionego na wstępie pytania: „Czy można mówić o sprawiedliwości wykładni prawa?”. Mówienie o sprawiedliwości wykładni prawa może niektórym wydawać się nieuzasadnione bądź zbędne. Ponieważ wykładnia (w sensie pragmatycznym) jest pewnym procesem myślowym, można wyrazić wątpliwość co do sensowności mówienia o sprawiedliwości procesu myślowego. Wykładnia w sensie pragmatycznym może być poprawna czy właściwa, ale czy może być sprawiedliwa? Po co wprowadzać termin wartościujący „sprawiedliwa”, skoro wystarczy mówić po prostu o prawidłowej wykładni.

Aby rozwiązać wskazane wyżej wątpliwości, trzeba wskazać miejsce dla kategorii „sprawiedliwości” w dyskusji o wykładni prawa. Po pierwsze trzeba wskazać, że sam fakt, iż wykładnia prawa jest pewnym procesem myślowym, nie przesądza o niemożliwości kwalifikowania jej jako sprawiedliwej (bądź też niesprawiedliwej). Wybór czy też decyzja również rozpatrywane być mogą jako pewne procesy myślowe (których efektem jest sam akt wyboru czy decyzji), a stosowanie wobec nich określenia „sprawiedliwe” nie wydaje się niewłaściwe. Jeżeli zgodzimy się, że decyzja stosowania prawa może być rozpatrywana jako sprawiedliwa, a ponadto, że elementem decyzji stosowania prawa jest wykładnia lub rozumienie przepisów prawnych, to można powiedzieć, że sprawiedliwość tej decyzji jest w jakimś sensie pochodną sprawiedliwości jej elementów składowych⁸. Jeżeli zgodzimy się, że treść decyzji interpretacyjnej może być rozpatrywana jako sprawiedliwa, a ponadto, że istnieje zależność między treścią tejże (wykładni w sensie apragmatycznym) a procesem myślowym, który do niej doprowadził, to przynajmniej *prima facie* nie widać powodów, dla których do owego procesu myślowego nie można stosować (odpowiednio) kategorii sprawiedliwości. Wprowadzenie kategorii „sprawiedliwości wykładni prawa” pozwala właśnie na postawienie pytania o relację między wykładnią właściwą, prawidłową (w świetle określonej normatywnej koncepcji wykładni) a wykładnią sprawiedliwą. Bez wątplenia, mówienie o sprawiedliwej wykładni dotyczy aksjologicznego aspektu tejże, a ten nie wyczerpuje się tylko w kategorii „prawidłowości wykładni”. Rozpatrywanie sprawiedliwości postępowania interpretacyjnego uzasadnione jest tym, że choć same reguły interpretacji, jak np. zasada *omnia sunt interpretanda*, nie są oczywiście bezpośrednio zasadami moralnymi, jednak to właśnie aksjologiczne ich uzasadnienie wydaje się jednym z najistotniejszych (są wyrazem czegoś w rodzaju „moralności interpretacji”). Podsumowując, nie widać zasadniczych powodów, które uniemożliwiałyby mówienie o sprawiedliwości wykładni, a wprowadzenie tej kategorii wydaje się pożądane z punktu widzenia analiz aksjologicznego aspektu wykładni.

Odnosząc zarysowaną wyżej problematykę sprawiedliwości do zagadnień związanych z wykładnią prawa, można powiedzieć, że kwestia sprawiedliwości materialnej mieści się w ramach wykładni pozajęzykowej, jak się wydaje – przede wszystkim funkcjonalnej.

⁸ Pomijam w tym miejscu kwestię ustaleń faktycznych, choć również w stosunku do nich w literaturze wskazuje się, że muszą być one sprawiedliwe. Zob. na ten temat Hock Lai Ho, *A Philosophy of Evidence Law: Justice in the Search for Truth*, Oxford 2008.

Jak wiadomo, w naszym prawoznawstwie tradycyjnie wyróżnia się obok wykładni językowej również pozajęzykową (czyli systemową i funkcjonalną). Choć sposoby pojmowania wykładni funkcjonalnej w literaturze w pewnym stopniu się od siebie różnią, to jednak nie budzi raczej wątpliwości, że podstawową jej rolą jest zapewnienie aksjologicznej trafności rozstrzygnięcia. Na marginesie zauważyć można, że w odniesieniu do sprawiedliwości, przynajmniej w pewnym zakresie zachodzić może swoisty „zbieg” wykładni funkcjonalnej i systemowej, a to ze względu na normę konstytucyjną nakazującą organom władzy publicznej realizować sprawiedliwość społeczną⁹.

Przy założeniu (a taki pogląd obecnie, jak się wydaje, przeważa), że wykładnia funkcjonalna (i ogólnie pozajęzykowa) jest koniecznym elementem procesu wykładni, interpretator musi wybrać ten wariant interpretacyjny, który będzie materialnie sprawiedliwy – zgodny z określoną materialną koncepcją sprawiedliwości, która wyznaczana jest przez określone systemowe uporządkowanie ocen globalnych. W świetle dorobku naszego prawoznawstwa (w istotnym stopniu zakorzonego w pozytywizmie prawniczym) można jednak powiedzieć, że nie chodzi o jakiegokolwiek systemowe uporządkowanie, tylko takie, które można przypisać prawodawcy, a co za tym idzie, o materialną koncepcję sprawiedliwości przypisywaną prawodawcy¹⁰.

Problem jednak w tym, że dyrektywy dotyczące ustalania takiego uporządkowania są na tyle ogólne, że mogą się zdarzyć sytuacje, iż jakieś dwie różne materialne koncepcje sprawiedliwości, wskazywane przez różne doktryny społeczno-polityczne, manifestowane społecznie, będzie można pogodzić z tekstem aktów normatywnych.

Odwoływanie się do systemu wartości powszechnie akceptowanego przez społeczeństwo jest w tym zakresie na tyle zawodne, że trudno taki system wskazać; choć można wskazać pewne uporządkowania ocen globalnych, co do których istnieje zgoda. Poza przypadkami ewidentnymi, wtedy, gdy problem powstaje w zakresie niezgodności między różnymi społecznie manifestowanymi koncepcjami sprawiedliwości, a także w zakresie niedookreśloności poszczególnych koncepcji, rozstrzygnięcie będzie problematyczne.

⁹ Wydaje się, że tzw. wykładnia prokonstytucyjna jest typem wykładni, w ramach której odwołujemy się do pewnych reguł wykładni systemowej, a ponadto funkcjonalnej.

¹⁰ Od akceptowanej normatywnej koncepcji wykładni zależy, czy będzie to prawodawca rozumiany jako określona konstrukcja pojęciowa (w szczególności prawodawca racjonalny), czy jako grupa osób będących członkami organu prawodawczego.

Sprawiedliwość jako niearbitralność procesu wykładni prawa

W związku z powyższym, w przypadku wykładni funkcjonalnej (i wykładni w ogóle) problem sprawiedliwości przenosi się *de facto* na płaszczyznę sprawiedliwości proceduralnej – niearbitralności stosowania określonych reguł „rozsądzania” przez interpretatora między różnymi wariantami interpretacyjnymi i odpowiadającymi im możliwymi materialnymi koncepcjami sprawiedliwości dopuszczalnymi w świetle naszej kultury (a co za tym idzie, dookreślenia materialnej koncepcji sprawiedliwości przypisywanej prawodawcy).

Zachowanie sprawiedliwości proceduralnej (konsekwentne stosowanie określonego zespołu reguł wykładni) będzie więc koniecznym warunkiem materialnej sprawiedliwości wyniku wykładni, czyli treści prawa ustalonej przez interpretatora¹¹. Nie oznacza to jednak, że będzie ono również warunkiem wystarczającym. Nawet zachowanie sprawiedliwości proceduralnej (jako szczególnego przypadku sprawiedliwości formalnej) przy wykładni nie gwarantuje materialnej sprawiedliwości wyniku wykładni, czyli prawa. Przy założeniu istnienia jakiejś granicy wykładni (w istocie chodzi o granicę językową¹²) interpretator porusza się w przestrzeni dopuszczalnych wariantów interpretacyjnych i w pewnych przypadkach (ze względu na takie, a nie inne brzmienie przepisów), mimo zachowania proceduralnej sprawiedliwości przy wykładni jej wynik (a więc treść prawa) i tak będzie można uznać za materialnie niesprawiedliwy.

Twierdzenie, że konsekwentne stosowanie określonego zespołu reguł wykładni jest koniecznym warunkiem materialnej sprawiedliwości wyniku wykładni, może na pierwszy rzut oka budzić pewne wątpliwości. Można na przykład wskazać, że skoro mogą istnieć różne warianty interpretacyjne, którym odpowiadają różne konkurencyjne materialne koncepcje sprawiedliwości, to dowolne przyjęcie któregoś z wariantów doprowadzi do materialnej sprawiedliwości wyniku. Trzeba jednak zauważyć, że wynik ten będzie jednocześnie niesprawiedliwy w świetle odpowiedniej konkurencyjnej koncepcji sprawiedliwości przy jednoczesnym braku podstawy „rozsądzania” między nimi. W przypadku materialnej sprawiedliwości wyniku wykładni nie chodzi więc tylko o zgodność z jakąś materialną doktryną (koncepcją) sprawiedliwości, tylko o zgodność z taką

¹¹ Związane jest to ze wspomnianą w punkcie 2 „generalnością” i „brakiem arbitralności w stosowaniu” jako koniecznymi elementami pojęcia sprawiedliwości.

¹² Na temat granicy językowej zob. np. K. Pleszka, *Językowe znaczenie przepisu jako granica wykładni*, w: *Filozoficzno-teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa*, red. M. Zirk-Sadowski, Łódź 1997, s. 76–79; T. Spyra, *Granice wykładni prawa*, Kraków 2006, s. 185–225.

doktryną, na którą wskazuje konsekwentne stosowanie określonego zespołu ogólnych reguł wykładni. Takie stosowanie będzie więc warunkiem koniecznym tak rozumianej sprawiedliwości wyniku wykładni.

Warto w tym miejscu zauważyć, że od czasów starożytnych dostrzegano problem relacji (hierarchii) między sprawiedliwością formalną (stosowaniem reguł) a prawością rozumianą jako wymóg pełnej etycznej adekwatności decyzji do konkretnej sytuacji (niekoniecznie będącej rezultatem stosowania reguł). Stanowisko w tym zakresie przekłada się na stanowisko dotyczące „szerokości” granic wykładni prawa¹³. W przypadku przyznania większej doniosłości sprawiedliwości formalnej, uzasadnione jest restrykcyjne ustalanie granic wykładni. Trzeba też dodać, że z reguły prawości przeciwstawiano sprawiedliwość formalną, rozumianą jako stosowanie ogólnych reguł składających się na prawo (mówiąc precyzyjniej – generalnych norm prawnych). W niniejszym opracowaniu chodzi jednak o nieco inne rozumienie sprawiedliwości formalnej, a mianowicie o stosowanie ogólnych reguł (dyrektyw) przy ustalaniu treści norm prawnych, a więc o proceduralną sprawiedliwość wykładni.

Jeżeli więc chodzi o sprawiedliwość proceduralną, rozumianą jako niearbitralność wykładni, to można powiedzieć, że proces wykładni funkcjonalnej (i wykładni w ogóle) jest tym bardziej sprawiedliwy proceduralnie, im więcej istnieje w stosunku do niego reguł zapewniających jednoznaczną konkluzję (no i oczywiście są one zastosowane). Chodzi więc o to, aby możliwie jak najwięcej elementów postępowania interpretatora w ramach wykładni funkcjonalnej (i wykładni w ogóle) objętych było wskazanymi regułami, co z kolei umożliwia intersubiektywne uzasadnienie decyzji interpretatora. Oczywiście wciąż można zastanawiać się, jak ma się tak rozumiana sprawiedliwość do wspomnianego wcześniej pojęcia prawości. Problem ten wymaga osobnej, szerszej analizy, ale wydaje się, że prawość odnosiłaby się do tego, co nie jest objęte regułami wykładni (dlatego, że nie są one odpowiednio rozwinięte bądź też nie sposób tego nimi objąć). Prawość przeciwdziałać by więc miała arbitralności tam, gdzie „kończą się” reguły.

Twierdzenie, że proces wykładni jest tym bardziej sprawiedliwy proceduralnie, im więcej istnieje w stosunku do niego reguł zapewniających jednoznaczną konkluzję, może na pierwszy rzut oka budzić pewne wątpliwości. Można bowiem argumentować, że przecież „ilość nie przechodzi w jakość”. Chodzi więc nie

¹³ W. Załuski, *O granicach wykładni prawa w kontekście sporu o relacje między sprawiedliwością i prawością*, w: *Wykładnia prawa. Tradycja i perspektywy*, red. M. Hermann, S. Sykuna, Warszawa 2016, s. 1–18.

o jakiegokolwiek reguły, a o reguły „właściwe” (posiadające właściwe uzasadnienie). I bez wątplenia tak właśnie jest. Ostatecznie chodzi przecież o reguły posiadające odpowiednie uzasadnienie w świetle określonej kultury prawnej (zob. poniżej). Nie mniej jednak z punktu widzenia sprawiedliwości proceduralnej lepsze są jakiegokolwiek reguły niż ich brak. Wyobraźmy sobie np. dwa państwa. W jednym z nich sądy interpretują prawo w sposób zupełnie chaotyczny i decyzje sądowe są zupełnie nieprzewidywalne. W zależności od składu sądu i konkretnego przypadku przyjmowane są odmienne reguły wykładni bądź w sposób odmienny są one hierarchizowane. Z kolei w drugim państwie sądy konsekwentnie stosują (niearbitralność w stosowaniu) określony zespół reguł wykładni, zapewniający procesowi wykładni wysoki stopień konkluzywności, jednak zespół ten przyjęty został całkowicie arbitralnie (arbitralność w wyborze). Wydaje się, że z punktu widzenia wartości, jaką jest sprawiedliwość proceduralna, ten drugi stan rzeczy jest lepszy niż pierwszy.

Dobór odpowiednich reguł wykładni funkcjonalnej jest osobnym złożonym zagadnieniem i nie sposób go tutaj rozważać¹⁴. Można jedynie powiedzieć, że musi on z jednej strony uwzględniać (1) kulturowy kontekst działania interpretatora, a więc to, że w kulturze wykształciły się już pewne wzorce postępowania dotyczące pewnych aspektów wykładni funkcjonalnej, z drugiej strony (2) uwzględniać specyfikę źródeł, z których korzysta się przy wykładni funkcjonalnej (a więc tekstu aktów normatywnych, wypowiedzi orzecznictwa i doktryny, materiałów dokumentujących proces legislacyjny), a ponadto (3) metodologicznych kryteriów poprawności czynności intelektualnych (np. niepopelniania błędu *petitio principii* lub błędnego koła), które składają się na wykładnię funkcjonalną. Choć można zapewne spierać się o treść poszczególnych dyrektyw, jednak z perspektywy sprawiedliwości w wykładni prawa można powiedzieć, że ich treść nie jest nawet tak istotna, co samo ich istnienie.

W świetle powyższych uwag można powiedzieć, że wysiłki nauk prawnych (w szczególności teorii prawa) w celu uporządkowania i sformułowania spójnego i odpowiednio szczegółowego zespołu reguł wykładni są *de facto* wysiłkami zmierzającymi do zwiększenia stopnia proceduralnej sprawiedliwości procesu wykładni prawa, a co za tym idzie, całego procesu podejmowania decyzji sądowego stosowania prawa.

Powracając w tym miejscu do odróżnienia na doskonałą sprawiedliwość proceduralną, niedoskonałą sprawiedliwość proceduralną oraz czystą sprawie-

¹⁴ Zob. zespół dyrektyw opracowany w: O. Bogucki, *op. cit.*, s. 261–278.

dliwość proceduralną, trzeba zastanowić się, jaka jest w istocie zależność między realizowaniem reguł interpretacyjnych a oceną wyniku wykładni. Przede wszystkim trzeba zauważyć, że w przypadku wykładni prawa nie mamy do czynienia z doskonałą sprawiedliwością proceduralną. Realizowanie nawet najlepiej uzasadnionych i szczegółowych dyrektyw wykładni nie może gwarantować materialnej sprawiedliwości wyniku, ponieważ brzmienie przepisów może być takie, że nawet mimo ich najlepszej wykładni nie sposób uzyskać materialnie sprawiedliwego wyniku (chyba że naruszymy językową granicę wykładni i *de facto* zignorujemy brzmienie przepisów). Ponadto realizowanie nawet najlepiej uzasadnionych i szczegółowych dyrektyw wykładni nie może wykluczyć sytuacji wyjątkowych, precedensowych, kiedy to stosowanie dotychczasowych reguł prowadzi do rozstrzygnięć intuicyjnie niesprawiedliwych – poczucie prawości przeczy wynikowi sprawiedliwości proceduralnej. Z istnienia takich przypadków można wyprowadzić odmienne konsekwencje teoretyczne. Z jednej strony można je traktować jako argument przeciwko normatywnym teoriom wykładni, czy też regułom wykładni jako takim (rozumianym jako wiążące dyrektywy postępowania, nie zaś jedynie zalecenia). Z drugiej zaś strony można je traktować jako szczególny przypadek wymagający zmiany reguł (jakiejś określonej reguły). Z takiej perspektywy zaistnienie sytuacji wyjątkowej stanowić musi podstawę do sformułowania nowej reguły bądź też modyfikacji treści reguły dotychczasowej. Można więc powiedzieć, że uwzględnienie „wyjątku” stanowi podstawę do kolejnej generalizacji.

Typowym przykładem pierwszego rozwiązania są poglądy J. Raza, który podważa zasadność normatywnych koncepcji wykładni prawa (przynajmniej w zakresie wyjątkowych, „precedensowych przypadków”). Autor podważa zasadność teorii, która albo miałyby działać jako „przepis” na formułowanie prawidłowych interpretacji, albo na przedstawienie opisu tego, jak oceniać interpretacje jako prawidłowe bądź nieprawidłowe¹⁵. Jest tak z dwóch powodów. Po pierwsze, ponieważ moralność, do której należy się odwoływać przy „innovacyjnym” dokonywaniu wykładni, nie może być ustalona przez dyrektywy operacyjne, które umożliwiałyby osobie, której moralne zrozumienie i osąd nie są jednoznaczne, dojście do właściwych wniosków moralnych dotyczących sytuacji, z którymi może się ona spotkać. Po drugie, ponieważ każda innowacja wymyka się uogólnieniu. Dlatego też, jeśli chodzi o perspektywiczny aspekt interpretacji, nie ma sensu konstruować ogólnej teorii, która odróżnia dobre interpretacje od złych.

¹⁵ J. Raz, *On The Nature of Law*, „Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie” 1996, nr 82, s. 1–25.

Powyższe argumenty nie wydają się wystarczające. Nawet jeśli moralność nie może być wyrażona w postaci operacyjnych reguł (a to nie jest oczywiste), to nie oznacza jeszcze, że prawnicze rozumowanie interpretacyjne również nie jest możliwe do wyrażenia w postaci takich reguł. Na przykład derywacyjna koncepcja wykładni prawa wymaga uwzględnienia wartości jako jednego, ale nie jedyne, wśród argumentów interpretacyjnych¹⁶. Argumenty te zorganizowane są w system, który umożliwia przyjęcie konkluzji, mimo pewnego stopnia niejednoznaczności poszczególnych argumentów. Nie wydaje się również, aby innowacyjny aspekt interpretacji wykluczał normatywną koncepcję interpretacji. Uogólnienie wydaje się istotą sprawiedliwości proceduralnej. Innowacja zawsze odbywa się na tle pewnej generalnej reguły (w przeciwnym razie nie byłaby to innowacja), ale jeśli zostanie zaakceptowana, to powinna stać się podstawą do sformułowania kolejnej generalnej reguły (w przeciwnym razie pozostaje tylko odchyleniem). Innymi słowy normatywna koncepcja wykładni nie powinna wykluczać innowacji, która jednak powinna stać się podstawą do kolejnego uogólnienia.

Trudno uznać, że w przypadku wykładni prawa mamy do czynienia z doskonałą sprawiedliwością proceduralną. Pozostaje jednak wciąż pytanie, czy w przypadku wykładni prawa mamy do czynienia z niedoskonałą sprawiedliwością proceduralną, czy też czystą sprawiedliwością proceduralną. Trudno jest jednoznacznie odpowiedzieć na to pytanie. Wydaje się, że w przypadku procesu wykładni mamy do czynienia z niedoskonałą sprawiedliwością proceduralną. Można jednak zauważyć również pewne cechy czystej sprawiedliwości proceduralnej¹⁷. Realizowanie reguł wykładni nie może, co prawda, w każdym przypadku zagwarantować materialnej sprawiedliwości wyniku (ze względów wskazywanych powyżej), jednak w przeważającej większości przypadków uzyskanie takiego wyniku umożliwia. Powstaje jednak pytanie, czy uzyskanie sprawiedliwego wyniku wykładni możliwe jest bez stosowania reguł wykładni. Bez wątplenia dokonanie wykładni różni się od zwykłego rzutu kostką jako przykładu czystej sprawiedliwości proceduralnej, jednak istnieją tutaj pewne podobieństwa. Z perspektywy określonej normatywnej koncepcji wykładni jej dyrektywy w pewnym sensie „definiują” (określają) właściwy wynik wykładni. Nie ma więc sensu pytać, czy dany wynik wykładni jest właściwy w oderwaniu od wskazanych dyrektyw. Jeżeli

¹⁶ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2017, s. 277–302.

¹⁷ Gdyby omawiane odróżnienie traktować jako typologię, to można powiedzieć, że sprawiedliwość wykładni prawa sytuuje się gdzieś między niedoskonałą sprawiedliwością proceduralną a czystą sprawiedliwością proceduralną.

będziemy rozpatrywać dwie konkurencyjne normatywne koncepcje wykładni, które w danym przypadku dają dwa różne, konkurencyjne rezultaty, to nie sposób uznać jednego z nich za właściwy, nie akceptując jednocześnie dyrektyw jednej z nich. W kontekście problematyki sprawiedliwości można powiedzieć, że kwalifikacja określonego wyniku wykładni jako materialnie sprawiedliwego, musi być zrelatywizowana do określonych dyrektyw wykładni, które przewidują określony sposób rekonstruowania materialnej koncepcji sprawiedliwości przypisywanej prawodawcy. Trudno uznać, że taka rekonstrukcja jest możliwa niezależnie od zastosowania określonych dyrektyw wykładni. To właśnie przestrzeganie tych dyrektyw powoduje, że można mówić o niearbitralności przy ustalaniu wyniku wykładni, który można zakwalifikować jako sprawiedliwy w świetle materialnej koncepcji sprawiedliwości przypisywanej prawodawcy.

Podsumowanie

Choć określenie „sprawiedliwy” nie jest typowo używane w odniesieniu do interpretacji prawa, to jednak nie oznacza, że wykładnia prawa nie może być rozpatrywana jako sprawiedliwa (bądź niesprawiedliwa). Ze względu na wieloznaczność określenia „sprawiedliwy” twierdzenie „wykładnia W jest sprawiedliwa/niesprawiedliwa” może być różnie rozumiane. Przede wszystkim określenie to ma inne znaczenie wtedy, gdy odnoszone jest do samego procesu wykładni, a inne, gdy odnoszone jest do wyniku wykładni. W pierwszym przypadku w istocie chodzi o sprawiedliwość proceduralną (jako szczególny typ sprawiedliwości formalnej), zaś w drugim o sprawiedliwość materialną. Sprawiedliwość proceduralna w tym kontekście musi być rozumiana jako niearbitralność w stosowaniu reguł wykładni. Realizacja proceduralnej sprawiedliwości wykładni wydaje się warunkiem koniecznym dla jej sprawiedliwości materialnej, jednak nie może takiej sprawiedliwości gwarantować.

Uwzględniając poczynione dotychczas uwagi pojęciowe, można sformułować kilka ogólnych tez dotyczących relacji problematyki sprawiedliwości do zagadnień wykładni prawa:

1. Nie ma powodów, które uniemożliwiłyby mówienie o sprawiedliwości wykładni prawa, a wprowadzenie tej kategorii wydaje się pożądane z punktu widzenia analiz aksjologicznego aspektu wykładni prawa.
2. Jeżeli odróżnić zagadnienie sprawiedliwości prawa od zagadnienia sprawiedliwości wykładni, to do wykładni funkcjonalnej (i wykładni w ogóle) ma za-

stosowanie przede wszystkim pojęcie sprawiedliwości proceduralnej, rozumianej jako zgodność z regułami przewidzianymi dla sposobu podejmowania określonego typu decyzji (chodzi w tym przypadku oczywiście o wykładnię w sensie pragmatycznym – proces wykładni).

3. W przypadku procesu wykładni mamy do czynienia z niedoskonałą sprawiedliwością proceduralną. Można jednak zauważyć również pewne cechy czystszej sprawiedliwości proceduralnej.
4. Tym więcej jest sprawiedliwości proceduralnej przy wykładni funkcjonalnej (i wykładni w ogóle), im bardziej rozbudowany jest zespół reguł dotyczących jej dokonywania, przy jednoczesnym zmniejszeniu zakresu czynności, które mogą być dokonane w sposób arbitralny.
5. Zgodność określonego wariantu interpretacyjnego z jakąś określoną materialną koncepcją (doktryną) sprawiedliwości będzie istotnym argumentem interpretacyjnym o tyle, o ile da się ją przypisać prawodawcy.
6. Przy założeniu istnienia językowej granicy wykładni nawet istnienie i zastosowanie odpowiednich reguł nie gwarantuje materialnej sprawiedliwości wyniku wykładni – a co za tym idzie, również materialnej sprawiedliwości prawa.

Literatura

- Bogucki O., *Model wykładni funkcjonalnej w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*, Szczecin 2016.
- Brighthouse H., *Sprawiedliwość*, tłum. S. Królak, Warszawa 2007.
- Hock Lai Ho, *A Philosophy of Evidence Law: Justice in the Search for Truth*, Oxford 2008.
- Lindroos-Hovinheimo S., *Justice and the Ethics of Legal Interpretation*, New York 2012.
- Miller D., *Justice*, w: *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2017 Edition), red. E.N. Zalta, 26.06.2017, <https://plato.stanford.edu/archives/fall2017/entries/justice>.
- Perelman C., *O sprawiedliwości*, Warszawa 1988.
- Piszko R., *Granice decyzji sądowych*, Szczecin 2015.
- Pleszka K., *Językowe znaczenie przepisu jako granica wykładni*, w: *Filozoficzno-teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa*, red. M. Zirk-Sadowski, Łódź 1997.
- Rawls J., *A Theory of Justice*, revised edition, Cambridge 1999.
- Raz J., *On The Nature of Law*, „Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie” 1996, nr 82.
- Spyra T., *Granice wykładni prawa*, Kraków 2006.
- Załużski W., *O granicach wykładni prawa w kontekście sporu o relacje między sprawiedliwością i prawością*, w: *Wykładnia prawa. Tradycja i perspektywy*, red. M. Hermann, S. Sykuna, Warszawa 2016.

Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2017.

Ziemiński Z., *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992.

Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.

JUSTICE IN LEGAL INTERPRETATION

Summary

Can we talk about justice in the interpretation of law? The aim of the article is to justify positive answer to this question and closer explication of the meaning (or rather meanings) of this answer. This aim is implemented by method of conceptual analysis – analysis of the main concepts related to justice and legal interpretation. Several statements have been made on the basis of the analysis. First of all, the justice of law and the justice of legal interpretation are two separate issues. If we are talking about justice in the process of legal interpretation, we mean, above all, procedural justice. In the case of legal interpretation, there is an imperfect procedural justice, which, however, shows a significant resemblance to pure procedural justice. Procedural justice in the interpretation of law means non-arbitrariness in judging between different interpretive variants representing different substantial concepts of justice. The more procedural justice there is in interpreting the law, the more exhaustive the set of rules for making it. Although the implementation of justice understood in this way is a prerequisite for achieving a substantially just result, it can not guarantee it, and in particular can not guarantee a full ethical rightness of the result.

Keywords: justice, legal interpretation, theory of law, theory of legal interpretation, philosophy of law

Jakub Bryła*

**WPLYW UDZIAŁU W PODATKU DOCHODOWYM OD
OSÓB FIZYCZNYCH NA REALIZACJĘ ZADAŃ WŁASNYCH
GÓRNOŚLĄSKO-ZAGŁĘBIOWSKIEJ METROPOLII**

Streszczenie

Ustawa z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim jest pierwszą regulacją odnoszącą się do szeroko pojętej współpracy pomiędzy gminami konurbacji górnośląsko-zagłębiowskiej. Związek metropolitalny posiada szczególny charakter w systemie polskiego samorządu terytorialnego, ponieważ realizuje zadania własne oraz został objęty ustawowym systemem finansowania swojej działalności. Jednym ze źródeł dochodu jest udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Jest to rozwiązanie nowatorskie, które dotychczas nie było stosowane przez polskiego ustawodawcę. Wobec powyższego konieczne jest przeprowadzenie analizy wpływu podatku dochodowego od osób fizycznych na finansowanie działalności metropolii w kontekście szans i zagrożeń oraz społecznych oczekiwań.

Słowa kluczowe: podatek dochodowy, Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, konurbacja, samorząd terytorialny

Wprowadzenie

Dnia 7 kwietnia 2017 roku weszła w życie ustawa z 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim¹. Przedmiotowa regu-

* mgr Jakub Bryła, Uniwersytet Śląski w Katowicach, adres e-mail: jakub.bryla@me.com. ORCID: 0000-0001-7187-2154

¹ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz.U. z 2017 r., poz. 730, dalej: u.z.m.w.ś.

lacja jest zwieńczeniem wieloletniego procesu kształtowania się statusu prawnego konurbacji górnośląskiej, a także odpowiedzią na społeczne oczekiwania kompleksowej regulacji sposobu funkcjonowania miast wchodzących w skład Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii². Obszar ten jest największą konurbacją w Polsce i drugą największą w Europie³, co powoduje, że funkcjonowanie tak złożonego organizmu wymaga dedykowanej konstrukcji prawnej. Na przestrzeni ostatnich trzydziestu lat podejmowano wiele inicjatyw mających na celu wzmocnienie współpracy pomiędzy samorządami wchodzącymi w skład konurbacji. Tytułem przykładu można podać następujące inicjatywy:

- utworzenie w 1991 roku Komunalnego Związku Komunikacyjnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego, który do 2019 roku zajmował się organizacją transportu publicznego⁴,
- utworzenie Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (związek międzygminny), którego celem była koordynacja działań w zakresie transportu, planowania przestrzennego, wspólnego zakupu energii elektrycznej przez miasta członkowskie⁵.

Ponadto śląskie środowisko naukowe opracowywało wiele rozwiązań uwzględniających szczególnie charakter miast Górnego Śląska i Zagłębia Dąbrowskiego. Pierwszym kompleksowym projektem była idea powiatu metropolitalnego autorstwa B. Dolnickiego, J. Glumińskiej-Pawlic oraz C. Martysza⁶. Pomysł ten nie zyskał jednak uznania wśród poszczególnych rządów i w ten sposób z powiatu metropolitalnego końcowa koncepcja przybrała kształt niespotykanego dotąd związku metropolitalnego.

Powstanie związku metropolitalnego w województwie śląskim jest jedną z najbardziej znaczących innowacji w organizacji polskiego samorządu terytorialnego⁷. Innowacyjność rozumiana jako wprowadzenie unikalnego rozwiąza-

² B. Dolnicki, R. Marchaj, *Związek metropolitalny w województwie śląskim*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 7–8, s. 5.

³ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 529.

⁴ W. Rymarczyk, *20 lat Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego*, www.kzkgop.com.pl/public_media/fb/files/czasopisma/komunikacja/2011/kzk_3-2011.pdf (dostęp 1.04.2019).

⁵ www.gzm.org.pl (dostęp 1.04.2019).

⁶ B. Dolnicki, *Koncepcja powiatu metropolitalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8, s. 5–17.

⁷ R. Pyka, *Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia jako innowacja w samorządzie terytorialnym. Szanse i wyzwania pierwszego w Polsce związku metropolitalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2018, nr 1 (71), s. 7.

nia, odpowiadającego na zróżnicowane problemy i zmierzającego do poprawy życia społeczności lokalnych, stanowi odejście od przyjmowania zuniformizowanych w skali państwa rozwiązań prawnych dotyczących samorządu⁸. Nowatorskim rozwiązaniem względem typowego związku komunalnego jest zagwarantowanie ustawą stałego źródła dochodu⁹. W przepisach art. 52 u.z.m.w.ś. przewidziano 5% udział związku metropolitalnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Zapewnienie fiskalnych źródeł dochodu jest szczególnym rozwiązaniem, które uprawdopodobnia skuteczną realizację zadań własnych Metropolii Górnośląsko-Zagłębiowskiej. Tak skonstruowany status prawny konurbacji górnośląskiej jest przeciwieństwem dotychczasowych rozwiązań, które cechowały się dobrowolnością przystąpienia, finansowania i działania poszczególnych miast¹⁰.

W niniejszym opracowaniu zostanie przedstawiona analiza wpływu udziału Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w podatku dochodowym od osób fizycznych na realizację zadań własnych związku w kontekście oczekiwań samorządowców oraz mieszkańców.

Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia – specyfika, stan faktyczny

Prawidłowa analiza tematyki finansowania działalności Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii musi zostać poprzedzona omówieniem jej specyfiki, gdyż charakter miast wchodzących w skład związku jest fundamentem powstałej regulacji prawnej. W uzasadnieniu do u.z.m.w.ś. odwołano się do specyfiki regionu, który jest jednym z najlepiej ukształtowanych obszarów funkcjonalnych¹¹. Jak już zostało na wstępie podkreślone, miasta Metropolii są przykładem typowej konurbacji, czyli zespołem miast o zbliżonej wielkości, bez wyraźnie wyodrębnionego miasta centralnego¹². Jej cechami szczególnymi są: bardzo

⁸ J. Przywojska, I. Warwas, *Innowacje w zarządzaniu publicznym i polityce społecznej. Wprowadzenie do problematyki*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2016, t. XVII, z. 4, cz. 2, s. 5–14.

⁹ R. Pyka, *op. cit.*, s. 12.

¹⁰ B. Dolnicki, *Koncepcja ustawy o powiecie metropolitalnym Aglomeracji Górnośląskiej*, w: *Miasta, aglomeracje, metropolie w nurcie globalnych przemian*, red. K. Kuć-Czajkowska, M. Sidor, Lublin 2014, s. 201.

¹¹ Rządowy projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1211 (dostęp 2.04.2019).

¹² A. Szajnowska-Wysocka, *Podstawy zorganizowania miast konurbacji górnośląskiej*, Katowice 1995, s. 10–17.

duża gęstość zaludnienia, intensywność zabudowy, rozbudowana infrastruktura drogowa oraz sieć połączeń komunikacji publicznej i duża codzienna migracja pomiędzy miastami¹³. Niniejsza struktura powoduje często powielanie zadań realizowanych przez sąsiadujące ze sobą samorzady. Jest to sytuacja, w której zintegrowane przestrzennie miasta wykonują ten sam rodzaj zadań publicznych, jak np. dostarczenie wody, organizacja transportu publicznego. Z uwagi na te działania, budżety poszczególnych jednostek są narażone na brak racjonalności w wydatkowaniu środków publicznych¹⁴. Rozwiązaniem niniejszego problemu jest ścisła współpraca poprzez zawiązywanie m.in. związków międzygminnych, spółek handlowych. W istocie konurbacja górnośląska jest obszarem, na terenie którego występują z jednej strony problemy typowe dla największych miast Polski, a zarazem pojawiają się potrzeby na poziomie najmniejszych gmin¹⁵. Dlatego też od lat pojawiały się głosy o konieczności stworzenia regulacji, która będzie odpowiedzią na pojawiające się problemy i potrzeby miast konurbacji. Brak wyraźnej współpracy między gminami i powiatami doprowadził do marginalizacji w zestawieniu z mniejszymi ośrodkami, takimi jak Kraków czy Wrocław. Jak podkreśla D. Rynio, inwestorzy, analizując umiejscowienie inwestycji, biorą pod uwagę wiele elementów, takich jak relacje polityczne, gospodarcze i warunki zakładania działalności w docelowym obszarze¹⁶. Trwałość sytuacji polityczno-gospodarczej jest minimalnym warunkiem lokalizacji inwestycji. Istotna jest również stabilizacja na niższych poziomach oraz długookresowość programowania rozwoju przestrzeni metropolii¹⁷.

Wobec powyższego, na podstawie u.z.m.w.ś., z początkiem 2018 roku powołana została Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, składająca się z 26 gmin miejskich, 2 gmin miejsko-wiejskich oraz 13 gmin wiejskich. Liczy ona w sumie 2 279 560 mieszkańców¹⁸. Metropolia posiada organ stanowiący i kon-

¹³ B. Dolnicki, R. Marchaj, *op. cit.*, s. 5.

¹⁴ B. Dolnicki, *Założenia ustawy o powiecie metropolitalnym Górnego Śląska i Zagłębia*, w: *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. *idem*, Warszawa 2012, s. 86–88.

¹⁵ J. Bryła, *Metropolia Górnośląsko-Zagłębiowska – szanse i zagrożenia*, Ogólnopolska Konferencja Naukowa pt. Aktualne problemy prawa i samorządu terytorialnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2018.

¹⁶ D. Rynio, *Atrakcyjność lokalizacji inwestycji zagranicznych w metropolii*, w: *Innowacyjna metropolia, konkurencyjny region*, red. M. Słupińska, Łódź 2010, s. 105.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ M. Góralczyk, E. Panasiuk, M. Przybyła, *Statystyczny obraz Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w 2017 r.*, Katowice 2018, s. 10.

trolny w postaci Zgromadzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, które składa się z delegatów gmin wchodzących w skład związku, po jednym z każdej gminy. Organem wykonawczym jest 5-osobowy zarząd, wybierany przez zgromadzenie. Istotne jest, że stworzono związek, który nie wpisuje się w definicję typowego związku międzygminnego, ani tym bardziej jednostki samorządu terytorialnego¹⁹. Metropolia ta posiada trzy cechy samorządu terytorialnego, które należy wyróżnić:

- przedmiot – wykonywanie zadań publicznych,
- nadzór – związek poddany został nadzorowi na podstawie przepisów ustawy o samorządzie województwa²⁰,
- zadania²¹.

Kwestia zadań własnych uregulowana została w przepisie art. 12 u.z.m.w.ś., który wprowadza do polskiego systemu prawa samorządu terytorialnego nowatorskie rozwiązanie polegające na przyznaniu związkowi zadań własnych. W ustawie podkreślono, że Metropolia odpowiedzialna jest w szczególności za:

- kształtowanie ładu przestrzennego,
- kształtowanie rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego,
- planowania, koordynacji integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej,
- metropolitalnych przewozów pasażerskich,
- współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego,
- promocji związku metropolitalnego i jego obszaru.

Analogicznie do rozwiązań przyjętych w ustawach ustrojowych samorządu terytorialnego, zapewniono dodatkowe środki finansowe konieczne dla realizacji nowych zadań przekazanych związkowi metropolitalnemu w drodze ustawy²². Aspekt ten jest jedną z najbardziej oczekiwanych zmian, która w sposób realny może przełożyć się na wzrost atrakcyjności regionu.

¹⁹ B. Dolnicki, R. Marchaj, *op. cit.*, s. 7.

²⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r., poz. 512).

²¹ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 15.

²² T. Bąkowski, R. Gajewski, J. Szlachetko, K. Ważny, *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 155.

Finanse i dochody Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

W rozdziałach 6 i 7 u.z.m.w.ś uregulowano zagadnienia dotyczące finansów oraz dochodów związku metropolitalnego. Wykładnia powyższych przepisów skłania do stwierdzenia, że przyjęto rozwiązania analogiczne do tych uregulowanych w ustawach samorządowych. Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia posiada osobowość prawną i, zgodnie z przepisem art. 44 u.z.m.w.ś., samodzielnie prowadzi swoją gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej. Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego przejawia się w wielu aspektach, a jej źródła należy dopatrywać w Konstytucji Rzeczypospolitej²³. W przepisie art. 16 ust. 2 ustawy zasadniczej wskazano bowiem, że zadania publiczne, powierzone samorządowi terytorialnemu, mają być wykonywane we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, natomiast w przepisie art. 167 ust. 1 zagwarantowano jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. W kontekście związku metropolitalnego oczywiste jest, że jego funkcjonowanie nie bazuje wprost na przepisach Konstytucji RP, ale przyjęta konstrukcja opierająca się na aktach regulujących ustrój samorządu terytorialnego w sposób pośredni wywodzi się z treści ustawy zasadniczej²⁴. Ponadto samodzielność finansowa zagwarantowana jest w art. 45 u.z.m.w.ś., który stanowi, że przekazywanie związkowi metropolitalnemu nowych zadań może nastąpić tylko w drodze ustawy wraz z zapewnieniem koniecznych do ich realizacji środków finansowych w postaci zwiększenia dochodów²⁵. Podstawą gospodarki finansowej związku jest budżet, za którego prawidłowe wykonanie odpowiada zarząd²⁶. Organ wykonawczy posiada wyłączne prawo do:

- zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez zgromadzenie,
- emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez zgromadzenie,

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

²⁴ T. Bąkowski, R. Gajewski, J. Szlachetko, K. Ważny, *op. cit.*, s. 152.

²⁵ M. Ofiarska, *Problematyka budżetowa w ustawie o związkach metropolitalnych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 2 (4), s. 8.

²⁶ Art. 46 u.z.m.ś.

- dokonywania wydatków budżetowych,
- zgłaszania propozycji zmian w budżecie związku metropolitalnego,
- dysponowania rezerwą budżetu związku metropolitalnego,
- blokowania środków budżetowych w przypadkach określonych ustawą²⁷.

Z punktu widzenia tworzenia budżetu najistotniejsze są przepisy art. 51–54 u.z.m.w.ś., które w sposób szczegółowy określają dochody związku metropolitalnego. Wśród nich przewidziano m.in. udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego²⁸. Innowacyjność w postaci określenia zadań własnych związku metropolitalnego pociągnęła za sobą nowatorskie sformułowanie sposobów finansowania jego działalności. Dotychczas żadna z inicjatyw jednoczących gminy i powiaty konurbacji nie przewidywała uzyskiwania środków z budżetu państwa. Finansowanie działalności KZK GOP lub GZM opierało się na wnoszeniu składek członkowskich uczestników związku²⁹. Obecnie, zgodnie z treścią przepisu art. 52 ust. 1 u.z.m.w.ś., udział związku metropolitalnego w podatku dochodowym od osób fizycznych wynosi 5% (w roku rozpoczęcia działalności poziom ten wynosił 0,2%). W tym miejscu należy zaznaczyć, że w przepisie art. 52 ust. 2–4 u.z.m.w.ś. wskazano zasady obliczenia kwoty, natomiast w ust. 5 zawarto odniesienie do przepisu art. 11 ust. 2–3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który wprowadza zasady przekazywania środków stanowiących dochody

²⁷ *Ibidem*.

- ²⁸ Art. 51 u.z.m.ś. jako źródła dochodów Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii wymienia:
- udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego,
 - składki od gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego,
 - dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe związku metropolitalnego oraz wpłaty od zakładów budżetowych związku metropolitalnego,
 - dochody z majątku związku metropolitalnego,
 - spadki, zapisy i darowizny na rzecz związku metropolitalnego,
 - odsetki od pożyczek udzielanych przez związek metropolitalny, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
 - odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody związku metropolitalnego,
 - odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych związku metropolitalnego, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
 - dotacje z budżetu państwa,
 - dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
 - inne dochody należne związkowi metropolitalnemu na podstawie odrębnych przepisów.

²⁹ Obwieszczenie Wojewody Śląskiego z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie ogłoszenia zmiany statutu Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego w Katowicach, poz. 3232.

z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, które podlegają przekazaniu z centralnego rachunku bieżącego państwa na rachunki budżetów właściwych jednostek samorządu terytorialnego³⁰.

Poddając analizie przepisy dotyczące partycypowania związku w podatku dochodowym od osób fizycznych, należy dokonać wykładni użytego w przepisie art. 51 pkt. 1 sformułowania „od osób fizycznych zamieszkałych na terenie związku metropolitalnego”. Omawiany podatek regulowany jest przez ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych³¹. W przepisie art. 3 ust. 1 u.p.d.o.f. określony został nieograniczony obowiązek podatkowy dla osób fizycznych mających miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez względu na miejsce położenia źródeł przychodów. W ust. 2 wspomnianego artykułu doprecyzowano, że osobą fizyczną mającą miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest podmiot, który posiada na jej terytorium centrum interesów życiowych lub gospodarczych (ośrodek interesów życiowych) lub przebywa dłużej niż 183 dni w roku podatkowym. Istotna jest również instytucja ograniczonego obowiązku podatkowego dla osób niemających miejsca zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, które podlegają obowiązkowi tylko od dochodów (przychodów) osiągniętych na jej terenie³².

Określenie grupy osób obowiązanych do uiszczenia podatku ma ogromne znaczenie, szczególnie w dobie swobody przepływu osób między państwami³³. Na fakt ten wskazują również przedstawiciele Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, którzy w uzasadnieniu do Wieloletniej Prognozy Finansowej Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii na lata 2017–2020 podkreślili dużą zmienność kwoty pochodzącej z udziału w podatku dochodowym, spowodowanej zmniejszaniem się liczby mieszkańców zamieszkujących teren związku³⁴. Zgodnie z przyjętym modelem finansowania Metropolia będzie uzyskiwać 5% kwoty uzyskanej od osób fizycznych, które posiadają centrum interesów osobistych lub gospo-

³⁰ Ustawa z dnia 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2019 r., poz. 525), dalej: u.d.j.s.t.

³¹ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 303), dalej: u.p.d.o.f.

³² Art. 3 ust. 2a u.p.d.o.f.

³³ S. Moczko-Wdowczyk, M. Mucha, *Podatek dochodowy od osób fizycznych. Komentarz*, Warszawa 2005.

³⁴ Wieloletnia prognoza finansowa Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, <https://bip.katowice.eu/Lists/Dokumenty/Attachments/103371/w%20sprawie%20uchwalenia%20Wieloletniej%20Prognozy%20Finansowej%20Górnośląsko%20Zagłębiowskiej%20Metropolii%20na%20lata%202017%20-%202020.pdf> (dostęp 2.04.2019).

darczych lub przebywają przynajmniej 183 dni na terenie gmin wchodzących w skład związku³⁵. Istotne jest stosowanie powyższych kryteriów rozłącznie, a zatem należy uznać, że posiadanie choćby jednego z nich oznacza posiadanie tu miejsca zamieszkania³⁶. Pogląd ten jest tożsamy z orzecznictwem sądów administracyjnych, zgodnie z którym miejsce zamieszkania definiuje się jako centrum osobiste lub gospodarcze wyznaczone na podstawie związków osobistych lub ekonomicznych, wśród których istotne są m.in.: więzi rodzinne, towarzyskie, zatrudnienie, działalność polityczna, kulturalna, miejsce wykonywania działalności zarobkowej, źródła dochodów, posiadane inwestycje, majątek nieruchomy i ruchomy, zaciągnięte kredyty, konta bankowe, miejsce, z którego osoba zarządza swoim mieniem³⁷.

Tak rozumiany obowiązek podatkowy od dochodów osób fizycznych jest podstawą budżetu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Jest to najistotniejszy element budżetu warunkujący w zasadniczym stopniu poziom zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej w związku z realizacją zadań własnych Metropolii³⁸. Autorzy pierwszej Wieloletniej Prognozy Finansowej założyli, że od 2018 roku 90% wszystkich dochodów będzie pochodzić z udziału w podatku dochodowym i będzie wynosić 319 143 916,00 PLN, przy łącznej kwocie dochodów wynoszącej 351 858 308,00 PLN. Opisany dokument powstał w momencie składania wniosku o utworzenie Metropolii, a zatem nie były jeszcze znane władze, plany, a także model całkowitego finansowania działalności związku. W grudniu 2018 roku przyjęta została zaktualizowana Wieloletnia Prognoza Finansowa Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii na lata 2019–2030, która zakłada znacznie większy budżet związku, a tym samym spadek udziału kwoty z podatku dochodowego od osób fizycznych w kwocie dochodów ogółem³⁹.

W 2019 roku przewidziano wpływ z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych w kwocie 372 271 962,00 PLN przy ogólnym dochodzie na poziomie 1 218 664 634,00 PLN, natomiast dla 2030 roku przewidziano budżet w wysokości

³⁵ K. Serwińska, J. Narkiewicz-Tarłowska, *PIT. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2014.

³⁶ Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi z dnia 7 lutego 2012 r., IPTPB2/415-650/11-4/MP, Legalis.

³⁷ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 15 lutego 2018 r., I SA/Sz 1063/17.

³⁸ Treść z uzasadnienia do Wieloletniej Prognozy Finansowej Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii na lata 2017–2020.

³⁹ Uchwała Zgromadzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Górnośląsko-Zagłębiowskiego Metropolii na lata 2019–2030, nr XIII/78/2018.

1 670 980 628,00 PLN, w tym 519 106 318,00 PLN z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych. Wzrost budżetu względem pierwszej prognozy finansowej spowodowany jest ustaleniem składek członkowskich na podstawie przepisu art. 53 u.z.m.w.ś., otrzymaniem mienia, które generuje dochody, otrzymaniem dotacji oraz środków przeznaczonych na dotacje. Jednak w aspekcie udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych przedstawiciele Metropolii w uzasadnieniu podkreślili, że prognoza jest obciążona znacznym ryzykiem błędu, wynikającym między innymi ze zmienności dynamiki procesów gospodarczych w kraju i poza nim, a także ze zjawisk mających wpływ na gospodarkę w sferze polityki, zmian legislacyjnych⁴⁰. Obecnie przyjmuje się, że największym źródłem dochodów będą wpłaty gmin członkowskich składających się z części stałej, powiązanej ze wspomnianym udziałem w podatku dochodowym oraz części zmiennej, uzależnionej od ilości i zakresu przekazywanych przez gminy zawiązkowi metropolitalnemu zadań i rzeczywistych kosztów ich realizacji⁴¹. Kolejnym pod względem wielkości wpływem będzie udział w podatku dochodowym od osób fizycznych. Jego wysokość ustalono na podstawie prognozowanego wzrostu produktu krajowego brutto oraz wzrostu wynagrodzeń⁴².

Przedstawiony system finansowania działalności Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii stanowi realizację postulatów samorządowców i jest sporą innowacją, lecz z drugiej strony należy podkreślić, że kwota ok. 350 mln złotych jest dalece niewystarczająca i nie wpłynie znacząco na liczbę inwestycji przeprowadzanych na obszarze zamieszkiwanym przez blisko 2,8 mln mieszkańców⁴³. Dla porównania likwidowany KZK GOP w 2018 roku dysponował budżetem opiewającym na kwotę 660 mln złotych⁴⁴. Przedstawiona sytuacja nie jest niczym szczególnie nowym w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego, gdyż jak podkreśla J. Glumińska-Pawlic, poziom środków przekazywanych poszczególnym samorządom jest niewystarczający, a jednostki – ze względu na ich zróżnicowania – nie zawsze są w stanie poradzić sobie z realizacją zadań⁴⁵. Związek metropolitalny, chociaż nie jest jednostką samorządu terytorial-

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ R. Pyka, *op. cit.*, s. 12.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Uchwała Zarządu KZK GOP z dnia 7 listopada 2017 r. w sprawie przyjęcia projektu uchwały Zgromadzenia KZK GOP w sprawie planu finansowego na rok 2018, nr 63/2017.

⁴⁵ J. Glumińska-Pawlic, w: *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007, komentarz do art. 56, pkt 6.

nego, dotknięty jest takim samym problemem braku wystarczających środków finansowych jak gminy, powiaty i województwa. Potwierdzeniem tej tezy są chociażby społeczne oczekiwania względem Metropolii. Badania dowodzą, że 63% mieszkańców oczekuje zwiększenia inwestycji w infrastrukturę drogową, 52,2% oczekuje zmian w systemie transportu miejskiego, a zatem tylko dwie najbardziej popularne odpowiedzi wskazują na najbardziej kosztowne zadania własne związku⁴⁶. Celem zobrazowania wielkości dwóch najbardziej kosztownych sfer działalności Metropolii należy zasygnalizować, że sama sieć linii tramwajowych składa się z 181 km oraz 336 wagonów⁴⁷, natomiast koszt budowy ostatniego odcinka Drogowej Trasy Średnicowej łączącej Katowice z Gliwicami opiewał na blisko miliard złotych⁴⁸.

Zgodnie z przedstawionymi danymi nie sposób nie zauważyć, że kwota otrzymywana z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych jest niewystarczająca i jej zadaniem jest raczej stworzenie odpowiedniego klimatu do współpracy pomiędzy samorządami, aniżeli faktyczne przełożenie na liczbę lub wielkość inwestycji miękkich lub infrastrukturalnych. Pozytywnie należy ocenić powiązanie części stałej składek członkowskich z planowanymi na rok budżetowy dochodami z tytułu udziału gminy we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i udziału gminy we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, o którym mowa w przepisie art. 4 ust. 2 u.d.j.s.t. Uzyskany w ten sposób automatyzm określania wysokości składki członkowskiej wraz z brakiem procedury wystąpienia ze związku jest rozwiązaniem, które w przyszłości może uchronić Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię przed impulsywnym działaniem poszczególnych włodarzy, tak jak to miało miejsce w KZK GOP⁴⁹ czy też w GZM⁵⁰.

⁴⁶ G. Gawroński, M. Kłoskiewicz, A. Stawowa, A. Wycisk, A. Zygmunt, *Metropolia w świetle opinii mieszkańców Górnośląskiego Związku Metropolitalnego*, w: *Sposób na Metropolię. Idee a społeczne oczekiwania wobec projektu utworzenia śląsko-zagłębiowskiej metropolii*, red. R. Pyka, Katowice 2010, s. 61.

⁴⁷ Z. Danyluk, P. Nadolski, K. Soida, *Tramwaje górnośląskie. Tom 2. Tramwaje katowickie po 1945 roku*, Katowice 2012, s. 56.

⁴⁸ *Otwarcie Drogowej Trasy Średnicowej już w marcu!*, <https://conadrogach.pl/informacje/gliwice-otwarcie-drogowej-trasy-srednicowej-juz-w-marcu.html> (dostęp 3.04.2019).

⁴⁹ *Bytom wystąpił z KZK GOP*, http://infobus.pl/bytom-bytom-wystapil-z-kzk-gop_more_7181.html (dostęp 3.04.2019).

⁵⁰ *Jaworzno występuje z GZM. Radni przyjęli uchwałę w sprawie wyjścia z metropolii*, <http://katowice.wyborcza.pl/katowice/1,35063,20291839,jaworzno-wystepuje-z-gzm-radni-przyjeli-uchwale-w-sprawie-wyjscia.html> (dostęp 3.04.2019).

Podsumowanie

Powstanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii bez wątpienia jest wydarzeniem przełomowym w historii miast konurbacji. Jest to pierwszy akt w powojennej historii Polski odwołujący się do unikalnego charakteru regionu. Autorzy ustawy tworzącej związek metropolitalny inspirowali się rozwiązaniami znajdującymi się w ustawach samorządowych, a także korzystali z własnych doświadczeń przy tworzeniu związków międzygminnych. W konsekwencji powstała nowatorska instytucja spełniająca trzy z czterech cech samorządu terytorialnego, z własnymi zadaniami i ustawowo określonym modelem finansowania działalności. Przyznanie Metropolii udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych jest z pewnością rozwiązaniem korzystniejszym od modelu uiszczania składek członkowskich na rzecz podmiotu. Wątpliwości może jednak budzić poziom udziału w podatku, ponieważ w przeliczeniu na rzeczywisty wpływ do budżetu 350 mln złotych okazuje się kwotą, która nie jest w stanie rozwiązać największych problemów miast Metropolii. Ponadto warto podkreślić, że kwota ta na przestrzeni lat może się zmieniać ze względu na migracje mieszkańców, a także polityczne programy, takie jak zerowy PIT dla młodych osób⁵¹. Wobec powyższego w opinii autora procentowy udział w omawianym podatku powinien wynosić przynajmniej równowartość ostatniego budżetu KZK GOP, tj. 700 mln złotych, a zatem postulatem *de lege ferenda* jest zwiększenie udziału w podatku PIT do 10%.

Pomijając kwestię zmienności kwoty uzyskanej z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, należy przyjąć, że ustawowe uregulowanie źródeł dochodów pozwala Metropolii na szybsze zgromadzenie odpowiednich środków finansowych niezbędnych do kreowania rozwoju regionalnego oraz zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej⁵². Posiadanie stabilnej podstawy finansowej przyczynia się również do zwiększenia możliwości kredytowych związku⁵³. Dopełnieniem przepisu art. 52 u.z.m.w.ś. jest regulacja z przepisu art. 53 u.z.m.w.ś., określająca sposób obliczania części stałej składki członkowskiej. Niniejsze rozwiązanie ma w istocie zapobiegać manipulacjom wysokościami kwot wpła-

⁵¹ Minister finansów ogłasza szczegóły obniżki PIT, www.forbes.pl/gospodarka/obnizka-pit-kiedy-wejdzie-w-zycie-na-czym-bedzie-polegac/ljm5q1w (dostęp 3.04.2019).

⁵² A. Kozera, *Samodzielność finansowa metropolii w Polsce w latach 2007–2015*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2018, nr 1 (71), s. 83.

⁵³ S. Juszczak, *Zdolność kredytowa w ocenie banku na przykładzie małych i średnich przedsiębiorców*, www.wne.sggw.pl/czasopisma/pdf/EIOGZ_2008_nr66_s17.pdf (dostęp 3.04.2019).

canyami na rzecz Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii przez przedstawicieli poszczególnych gmin. W ten sposób zbudowany budżet może być podstawą do dalszych starań w pozyskiwaniu środków zewnętrznych od podmiotów prywatnych, państwowych oraz unijnych na takie projekty, jak np. kolej metropolitalna⁵⁴.

Zaletą wskazanego modelu finansowania działalności jest również możliwość zainteresowania szerszego grona odbiorców sprawami Metropolii. Fakt partycypowania we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych jest okazją do wskazania, ale także udowodnienia, że środki pochodzące od mieszkańców są wydatkowane w sposób transparentny oraz celowy. Zabieg ten jest niezbędny do wytworzenia poczucia przynależności do nowo powstałej instytucji.

Podsumowując, należy stwierdzić, że udział Metropolii w podatku dochodowym od osób fizycznych nie jest wystarczający na pokrycie kosztów realizacji wszystkich zadań własnych określonych ustawą, niemniej stworzenie innowacyjnego rozwiązania w strukturze samorządu terytorialnego umożliwiło zakończenie wieloletniej debaty na temat statusu oraz sposobu finansowania współpracy pomiędzy miastami konurbacji.

Literatura

- Bąkowski T., Gajewski R., Szlachetko J., Ważny K., *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Danyłuk Z., Nadolski P., Soida K., *Tramwaje górnośląskie. Tom 2. Tramwaje katowickie po 1945 roku*, Katowice 2012.
- Dolnicki B., *Koncepcja ustawy o powiecie metropolitalnym Aglomeracji Górnośląskiej*, w: *Miasta, aglomeracje, metropolie w nurcie globalnych przemian*, red. K. Kuć-Czajkowska, M. Sidor, Lublin 2014.
- Dolnicki B., *Założenia ustawy o powiecie metropolitalnym Górnego Śląska i Zagłębia*, w: *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.
- Dolnicki B., *Koncepcja powiatu metropolitalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8.
- Dolnicki B., Marchaj R., *Związek metropolitalny w województwie śląskim*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 7–8.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016.

⁵⁴ GZM, *Tradycyjna, lekka i jednoszynowa. To koncepcja Kolei Metropolitalnej*, <http://metropoliagzm.pl/blog/tradycyjna-lekka-i-jednoszynowa-to-koncepcja-kolei-metropolitalnej> (dostęp 3.04.2019).

- Gawroński G., Kłoskiewicz M., Stawowa A., Wycisk A., Zygmunt A., *Metropolia w świetle opinii mieszkańców Górnośląskiego Związku Metropolitalnego*, w: *Sposób na Metropolię. Idee a społeczne oczekiwania wobec projektu utworzenia śląsko-zagłębiowskiej metropolii*, red. R. Pyka, Katowice 2010.
- Glumińska-Pawlic J., w: *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007.
- Góralczyk M., Panasiuk E., Przybyła M., *Statystyczny obraz Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w 2017 r.*, Katowice 2018.
- Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Juszczyk S., *Zdolność kredytowa w ocenie banku na przykładzie małych i średnich przedsiębiorców*, www.wne.sggw.pl/czasopisma/pdf/EIOGZ_2008_nr66_sl7.pdf.
- Kozera A., *Samodzielność finansowa metropolii w Polsce w latach 2007–2015*, „Studia Regionalne i Lokalne,” 2018, nr 1 (71).
- Moczko-Wdowczyk S., Mucha M., *Podatek dochodowy od osób fizycznych. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Ofiarska M., *Problematyka budżetowa w ustawie o związkach metropolitalnych*, „Pravo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 2 (4).
- Przywojska J., Warwas I., *Innowacje w zarządzaniu publicznym i polityce społecznej. Wprowadzenie do problematyki*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2016, t. XVII, z. 4, cz. 2.
- Pyka R., *Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia jako innowacja w samorządzie terytorialnym. Szanse i wyzwania pierwszego w Polsce związku metropolitalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2018, nr 1 (71).
- Rymarczyk W., *20 lat Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego*, www.kzkgop.com.pl/public_media/fb/files/czasopisma/komunikacja/2011/kzk_3-2011.pdf.
- Rynio D., *Atrakcyjność lokalizacji inwestycji zagranicznych w metropolii*, w: *Innowacyjna metropolia, konkurencyjny region*, red. M. Słupińska, Łódź 2010.
- Serwińska K., Narkiewicz-Tarłowska J., *PIT. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2014.
- Szajnowska-Wysocka A., *Podstawy zorganizowania miast konurbacji górnośląskiej*, Katowice 1995.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).
- Obwieszczenie Wojewody Śląskiego z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie ogłoszenia zmiany statutu Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego w Katowicach, poz. 3232.

Uchwała Zarządu KZK GOP z dnia 7 listopada 2017 r. w sprawie przyjęcia projektu uchwały Zgromadzenia KZK GOP w sprawie planu finansowego na rok 2018, nr 63/2017.

Uchwała Zgromadzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii na lata 2019–2030, nr XIII/78/2018.

Ustawa z dnia 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2019 r., poz. 525).

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 303).

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2017 r., poz. 730).

Orzecznictwo

Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi z dnia 7 lutego 2012 r., IPTPB2/415-650/11-4/MP.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 15 lutego 2018 r., I SA/Sz 1063/17.

Źródła internetowe

Bytom wystąpił z KZK GOP, http://infobus.pl/bytom-bytom-wystapil-z-kzk-gop_more_7181.html.

Jaworzno występuje z GZM. Radni przyjęli uchwałę w sprawie wyjścia z metropolii, <http://katowice.wyborcza.pl/katowice/1,35063,20291839,jaworzno-wystepuje-z-gzm-radni-przyjeli-uchwale-w-sprawie-wyjscia.html>.

Minister finansów ogłasza szczegóły obniżki PIT, www.forbes.pl/gospodarka/obnizka-pit-kiedy-wejdzie-w-zycie-na-czym-bedzie-polegac/ljm5q1w.

Otwarcie Drogowej Trasy Średnicowej już w marcu!, <https://conadrogach.pl/informacje/gliwice-otwarcie-drogowej-trasy-srednicowej-juz-w-marcu.html>.

Rządowy projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1211.

Tradycyjna, lekka i jednoszynowa. To koncepcja Kolei Metropolitalnej, <http://metropoliagzm.pl/blog/tradycyjna-lekka-i-jednoszynowa-to-koncepcja-kolei-metropolitalnej>.

Wieloletnia prognoza finansowa Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, <https://bip.katowice.eu/Lists/Dokumenty/Attachments/103371/w%20sprawie%20>

uchwalenia%20Wieloletniej%20Prognozy%20Finansowej%20Górnośląsko%20%20Zagłębiowskiej%20Metropolii%20na%20lata%202017%20-%202020.pdf.

The impact of personal income tax in financing on the execution Metropolis GZM's tasks

Summary

Act of 9 March, 2017 on the metropolitan union in the Silesian voivodeship is a first regulation about the cooperation of the cities of the Upper Silesian conurbation. The metropolitan union has a particular nature in the Polish system of local self-government because it has its own tasks and has been covered by the statutory system of financing the activity. One of the sources of income is participation in personal income tax. It is an innovation solution which wasn't previously used by the Polish legislator. In view of the above, it is necessary to present the analysis of impact of personal income tax on financing the activity of Metropolis GZM in the context of chances, risks and social expectations.

Keywords: income tax, Metropolis GZM, conurbation, local self-government

Adam Drozdek*

Katarzyna Machalica-Drozdek**

**SKUTKI AKCESJI POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ DLA BUDŻETU
PAŃSTWA W ZAKRESIE CEŁ POBIERANYCH PRZEZ ORGANY
SŁUŻBY CELNO-SKARBOWEJ**

Streszczenie

Akcesja Polski do Unii Europejskiej przyniosła ze sobą wiele zmian na różnych płaszczyznach prawa, w tym przede wszystkim w obszarze prawa finansowego. Niewątpliwie jest fakt, że największe zmiany w zakresie rozliczeń z budżetem nastąpiły w dziedzinie prawa celnego z ceł. Regulacje prawa celnego obowiązujące w Polsce są jedną z dziedzin, która niemal całkowicie regulowana jest na poziomie unijnym, w następstwie czego we wszystkich państwach członkowskich Unii obowiązują jednolite zasady dotyczące wymiany handlowej z zagranicą. Wspólna Taryfa Celna UE stanowi istotny instrument, na podstawie którego wyliczane jest cło. Jej konstrukcja prawna często wykorzystywana jest do uszczuplenia krajowego i unijnego budżetu. Jej zaniżenie w przypadku przywozu towarów na unijny obszar celny powoduje poważne szkody finansowe w dochodach budżetowych, gdyż maleją dochody uzyskiwane z ceł w poszczególnych państwach członkowskich.

Przedmiotem podjętej analizy w niniejszym opracowaniu jest więc zbadanie wpływu akcesji Polski do UE na uzyskiwane przez budżet państwa dochody pochodzące z ceł.

Słowa kluczowe: cło, danina publiczna, organy celne, budżet państwa

* dr Adam Drozdek, PWSZ im. rtm. W. Pileckiego w Oświęcimiu, adres e-mail: adam_drozdek@poczta.onet.pl. ORCID: 0000-0002-0942-3347

** dr Katarzyna Machalica-Drozdek, PWSZ im. rtm. W. Pileckiego w Oświęcimiu, adres e-mail: kasiamd@op.pl. ORCID: 0000-0002-7539-4134

Wprowadzenie

Wprowadzanie bądź wyprowadzanie towarów z unijnego obszaru celnego wiąże się z wieloma obowiązkami podmiotów uczestniczących w obrocie towarowym z zagranicą. Jednym z podstawowych obowiązków, ciężących na podmiotach dokonujących takich operacji gospodarczych, jest obowiązek uiszczenia cła, wynikający z mocy samego prawa, związany nierozzerwalnie z funkcją fiskalną, którą od najdawniejszych czasów realizuje cło. Wypełniając powierzone zadania, Służba Celno-Skarbowa¹ odpowiedzialna jest nie tylko za wymiar i pobór należności celnych², ale także za wymiar i pobór tzw. podatków granicznych³ (tzn. podatku od towarów i usług⁴, podatku akcyzowego⁵) oraz opłat w sprawach celnych⁶. Wykonywanie tej podstawowej funkcji zostało powierzone naczelnikowi urzędu celno-skarbowego, który jest odpowiedzialny za prawidłowe ustalenie, określenie, pobór oraz egzekucję tych danin publicznych związanych z przywozem i wywozem towarów, w tym wykonywanie kontroli celno-skarbowej w obrocie towarowym z zagranicą⁷.

Akcesja Polski do Unii Europejskiej skutkowałą wieloma zmianami na różnych płaszczyznach prawa, przede wszystkim w dziedzinie prawa finansowego.

¹ Por. art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 768 z późn. zm.) – dalej KAS. Unijny kodeks celny (dalej powoływany jako UKC) w art. 5 ust. 1 posługuje się terminem „organy celne”, które oznaczają administracje celne państw członkowskich odpowiedzialne za stosowanie przepisów prawa celnego (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L nr 269 z dnia 10 października 2013 r., s. 1, z późn. zm.).

² Przez należności celne przywozowe należy rozumieć należności płatne przy przywozie towarów. Z kolei należności celne wywozowe oznaczają należności płatne przy wywozie towarów – por. art. 5 ust. 20 i 21 UKC.

³ Użycie pojęcia „podatki graniczne” w dużej mierze stanowi następstwo istnienia podobieństw podatków pobieranych w obrocie towarowym z zagranicą do instytucji cła. Powodują one zwiększenie obciążeń celnych dla podmiotów zobowiązanych do zapłaty podatków z uwagi na tożsamość podmiotu i przedmiotu opodatkowania oraz bezpośredni związek podstawy opodatkowania z wartością celną towaru i kwotą należnego cła, które składają się na tę podstawę. W związku z tym podatki pobierane w imporcie towarów w znacznym stopniu zbliżone są do ceł.

⁴ Por. art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2174 z późn. zm.).

⁵ Por. art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 864 z późn. zm.).

⁶ Por. art. 91–93 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1169 z późn. zm.).

⁷ Por. art. 33 ust. 1 KAS.

Niewątpliwie największe zmiany dotyczyły poboru jednej z najstarszych danin publicznych, którą jest cło.

Przedmiotem podjętej analizy w niniejszym opracowaniu jest zbadanie wpływu akcesji Polski do UE na uzyskiwane przez budżet państwa dochody pochodzące z cel. Ocena obowiązujących regulacji prawnych dokonywana będzie na podstawie analizy instrumentów polityki handlowej UE, badaniu poddane zostaną również inne czynniki, które pośrednio wpływają na wysokość dochodów z tytułu pobieranego cła, stanowiących dochód budżetu państwa.

Uwarunkowania prawne po akcesji Polski do Unii Europejskiej wpływające na regulacje prawne cel pobieranych przez organy Służby Celno-Skarbowej

Unię Europejską należy identyfikować z unią celną. Definicja zawarta w treści art. 28 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁸ określa ją jako jednolity obszar celny, który „rozciga się na całą wymianę towarową i obejmuje zakaz cel przywozowych i wywozowych między Państwami Członkowskimi oraz wszelkich opłat o skutku równoważnym, jak również przyjęcie wspólnej taryfy celnej w stosunkach z państwami trzecimi”. Oznacza to, że „cła przywozowe i wywozowe lub opłaty o skutku równoważnym są zakazane między Państwami Członkowskimi. Zakaz ten stosuje się również do cel o charakterze fiskalnym”⁹.

Z dniem 1 maja 2004 roku Polska, stając się częścią unijnego obszaru celnego, zobowiązana została do przyjęcia całego dorobku prawa unijnego (*acquis communautaire*), które obejmuje ustawodawstwo i orzecznictwo. Pod tym pojęciem należy rozumieć nie tylko całe dotychczasowe prawo unijne (pierwotne i pochodne), ale także ukształtowany sposób jego rozumienia i stosowania, politykę unijną, orzecznictwo sądowe, zwyczaje oraz wartości tkwiące u podstaw funkcjonowania UE. Istotną częścią *acquis communautaire* są akty prawne dotyczące unijnego prawa celnego. Jest to zrozumiałe, jeżeli wziąć pod uwagę, że integracja gospodarcza UE (a w jej ramach unii celnej) zakłada zastąpienie krajowego ustawodawstwa celnego prawem unijnym. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wpłynęło zatem w istotny sposób na regulacje z zakresu prawa celnego. Z jednej strony zostały zlikwidowane granice celne w wymianie towarowej pomiędzy państwami człon-

⁸ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 47) – dalej jako TFUE.

⁹ Art. 30 TFUE; A. Drozdek, *Cechy normatywne cła jako daniny publicznej w polskim i unijnym prawie celnym*, „Acta Iuris Stetinensis” 2018, nr 3 (23), s. 65.

kowskimi, a z drugiej strony weszło w życie nowe, jeszcze słabo znane prawo wymagające dalszego dostosowania, które nakazywało podmiotom dokonującym obrotu towarowego z zagranicą dokonywania jego wykładni oraz samodzielnego interpretowania licznych postanowień. Akcesja Polski do Unii Europejskiej oznaczała przede wszystkim włączenie naszego kraju do obowiązującej w ramach unii celnej prowadzonej polityki handlowej. Bezpośrednim skutkiem tego procesu było przyjęcie unijnych regulacji z zakresu prawa celnego, do których m.in. zaliczamy: Wspólnotowy Kodeks Celny (obecnie Unijny Kodeks Celny) – tzw. konstytucja Unii Celnej wraz z przepisami wykonawczymi, wspólnotowy system zwolnień celnych, Wspólną Taryfę Celną Unii Europejskiej, a także unijne rozwiązania prawne w zakresie środków pozataryfowych wraz z całym rozbudowanym systemem umów z partnerami handlowymi oraz organami organizacji międzynarodowej¹⁰.

Przyjęcie całego ustawodawstwa celnego Unii wpłynęło przede wszystkim na zmianę roli, jaką odgrywało cło, stanowiąc jedno ze źródeł dochodu państwa. Warto zauważyć, że proces dostosowania ustawodawstwa w zakresie prawa celnego rozpoczął się wiele lat wcześniej przed akcesją Polski do UE. Wiązało się to ze zmianą wysokości ceł pobieranych w ramach obrotu z państwami członkowskimi UE. Wówczas znacznie obniżyły się dochody z ceł, niemniej jednak sam proces zmniejszenia fiskalnego charakteru ceł rozpoczął się dużo wcześniej, na skutek licznych porozumień i traktatów zawieranych przez Polskę.

Cło jako podstawowy instrument polityki handlowej Unii Europejskiej

Podstawowym instrumentem polityki handlowej Unii Europejskiej jest cło. Odgrywa ono istotną rolę w kształtowaniu obrotu towarowego z zagranicą, będąc podstawowym instrumentem taryfowym w wymianie handlowej z państwami nienależącymi do Unii Europejskiej. Instrument ten nierozzerwalnie związany jest z funkcją fiskalną, jaką pełni, stanowiąc jedno z podstawowych źródeł dochodów budżetowych Unii Europejskiej, jak również z funkcją ochronną, którą pełni przez ochronę rodzimej gospodarki. Istota poboru cła jako daniny publicznej związana jest ze zdarzeniem, jakim jest przywóz, wywóz lub przewóz towarów przez granicę obszaru celnego¹¹.

¹⁰ A. Drozdek, *Charakter prawny cła jako daniny publicznej w krajowym i unijnym prawie celnym*, Szczecin 2017, s. 57–58, 65.

¹¹ Ze względu na zakres niniejszego opracowania zostanie scharakteryzowana funkcja fiskalna – szerzej zob. *ibidem*, s. 107.

Z dniem 1 maja 2014 roku wyłączną kompetencję prawodawczą w zakresie ustalania stawek celnych zawartych we Wspólnej Taryfie Celnej posiada Unia Europejska¹². Wspólna taryfa celna, obowiązująca we wszystkich krajach członkowskich Unii, jest jednym z podstawowych aktów prawnych, mających wpływ na wysokość pobieranych przez organy Służby Celno-Skarbowej ceł. Taryfa celna jest systematycznym wykazem wszystkich towarów, będących przedmiotem wymiany międzynarodowej i odpowiadających im stawek celnych. Wspólna Taryfa Celna jako jeden z instrumentów prawnych polityki handlowej państw członkowskich Unii Europejskiej zawiera stawki celne konwencyjne, które ustalone zostały przez organy UE stosownie do zobowiązań związanych z przynależnością do Światowej Organizacji Handlu (WTO) i Światowej Organizacji Celnictwa (WCO)¹³. Klasyfikacja stawek celnych dla poszczególnych towarów jest bardzo różnicowana i została uzależniona od różnych kryteriów. Stawki celne zostały bowiem zróżnicowane nie tylko przedmiotowo, np. za pomocą klasyfikacji towarowej, ale również podmiotowo w zależności od kraju lub regionu pochodzenia¹⁴. Z przepisów unijnego kodeksu celnego wynika ponadto, że Wspólna Taryfa Celna odwołuje się do kryteriów pochodzenia i sposobu dokumentowania pochodzenia towarów. Na podstawie kryterium pochodzenia towaru wyodrębniono stawki konwencyjne i stawki autonomiczne. Pozwala to na wprowadzenie

¹² Rozporządzenie Komisji WE nr 1789/2003 z dnia 11 września 2003 r., zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 2568/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz wspólnej taryfy celnej (Dz. Urz. WE L nr 281). Od 1 stycznia 2011 r. obowiązuje rozporządzenie Komisji (UE) nr 861/2010 z dnia 5 października 2010 r., zmieniające załącznik I do Rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz Wspólnej Taryfy Celnej (Dz. Urz. UE L 284 z dnia 29 października 2008 r.) – dalej powołana jako Wspólna Taryfa Celna lub WTC. W celu wykonania przepisu delegacyjnego Komisja przyjmuje każdego roku rozporządzenie przedstawiające pełną wersję Nomenklatury Scalonej wraz ze stawkami celnymi. Rozporządzenie takie każdorazowo aktualizuje załącznik do rozporządzenia. Jest ono publikowane nie później niż 31 października danego roku w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Rozporządzenie to obowiązuje od 1 stycznia roku następnego.

¹³ Unia celna w UE realizuje wspólną politykę handlową, opartą „na jednolitych zasadach, w szczególności w odniesieniu do zmian stawek celnych, zawierania umów celnych i handlowych dotyczących handlu towarami i usługami oraz do handlowych aspektów własności intelektualnej, bezpośrednich inwestycji zagranicznych, ujednoczenia środków liberalizacyjnych, polityki eksportowej, a także handlowych środków ochronnych, w tym środków podejmowanych w przypadku dumpingu lub subsydiów” (por. art. 207 TFUE). Oznacza to, że przy negocjowaniu porozumień w powyższych dziedzinach Unia ma wyłączne kompetencje. Polska, przystępując do UE, musiała zatem przyjąć umowy wynegocjowane przez UE z krajami trzecimi, co spowodowało zmianę warunków współpracy handlowej pomiędzy Polską a niektórymi państwami, w tym zmianę ich statusu celnego. Zakres tych zmian nie będzie jednak znaczący.

¹⁴ Szerzej zob. A. Drozdek, *Charakter prawny...*, s. 160–163.

stawki stosowanej wobec towarów, których pochodzenie zostało prawidłowo udokumentowane¹⁵, lecz których zastosowanie uzależnione zostało przez ustawodawcę unijnego od prawidłowego udokumentowania pochodzenia towarów. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że wysokość obowiązku celnego uzależniona została od miejsca pochodzenia towaru. Natomiast wszystkie środki taryfowe, rolne oraz handlowe wymienione zostały w Zintegrowanej Taryfie Celnej Wspólnot Europejskich (TARIC). Na jej podstawie określana jest wysokość cła lub innych środków taryfowych¹⁶.

Analizując przedmiotowe zagadnienie, należy wskazać, że konsekwencją przyjęcia WTC UE było obniżenie średniego poziomu stawek celnych w porównaniu z dotychczas obowiązującą na polskim obszarze celnym taryfą celną. To z kolei wywarło istotny wpływ na bezcłowy obrót między państwami członkowskimi, gdyż w praktyce przełożyło się to na niższe dochody z ceł, które zasilają budżet państwa. Porównując stawki celne w odniesieniu do towarów przemysłowych, należy podkreślić, że w przypadku przywozu towarów aż w 61% poziom ceł nie zmienił się, podczas gdy w przypadku 35% wyraźnie zmniejszył się. Z kolei w odniesieniu do przywozu towarów rolnych fakt akcesji miał charakter neutralny, gdyż cła wzrosły i zmalały w pozycjach taryfowych, które stanowiły odpowiednio ponad 37% przywozu do Polski. Natomiast 25% stawek celnych w ogóle nie uległo zmianie¹⁷. Obecnie w sposób znaczący zmalała rola fiskalna cła w wyniku stopniowej redukcji stawek celnych. Tendencja taka jest skutkiem postępującego procesu liberalizacji handlu międzynarodowego tworzonego przez Unię Europejską z państwami trzecimi stref wolnego handlu oraz rozbudowanego systemu preferencji w handlu z tymi państwami.

Na marginesie prowadzonych rozważań należy zauważyć, że prawidłowe określenie wysokości cła ma ogromne znaczenie, gdyż wpływa na prawidłową wysokość długu celnego, a co za tym idzie – na wysokość środków własnych przekazywanych do budżetu Unii Europejskiej. Wspólna Taryfa Celna, a właściwie określona przez nią wysokość stawek celnych, wywiera także bezpośredni wpływ na wysokość „podatków granicznych” pobieranych w obrocie towarowym z zagranicą, co ma istotne znaczenie w zakresie dochodów pozostających w budżecie państwa. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że klasyfi-

¹⁵ Por. art. 59–66 UKC.

¹⁶ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2011 r., sygn. I GSK 367/10, Lex nr 1070709.

¹⁷ Por. *Polska 2005. Raport o stanie handlu zagranicznego*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy – Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych, Warszawa 2005, s. 54.

kacja towarów dokonywanych do kodu CN musi zostać prawidłowo określona w zgłoszeniu celnym przez osobę dokonującą takiego zgłoszenia. W wypadku, gdy takie elementy zostały określone nieprawidłowo, to na organie celnym spoczywa obowiązek określenia ich w prawidłowej wysokości.

W momencie przystąpienia do Unii Europejskiej Polska przyjęła również unijne rozwiązania prawne dotyczące instrumentów ochronnych, obejmujących środki antydumpingowe, wyrównawcze oraz zabezpieczające przed nadmiernym przywozem towarów po cenach dumpingowych¹⁸. Zastąpienie polskich regulacji prawnych przepisami unijnymi w tym zakresie miało liczne konsekwencje. Przekazanie uprawnień dotyczących stosowania środków antydumpingowych instytucjom europejskim spowodowało, że wnioski o wszczęcie postępowania składane są bezpośrednio w Komisji Europejskiej lub do odpowiednich organów w państwie członkowskim, który przekazuje wniosek Komisji. Za przeprowadzenie postępowania antydumpingowego odpowiada KE. Decyzję o nałożeniu cła ostatecznego, służącego zniwelowaniu skutków dumpingu, podejmuje Rada po przeprowadzeniu dyskusji w grupach przygotowawczych. Podstawowe konsekwencje przystąpienia Polski do UE w obszarze postępowania antydumpingowego polegają nie tylko na zmianach instytucjonalnych dotyczących jego wprowadzenia, ale także w zakresie protekcji rynku wynikających z zastosowania przez organy Unii procedury antydumpingowej. Ponadto zmiany uległy przyczyny, z których postępowanie jest rozpoczynane¹⁹.

Jak zostało wskazane w literaturze przedmiotu, środki antydumpingowe stanowią aż 80% przypadków zastosowania instrumentów ochrony rynku państw członkowskich UE. Środki te służą głównie ochronie rodzimych gospodarek państw członkowskich przed konkurencyjnymi produktami pochodzenia zagranicznego (funkcja protekcyjno-regulacyjna), choć w marginalnym zakresie zapewniają także wpływy do budżetu UE, przez co pełnią również funkcję fiskalną. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że Polska nie może już samodzielnie zastosować instrumentów służących zwiększeniu ochrony producentów krajowych przed konkurencją zagraniczną. Procedurę antydumpingową wolno uruchomić w okolicznościach określonych przez unijne przepisy, takich jak

¹⁸ Aktem prawnym regulującym kwestie antydumpingu jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1036 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z państw niebędących członkami Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L nr 176, s. 21, z późn. zm.).

¹⁹ Szerzej zob. A. Kuna-Marszałek, *Postępowanie antydumpingowe jako instrument protekcji*, Łódź 2007, s. 144–145.

wystąpienie lub groźba wystąpienia szkody, ochrona interesu UE²⁰. Wywołuje to więc także skutki w sferze dochodów budżetu państwa.

Nie bez znaczenia dla oceny roli cła, jako dochodu budżetu państwa po wejściu do UE, jest możliwość wyboru miejsca dokonania odprawy celnej. Krajowy przedsiębiorca uzyskał bowiem możliwość przeniesienia miejsca dokonywania odprawy celnej towarów importowanych z państw trzecich do dowolnego urzędu celnego zlokalizowanego na terytorium państwa członkowskiego Unii. W ten sposób pobrane przez organy Służby Celno-Skarbowej daniny publiczne w postaci „podatków granicznych” zasilają budżet państwa członkowskiego, w którym dokonano odprawy celnej. Wielu polskich importerów korzysta z tego prawa, wybierając najczęściej miejsce dokonania odprawy celnej w Niemczech. Powodem podjęcia takiej decyzji są skomplikowane procedury celne, jak również wysokość pozostałych danin publicznych pobieranych w obrocie towarowym z zagranicą. Ważne są także czas oczekiwania na odprawę celną czy przepisy fitosanitarne. W tym miejscu warto podkreślić, że poprzez wprowadzenie nadmiernego fiskalizmu oraz skomplikowanych procedur celnych i podatkowych budżet państwa co roku traci na wpływach z danin publicznych z tytułu obrotu towarowego z zagranicą, które mogłyby zwiększyć krajowy budżet, a zasilają budżety innych państw członkowskich UE²¹. Oczywiście przedsiębiorcy z innych państw członkowskich również mogą wybrać urzędy celne na terytorium naszego kraju i dokonać odprawy celnej towarów, pozostawiając daniny publiczne w polskim budżecie. Powyższe prowadzi do wniosku, że właściwe funkcjonowanie administracji celnej może przyczynić się do tego, że przedsiębiorstwa, mające siedzibę w pozostałych państwach członkowskich Unii, będą dokonywać odpraw celnych towarów przywożonych z państw trzecich w kraju, co w konsekwencji spowoduje większe wpływy z cel pobieranych przez organy Służby Celno-Skarbowej i większe dochody budżetu państwa. Wysoka jakość i poziom usług świadczonych przez organy Służby Celno-Skarbowej bezpośrednio przekłada się na opłacalność transakcji zawieranych przez importerów czy eksporterów z partnerami zagranicznymi. Efektywność i sprawność organów Służby Celno-Skarbowej niewątpliwie ma

²⁰ A. Drozdek, *Instrumenty prawne ochrony rynku państw członkowskich*, w: *Nowe wyzwania i rozwiązania w europejskim systemie ochrony praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2018, s. 363 i n.

²¹ Por. J. Olechowski, *Importerzy cło płacą w Niemczech. Budżet traci na tym setki milionów złotych*, „Gazeta Prawna” z dnia 20 września 2010 r., <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/452510,importerzy-clo-placa-w-niemczech-budzet-traci-na-tym-setki-milionow-zlotych.html> (dostęp 22.01.2019).

znaczenie dla wysokości wpływów z tytułu tej daniny pozostających w budżecie państwa. Możliwość wyboru miejsca dokonania odprawy celnej wymusza pomiędzy organami celnymi konkurencję, która przekłada się w konsekwencji na jakość świadczonych usług oraz efektywność działania organów celnych.

Cło jako element składki członkowskiej do Unii Europejskiej

Kolejnym czynnikiem związanym z akcesją Polski do Unii Europejskiej, który ma wpływ na wysokość ceł pobieranych przez organy Służby Celno-Skarbowej, jest składka członkowska. Po akcesji Polski do Unii cło stanowi dochód własny Unii i jest częścią tzw. tradycyjnych środków własnych (*Traditional Own Resources*).

Zobowiązanie Polski do odprowadzenia składki członkowskiej wynika z decyzji Rady nr 2014/335/UE, Euratom z dnia 26 maja 2014 roku w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej²². Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 lit a powołanej dyrektywy, „zasoby własne zapisane w budżecie Unii składają się z opłat, składek, kwot dodatkowych lub wyrównawczych, kwot lub czynników dodatkowych, ceł pobieranych na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej i innych ceł, które zostały lub zostaną ustanowione przez instytucje Unii w odniesieniu do handlu z państwami trzecimi, ceł na produkty objęte nieobowiązującym już Traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, a także z wkładów i innych opłat przewidzianych w ramach wspólnej organizacji rynków cukru”. Podział taki uzasadnia się tym, iż system zasobów własnych Unii musi zapewnić odpowiednie składki na kształtowanie poszczególnych polityk Unii. Pogląd ten zyskał aprobatę w doktrynie prawa finansowego. Jak słusznie wskazują W. Bożek oraz P. Mańczyk, środki własne Unii stanowią podstawowe źródło finansowania zadań własnych Unii. Dochody uzyskiwane z ceł są wykorzystywane do finansowania wszystkich wydatków zapisanych w budżecie UE²³, w tym także inwestycji finansowanych przez Polskę ze środków pochodzących z Unii.

Od 1 stycznia 2014 roku aż 80% zaksięgowanych kwot, wynikających z ceł, odprowadzanych jest do budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Natomiast pozostała część pozostaje w budżecie państwa członkowskiego, w którym pobrano cło. Państwa członkowskie, pozostawiając 20% pobranych kwot ceł, zobowiązane są przeznaczyć je na koszty poboru. Kwoty te powinny być przeznaczane na bieżące funkcjonowanie

²² Dz. Urz. UE. L 168 z dnia 7 czerwca 2014 r., s. 105.

²³ W. Bożek, P. Mańczyk, *Komentarz do art. 125 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2019, s. 772–773.

organów celnych państw członkowskich. Dochody z cła, które przekazywane są do budżetu UE, ujemnie oddziałują na saldo budżetu państwa. Do momentu akcesji Polski do Unii Europejskiej cło występowało w budżecie państwa po stronie dochodów. Sytuacja ta uległa zmianie 1 maja 2004 roku, od kiedy cło występuje zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków. W praktyce oznacza to, że po stronie wydatków cła w budżecie państwa są jednym z elementów składki członkowskiej i występują pod pozycją „środki własne Unii Europejskiej”, stanowiąc tradycyjne środki własne. Środki własne Unii Europejskiej przekazywane są w miesięcznych ratach odpowiednich kwot na rachunek Komisji Europejskiej²⁴. Czynnikiem ten wpłynął niekorzystnie na saldo budżetu państwa, gdyż jest ustalany w wysokości środków własnych w walucie euro, a ich wpłaty dokonywane są przez państwa członkowskie w walucie krajowej, według stałego kursu danej waluty do euro z końca roku poprzedzającego dany rok budżetowy. Tym samym powoduje to pojawienie się różnic kursowych, co w konsekwencji wpływa na odchylenia pomiędzy kwotą środków własnych UE przewidzianą w budżecie danego kraju a kwotą ostateczną (wydatkowaną w skali roku).

Istotnym, a zarazem bezpośrednim skutkiem akcesji Polski do Unii Europejskiej dla budżetu państwa w zakresie ceł pobieranych przez polskie organy celne było zredukowanie aż trzykrotnie dochodów pochodzących z ceł. Do budżetu unijnego trafia aż trzy czwarte pobranych przez organy celne ceł i należności celnych, co z całą pewnością należy uznać za czynnik negatywnie oddziałujący na saldo budżetu państwa, jeżeli pomija się inne przepływy finansowe między Polską a UE. Znaczący spadek dochodów uzyskiwanych z ceł należy wiązać także z innymi czynnikami, do których bez wątpienia trzeba zaliczyć:

- zniesienie w stosunku do państw członkowskich Unii Europejskiej ceł na artykuły rolne, jak również dodatkowych ceł ochronnych na towary przywożone po cenach dumpingowych,
- przyjęcie Wspólnej Taryfy Celnej UE, czego konsekwencją było obniżenie średniego poziomu stawek celnych w porównaniu z obowiązującymi przed akcesją²⁵,
- przeniesienie miejsca dokonania odprawy celnej do innych krajów Unijnych, co nie zostało zrekompensowane dodatkowymi dochodami wynikającymi z dopuszczenia towarów importowanych na terenie Polski²⁶.

²⁴ G. Mosiej, *Funkcjonowanie systemu celnego w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 9, s. 101–102.

²⁵ G. Mosiej, *Efekty członkostwa Polski w europejskiej unii celnej – kto zyskał, a kto stracił i dlaczego? Autorefleksje zróżnicowane*, „Wspólnoty Europejskie” 2009, nr 2, s. 49.

²⁶ *Ibidem*, s. 49.

Związany z przystąpieniem do Unii Europejskiej bezcłowy przepływ towarów w ramach ugrupowania nie tylko oddziaływał na wysokość wpływów z cel, lecz również wymusił wysokość „podatków granicznych” pobieranych w imporcie towarów, ponieważ cło stanowi podstawę naliczenia podatku akcyzowego i podatku VAT. Im większe jest zobowiązanie z cła, tym większy jest dochód z podatku akcyzowego i podatku VAT.

Podsumowanie

Podsumowując przedstawione powyżej wnioski, należy stwierdzić, że przystąpienie Polski do UE wywarło bardzo duży wpływ na całe krajowe prawo celne, a niewątpliwie największą konsekwencją była utrata części dochodów z cel, które przez rozliczenia z budżetem UE stanowią unijne źródło dochodów. Regulacje unijnego prawa celnego obowiązujące w Polsce stanowią jedną z dziedzin, która niemal całkowicie regulowana jest na poziomie unijnym, w następstwie tego we wszystkich państwach członkowskich Unii obowiązują jednolite zasady dotyczące wymiany handlowej z zagranicą. Oprócz regulacji unijnego prawa normy dotyczące prawa celnego zawarte zostały również w prawie polskim. Mają one charakter uzupełniający prawo unijne i dotyczą przede wszystkim wewnętrznych (wewnątrz krajowych) aspektów stosowania prawa celnego.

Wspólna Taryfa Celna UE stanowi istotny instrument, na podstawie którego wyliczane jest cło. Jej konstrukcja prawna często wykorzystywana jest do uszczuplenia krajowego i unijnego budżetu. Jej zaniżenie w przypadku przywozu towarów na unijny obszar celny powoduje poważne szkody finansowe w dochodach budżetowych, gdyż maleją dochody uzyskiwane z cel w poszczególnych państwach członkowskich. Nie oznacza to jednak, że wraz z członkostwem w strukturach unijnych polskie prawo celne przestało automatycznie obowiązywać. Prawo celne poszczególnych państw członkowskich jest stosowane, gdy regulacje unijne wyraźnie dopuszczają możliwość wewnętrznego uregulowania niektórych kwestii przez poszczególne państwa członkowskie lub gdy zagadnień takich nie regulują.

Czynnikiem bezpośrednio wpływającym na wysokość dochodów z cel stanowiących dochód budżetu państwa jest także możliwość wyboru miejsca odprawy celnej. W tym przypadku budżet państwa członkowskiego nie tylko zasila wartość cła, lecz także pozostałych danin publicznych pobieranych w obrocie towarowym z zagranicą.

Na podstawie poczynionych wniosków, należy postulować usprawnienie polskich służb celnych w celu efektywnie przeprowadzonych procedur celnych, co poniekąd jest już realizowane przez zwiększenie informatyzacji odpraw celnych czy wprowadzenie instytucji upoważnionego przedsiębiorcy (AEO).

Literatura

- Bożek W., Mańczyk P., *Komentarz do art. 125 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2019.
- Drozdek A., *Cechy normatywne cła jako daniny publicznej w polskim i unijnym prawie celnym*, „Acta Iuris Stetinensis” 2018, nr 3 (23).
- Drozdek A., *Instrumenty prawne ochrony rynku państw członkowskich*, w: *Nowe wyzwania i rozwiązania w europejskim systemie ochrony praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2018.
- Drozdek A., *Charakter prawny cła jako daniny publicznej w krajowym i unijnym prawie celnym*, Szczecin 2017.
- Kuna-Marszałek A., *Postępowanie antydumpingowe jako instrument protekcji*, Łódź 2007.
- Mosiej G., *Funkcjonowanie systemu celnego w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 9.
- Mosiej G., *Efekty członkostwa Polski w europejskiej unii celnej – kto zyskał, a kto stracił i dlaczego? Autoreflexje zróżnicowane*, „Wspólnoty Europejskie” 2009, nr 2.
- Olechowski J., *Importerzy cło placą w Niemczech. Budżet traci na tym setki milionów złotych*, „Gazeta Prawna” z dnia 20 września 2010 r., <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/452510,importerzy-clo-placa-w-niemczech-budzet-traci-na-tym-setki-milionow-zlotych.htm>.
- Polska 2005. Raport o stanie handlu zagranicznego, Ministerstwo Gospodarki i Pracy – Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych*, Warszawa 2005.

Akty prawne

- Decyzja Rady nr 2014/335/UE, Euratom z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE. L 168 z dnia 7.06.2014 r., s. 105).
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 861/2010 z dnia 5 października 2010 r., zmieniające załącznik I do Rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz Wspólnej Taryfy Celnej (Dz. Urz. UE L 284 z dnia 29 października 2008 r.).

- Rozporządzenie Komisji WE nr 1789/2003 z dnia 11 września 2003 r., zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 2568/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz wspólnej taryfy celnej (Dz. Urz. WE L nr 281).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L nr 269 z dnia 10 października 2013 r., s. 1, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz. Urz. WE L 256 z dnia 7 września 1987 r., s. 1).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 47).
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2174 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 768 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1169 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 864 z późn. zm.).

Orzecznictwo

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2011 r., sygn. I GSK 367/10, Lex nr 1070709.

THE CONSEQUENCES OF POLAND'S ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION ON THE STATE BUDGET WITHIN DUTIES COLLECTED BY THE CUSTOMS AND TAX SERVICE

Summary

Poland's accession to the European Union has brought numerous changes at various law levels, namely within the financial law. It is unquestionable that the biggest changes regarding budget settlements have been observed in the customs law, from duties. The Polish customs regulations are one of those areas that are nearly completely

regulated at EU level and thus all Member States have uniform rules regarding foreign trade. The Common Customs Tariff is an essential tool applied for the calculation of duties. Its legal construction is often used to reduce the national and EU budget. The reduction in the Common Customs Tariff in the case of entry of goods into the EU customs territory results in serious financial damage in budget revenues as revenues derived from customs duties decrease in particular Member States.

Keywords: duty, public levy, customs authorities, state budget

Kamil Krauschar*

**DOPUSZCZALNOŚĆ DOKONYWANIA ZMIAN W BUDŻECIE
PRZEZ ZASTĘPCĘ WÓJTA (BURMISTRZA, PREZYDENTA)
URZĘDU GMINY (MIASTA) – ANALIZA ROZSTRZYGNIEŃ
WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH**

Streszczenie

W artykule zawarto ogólne zagadnienia dotyczące problematyki dopuszczalności dokonywania zmian w budżecie przez zastępcę wójta (burmistrza, prezydenta) urzędu gminy (miasta). Przedstawiono rozbieżne stanowiska sądów administracyjnych, które opowiadają się za możliwością dokonywania zmian w budżecie przez zastępcę wójta, jak i przedstawią poglądy zupełnie odmienne. W rozważaniach końcowych podniesione zostały postulaty w zakresie ponownego podjęcia tematyki w przedmiocie uregulowania *expressis verbis* w akcie o charakterze ustawowym, tj. rozszerzenia katalogu przypadków związanych z przemijającą przeszkodą w wykonywaniu przez wójta zadań i kompetencji, a także jednoznaczne określenie zagadnienia dotyczącego dokonywania zmian w budżecie jednostki samorządu terytorialnego przez zastępcę wójta.

Słowa kluczowe: budżet, dekoncentracja uprawnień, umocowanie organu wykonawczego

* mgr Kamil Krauschar, prawnik, członek Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, członek Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie, adres e-mail: kamil.krauschar@wp.pl. ORCID: 0000-0001-9368-5974

Podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa¹. Uchwała budżetowa, a ściślej budżet, stanowi podstawę rocznego planowania dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów jednostki. Uchwała budżetowa prócz obligatoryjnych elementów zawiera szczególne zasady wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym, wynikające z odrębnych ustaw². Określa również w swej treści (konstrukcji) przedmiotowej, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd³ do dokonywania zmian w budżecie⁴, a ponadto że w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązują zasady gospodarki finansowej, według których dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów⁵.

Zakres dopuszczalnych zmian w budżecie, a także zakres kompetencji do dokonywania zmian w budżecie ustawodawca zawarł w przepisach art. 257 u.f.p. i art. 258 u.f.p. Zgodnie z art. 257 u.f.p. w toku wykonywania budżetu zarząd może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego polegających na zmianach planu:

- a) dochodów i wydatków związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem dotacji przekazywanych z budżetu państwa, z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych;
- b) dochodów jednostki samorządu terytorialnego, wynikających ze zmian kwot subwencji w wyniku podziału rezerw subwencji ogólnej;
- c) wydatków jednostki samorządu terytorialnego w ramach działu w zakresie wydatków bieżących, z wyjątkiem zmian planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;

¹ Art. 211 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 869), dalej jako u.f.p.

² Art. 212 ust. 1 pkt 8 u.f.p.

³ Przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego rozumie się również wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 2 pkt 2 u.f.p.).

⁴ Art. 212 ust. 2 pkt 2 u.f.p.

⁵ Art. 254 pkt 3 u.f.p.

- d) dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego związanych ze zwrotem dotacji otrzymanych z budżetu państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego.

Dodatkowo ustawodawca w zakresie kompetencyjnym, o którym mowa w art. 258 u.f.p., wyraził, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do:

- a) dokonywania innych zmian w planie wydatków niż określone w art. 257 ust. 1 u.f.p., z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami;
- b) przekazania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym jednostki samorządu terytorialnego;
- c) przekazania uprawnień innym jednostkom organizacyjnym jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy;
- d) dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków związanych ze:
 - zmianą kwot lub uzyskaniem płatności przekazywanych z budżetu środków europejskich, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu,
 - zmianami w realizacji przedsięwzięcia finansowanego z udziałem środków europejskich albo środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 u.f.p., o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu,
 - zwrotem płatności otrzymanych z budżetu środków europejskich.

W nawiązaniu do powyższych unormowań zasadne jest uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy ustawodawca, na tle obowiązujących uregulowań prawnych, dopuszcza możliwość dokonywania zmian w budżecie przez zastępcę wójta (burmistrza, prezydenta) urzędu gminy (miasta)?
2. Czy kompetencje organu wykonawczego w zakresie zmian w budżecie można scedować na inny podmiot na podstawie art. 33 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym⁶?

W przywołanej ustawie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego (wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta) przypisano wiele czynności związanych z wykonywaniem budżetu danej jednostki, ograniczając się jedynie do

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 506), dalej jako u.s.g.

wskazania bezpośrednio adresata normy i sprecyzowania wprost przysługujących mu czynności prawnych. W tym miejscu niezbędną czynnością będzie odniesienie się do uregulowań związanych z wykonywaniem uchwały budżetowej, jakie zostały zawarte w ustawie ustrojowej. W myśl art. 26 ust. 1 u.s.g. organem wykonawczym gminy jest wójt, któremu przypisano wśród katalogu zadań ustawowych m.in. wykonywanie budżetu⁷. Ponadto wójt jest organem administracji i wydaje decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, a także kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz⁸.

W ustawie ustrojowej przewidziano możliwość scedowania przez niego niektórych spraw związanych z działaniem gminy. Artykuł 33 ust. 4 u.s.g. określa, że wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy. Tym bardziej, że w przypadku przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta spowodowanej jedną z następujących okoliczności: tymczasowym aresztowaniem, odbywaniem kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne, odbywaniem kary aresztu, niezdolnością do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni, zawieszeniem w czynnościach służbowych, jego zadania i kompetencje przejmuje zastępca, a w gminach, w których powołano więcej niż jednego zastępcę – pierwszy zastępca⁹.

W praktyce pojawiły się wątpliwości dotyczące możliwości dokonywania zmian w budżecie przez zastępcę wójta (burmistrza, prezydenta) urzędu gminy (miasta)¹⁰. Na podstawie dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych wykształciły się odmienne, skrajne stanowiska. Rozstrzygnięcia w spornych sprawach przedstawiły dychotomiczny obraz prawnych możliwości dokonywania zmian w budżecie przez zastępcę wójta urzędu gminy.

Pierwsze stanowisko opowiada się za niemożnością dokonywania zmian w budżecie przez inne podmioty niż wójt (burmistrz, prezydent)¹¹. Niemożność upatrywana jest w braku upoważnienia ustawowego dotyczącego prawnych możli-

⁷ Art. 30 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

⁸ Art. 31 u.s.g. i art. 39 ust. 1 u.s.g.

⁹ Art. 28g ust. 1 u.s.g.

¹⁰ A. Skoczylas, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 398; A. Szewc, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Warszawa 2012, art. 33, s. 518; A. Wierzbica, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, s. 567.

¹¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt I SA/Po 1300/15, LEX nr 1932515.

wości ingerowania w strukturę budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 roku podniesiono, że regulacje ustawy o samorządzie gminnym nie przyznają zastępcy wójta żadnych samodzielnych kompetencji. Dysponuje on jedynie uprawnieniami, które wójt zechce mu przydzielić. Istotny pozostaje zatem stan faktyczny konkretnej sprawy, w którym należy poszukiwać zakresu umocowania konkretnego zastępcy. Dalej sąd wskazał, że ustawodawca w ustawie o finansach publicznych nie przewidział możliwości scedowania swoich uprawnień jako organu wykonawczego do dokonywania zmian w budżecie na inne osoby, w tym na swojego zastępcę. Jak wynika ze słowniczka zawartego w art. 2 pkt 2 u.f.p., ilekroć w ustawie jest mowa o zarządzie jednostki samorządu terytorialnego, rozumie się przez to również wójta, burmistrza lub prezydenta. Słowniczek nie wymienia zaś ich zastępców. Takiego uprawnienia również nie można było upatrywać w zastosowaniu delegacji art. 28g u.s.g. Przepis ten stanowi, że w przypadku przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta spowodowanej jedną z następujących okoliczności: tymczasowym aresztowaniem, odbywaniem kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne, odbywaniem kary aresztu, niezdolnością do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni, zawieszeniem w czynnościach służbowych, jego zadania i kompetencje przejmuje zastępca, a w gminach, w których powołano więcej niż jednego zastępcę, pierwszy zastępca. Z uwagi na to, że nie zachodziła żadna z wymienionych okoliczności, nie było podstaw prawnych do dokonywania w toku wykonywania budżetu zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego przez zastępcę prezydenta.

W podobnym tonie wypowiedział się również WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 20 lipca 2016 roku¹², w pełni podzielając stanowisko zaprezentowane przez WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 roku, sygn. akt I SA/Po 1300/15, w którym stwierdzono kategorycznie, że zastępca burmistrza nie ma kompetencji do dokonywania w toku wykonywania budżetu zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki. Następnie WSA oparł swoje stanowisko na orzecznictwie, w którym wskazuje się ponadto, że art. 33 ust. 4 u.s.g. trzeba odczytywać w kontekście art. 33 ust. 3 u.s.g.¹³ dającego burmistrzowi uprawnienia do kierowania urzędem gminy, co oznacza możliwość upoważnienia swojego zastępcy do wykonywania czynności tylko w tym zakresie¹⁴.

¹² Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Po 419/16, LEX nr 2087522.

¹³ Kierownikiem urzędu jest wójt.

¹⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2012 r., sygn. akt III SA/Wa 487/12, CBOSA.

Drugie, odmienne stanowisko sprowadza się do wyrażenia aprobaty dokonywania zmian w budżecie przez zastępcę wójta gminy. W wyroku WSA w Poznaniu z dnia 5 listopada 2015 roku¹⁵, którego przedmiotem rozstrzygnięcia sprawy była kontrola sądowa możliwości upoważnienia przez wójta gminy swojego zastępcy do podpisania z upoważnienia wójta zarządzenia wójta gminy w sprawie dokonania zmian w planie wydatków ustalonych uchwałą budżetową na rok 2015. Nadmienić należy, że w sprawie bezsporne było, że zastępca wójta gminy był upoważniony, na podstawie pisemnego pełnomocnictwa, do prowadzenia w czasie nieobecności wójta spraw gminy, z wyłączeniem zatrudnienia i zwalniania pracowników urzędu gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Jako podstawę prawną pełnomocnictwa powołano, obowiązujący w dacie jego sporządzenia, przepis art. 33 ust. 4 u.s.g. Wojewódzki Sąd Administracyjny odnosząc się do zarysowanego zagadnienia, stwierdził, że w doktrynie przedmiotu wskazuje się, że do kategorii spraw przekazanych na podstawie art. 33 ust. 4 u.s.g. będą zaliczać się wszystkie zadania publiczne gminy zastrzeżone wyraźnym przepisem prawa do kompetencji wójta. Przekazane sprawy nie muszą zatem ograniczać się tylko do kwestii związanych z funkcjonowaniem urzędu gminy, gdyż przepis stanowi szeroko o sprawach gminy. Powierzenie prowadzenia określonych spraw gminy zastępcy wójta czy sekretarzowi nie zmieni faktu, że wyłącznie odpowiedzialny za realizację tych spraw będzie wójt, pomimo że to nie on będzie ich faktycznym wykonawcą. Świadczy o tym występujący w art. 33 ust. 4 u.s.g. zwrot „w swoim imieniu”¹⁶. Sąd rozważając sporne kwestie, wywiódł, że dokonanie zmian w planie wydatków ustalonych uchwałą budżetową na dany rok jest zadaniem zastrzeżonym do kompetencji wójta na mocy szczególnego przepisu ustawy. Ponadto nie było zatem przeszkód, by w ramach dekoncentracji zadań wydane w tym zakresie zarządzenie zostało podpisane przez zastępcę wójta w ramach udzielonego mu pełnomocnictwa na podstawie art. 33 ust. 4 u.s.g.

Wielokrotnie stanowiska dotyczące możliwości powierzenia kompetencji zastępcy wójta zajmował również NSA m.in. w wyrokach z dnia 24 października 2013 roku, z dnia 31 sierpnia 2012 roku, jak i z dnia 14 listopada 2017 roku czy też z dnia 15 marca 2019 roku. W wyroku z dnia 24 października 2013 roku NSA¹⁷

¹⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt I SA/Po 1753/15, LEX nr 1932546.

¹⁶ C. Martysz, A.M. Wierzbica, *Komentarz do art. 33 ustawy o samorządzie gminnym*, LEX Wydawnictwo elektroniczne.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 24 października 2013 r., sygn. akt II OSK 1196/12, LEX nr 1613184.

wskazał, że ustawa ustrojowa nie przewiduje własnych kompetencji dla zastępcy wójta, lecz zakres jego możliwości działania w imieniu wójta jest określany przez wójta zgodnie z art. 33 ust. 4 u.s.g. Jest to przykład tzw. dekoncentracji wewnętrznej, polegającej na powierzeniu kompetencji wójta w drodze czynności indywidualnej innym podmiotom, tj. jego zastępcy lub sekretarzowi gminy. W myśl art. 33 ust. 4 u.s.g. wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy. Przepis ten nie wskazuje przy tym ani zakresu, ani rodzaju spraw gminy, które mogą być delegowane na zastępcę wójta lub sekretarza gminy, nie zastrzega też żadnych spraw do wyłącznej kompetencji wójta (w powołanym przepisie mowa jest o określonych, a nie niektórych tylko kompetencjach wójta). Powierzenia określonych kompetencji wójt może dokonać w zakresie swojej właściwości w regulaminie organizacyjnym¹⁸, zakresie czynności lub odrębnym upoważnieniem¹⁹.

Z kolei w wyroku z dnia 31 sierpnia 2012 roku NSA przyjął, że możliwość powierzenia zadań wójta, które przysługują mu jako kierownikowi urzędu, innej osobie, została przewidziana w art. 33 ust. 4 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy. Ustęp 4 art. 33 u.s.g. uprawniający do delegowania kompetencji wójta na inne ściśle określone podmioty należy odczytywać w kontekście ust. 3. Należy zatem uznać, że art. 33 ust. 4 u.s.g. stanowi o możliwości przeniesienia na zastępcę burmistrza lub sekretarza zadań z zakresu kierowania urzędem. Przepis ten stanowczo wskazuje na ograniczenia podmiotowe, bowiem osobami, które mogą wykonywać funkcje wymienione w art. 33 ust. 4 u.s.g., są włącznie zastępcy (zastępca) wójta lub sekretarz. Stanowisko to znajduje dodatkowo potwierdzenie w art. 5 u.p.s. stanowiącym, że kierownik urzędu może upoważnić sekretarza do wykonywania w jego imieniu zadań²⁰, w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi²¹.

¹⁸ por. Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2004, s. 58 i n.

¹⁹ por. A. Skoczylas, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*, s. 398; wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1458/08, orzeczenia.nsa.gov.pl.

²⁰ G. Bieniek, *W sprawie reprezentacji gminy jako osoby prawnej*, „Rejent” 2003, nr 2, s. 21.

²¹ E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Upoważnienia udzielane przez organy gminy (zagadnienia wybrane)*, „Nowe Zeszyty Samorządowe – Opinie Prawne” 2009, nr 3 (poz. 39) – „upoważnienie do wykonywania w imieniu organu wykonawczego gminy zadań, w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi, nie wynika z faktu powołania danej osoby na stanowisko Sekretarza Gminy. Źródłem tego upoważnienia może być wyłącznie oświadczenie organu wykonawczego gminy”.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z 14 listopada 2017 roku i 15 marca 2019 roku zaakcentował²², że przepis art. 33 ust. 4 u.s.g. nie jest podstawą prawną do powierzenia zastępcy wójta podpisania zarządzenia wójta w sprawie zmian w uchwale budżetowej, mimo że zastępca wójta miał upoważnienie wójta do prowadzenia w czasie nieobecności wójta spraw gminy, z wyłączeniem zatrudniania i zwalniania pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych²³. Dekoncentracja zadań wójta jest nierozłącznie związana z tym, w jakiej roli występuje wójt, czy występuje jako kierownik urzędu, czy jako organ wykonawczy gminy. Zakres zadań i obowiązków w ramach tych funkcji nie jest tożsamy. Przepis zezwalający wójtowi na powierzenie prowadzenia określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta został umieszczony po ustanawiającym wójta kierownikiem urzędu. Wykładnia językowa przepisu art. 33 ust. 4 u.s.g. nie może być oderwana od treści całego przepisu art. 33, a w szczególności ust. 3 art. 33 u.s.g. Wykładnia ta daje podstawę do stwierdzenia, że wójt może powierzyć zastępcy wójta w swoim imieniu określone sprawy gminy związane z kierowaniem i organizacją urzędem, sprawami pracowniczymi, a nie sprawy dotyczące wójta jako organu wykonawczego gminy. Zatem powierzenie określonych spraw zastępcy wójta należy rozumieć w kontekście uprawnień do kierowania urzędem, a nie w kontekście wypełniania funkcji organu wykonawczego.

Analizując zakres przedmiotowej sprawy w zakresie prawnej możliwości przekazywania uprawnienia do zmian w budżecie przez zastępcę wójta, dostrzegając przy tym odmienną argumentację w orzecznictwie sądów administracyjnych, można stwierdzić, że uzasadnione jest podjęcie przez ustawodawcę prac legislacyjnych, które wyeliminowałyby dostrzeżone skrajne stanowiska sądowe. Opinie dotyczące braku upoważnienia ustawowego do możliwości dokonywania w toku wykonywania budżetu zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego przez zastępcę wójta nie ma charakteru jednostkowego. Zagadnienia poruszane były również przez inne sądy administracyjne, m.in. w wyrokach WSA w Poznaniu z 31 stycznia 2018 roku²⁴ czy WSA w Poznaniu z 25 stycznia 2018 roku²⁵.

²² Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt II GSK 273/16, LEX nr 2424765; wyrok NSA z dnia 15 marca 2019 r., sygn. akt I GSK 1072/18, LEX nr 2655972.

²³ por. A. Piskorz-Ryń, *Oceny pracowników samorządowych*, w: *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008, s. 15 i n.

²⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2018 r., sygn. akt III SA/Po 910/17, LEX nr 2441209; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2018 r., sygn. akt III SA/Po 911/17, LEX nr 2441210.

²⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 stycznia 2018 r., sygn. akt III SA/Po 912/17, LEX nr 2443787; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 stycznia 2018 r., sygn. akt III SA/Po 913/17, LEX nr 2443788.

Przeprowadzona analiza rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych na tle obowiązujących regulowań prawnych w zakresie dopuszczalności dokonywania zmian w budżecie przez zastępcę wójta (burmistrza, prezydenta) urzędu gminy (miasta) potwierdza zasadność oraz celowość podjęcia przez ustawodawcę stosownych zmian, zarówno w ustawie z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Doprecyzowanie przesłanek umożliwiających sytuacje dokonywania zmian w budżecie gminy przez zastępcę wójta wynika przede wszystkim ze „zmieniającej się rzeczywistości – z jednej strony rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz kapitału społecznego, a z drugiej – rosnącej złożoności funkcjonowania systemu samorządowego, w szczególności uwarunkowań prawnych związanych w wydatkowaniem środków publicznych, niektóre regulacje odnoszące się do jednostek (...) stały się reliktem lub pozostają martwą literą”²⁶.

W ramach nowelizacji prawa powszechnie obowiązującego powinno podjąć się czynności zmierzające do uwypuklenia dodatkowych przeszkód w wypełnianiu przez wójta zadań i kompetencji, ich znaczenia i roli, jaką odgrywają w ustroju samorządu terytorialnego, poprzez rozszerzenie przesłanek w przedmiocie podjęcia czynności legislacyjnych polegających na rozszerzeniu katalogu okoliczności, o którym mowa w art. 28g ust. 1 u.s.g., polegającym na uzupełnieniu przypadków związanych z przemijającą przeszkodą w wykonywaniu przez wójta zadań i kompetencji, a w konsekwencji dodanie do ust. 1 art. 28g u.s.g. następujących jednostek redakcyjnych:

- pkt 6) urlopu wypoczynkowego,
- pkt 7) z innych przyczyn usprawiedliwiających nieobecność, określonych na podstawie odrębnych przepisów²⁷.

Dodatkowo wymagane jest jednoznaczne określenie w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych rozwiązania prawnego dotyczącego dokonywania zmian w budżecie jednostki samorządu terytorialnego przez zastępcę wójta. Wyraźne uregulowanie w ustawie powinno być uzewnętrznione przez dodanie art. 257a w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, w następującym brzmieniu: W gminie wójt, burmistrz, prezydent może upoważnić do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu

²⁶ Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3320 z dnia 11 marca 2019 r.).

²⁷ Chodzi m.in. o sytuacje, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy (Dz.U. z 2014 r., poz. 1632), np. urlopy okolicznościowe.

jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 257 – zastępcę wójta lub pierwszego zastępcę wójta, w sytuacjach, o których mowa w art. 28 g ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Oczekiwane, jak również postulowane jest także wyraźne określenie przez ustawodawcę korelacji pomiędzy wskazanymi powyżej ustawami, w kształcie przedstawionym powyżej. Takie unormowania wyeliminowały niejasności, rozdzźwięk pomiędzy przepisami kształtującymi kwestie gospodarki finansowej prowadzonej na podstawie i w granicach uchwały budżetowej, ale przede wszystkim z bieżącego, praktycznego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Literatura

- Bieniek G., *W sprawie reprezentacji gminy jako osoby prawnej*, „Rejent” 2003, nr 2.
- Klat-Górska E., Klat-Wertelecka L., *Upoważnienia udzielane przez organy gminy (zagadnienia wybrane)*, „Nowe Zeszyty Samorządowe – Opinie Prawne” 2003, nr 3.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2004.
- Martysz C., Wierzbica A.M., *Komentarz do art. 33 ustawy o samorządzie gminnym*, LEX Wydawnictwo elektroniczne.
- Piskorz-Ryń A., *Oceny pracowników samorządowych*, w: *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008.
- Skoczylas A., w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Szewc A., w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, Warszawa 2012.
- Wierzbica A., w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010.

Akty prawne

- Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3320 z dnia 11 marca 2019 r.).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy (Dz.U. z 2014 r., poz. 1632).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 869).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 15 marca 2019 r., sygn. akt I GSK 1072/18, LEX nr 2655972.

Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt II GSK 273/16, LEX nr 2424765.

Wyrok NSA z dnia 24 października 2013 r., sygn. akt II OSK 1196/12, LEX nr 1613184.

Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1458/08, orzeczenia.nsa.gov.pl.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 stycznia 2018 r., sygn. akt III SA/Po 912/17, LEX nr 2443787.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 stycznia 2018 r., sygn. akt III SA/Po 913/17, LEX nr 2443788.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2018 r., sygn. akt III SA/Po 910/17, LEX nr 2441209.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2018 r., sygn. akt III SA/Po 911/17, LEX nr 2441210.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Po 419/16, LEX nr 2087522.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt I SA/Po 1753/15, LEX nr 1932546.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt I SA/Po 1300/15, LEX nr 1932515.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2012 r., sygn. akt III SA/Wa 487/12, CBOSA.

ISSUES OF ADMISSIBILITY OF MAKING CHANGES IN THE BUDGET BY THE DEPUTY MAYOR (MAYOR, PRESIDENT) OF THE COMMUNE (CITY) OFFICE

Summary

The abstract contains general issues regarding the admissibility of making budget changes by the deputy head of the commune head (mayor, president) of the commune (city) office. Divergent positions of administrative courts have been presented, both of

which are in favor of the possibility of making changes to the budget by the deputy of the commune head, as well as presenting completely different views. In the final considerations, the postulates regarding the resumption of subject matter in the subject of *expressis verbis* in a statutory act, i.e. the priority of the Public Finance Act over constitutional laws, the extension of the list of cases related to the transient obstacle in the performance of tasks and competences by the head of the commune also an unambiguous definition of the issue regarding making changes in the budget of the local government unit by the deputy of the commune head.

Keywords: budget, deconcentration of rights, authority of the executive body

Mateusz Łajewski*

**REGULACJE PRAWNE I ICH WPLYW NA ZARZĄDZANIE
GOSPODARKĄ ODPADAMI KOMUNALNYMI NA PRZYKŁADZIE
MIASTA BIAŁYSTOK**

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie i określenie, jak inkorporacja przepisów unijnych związanych z gospodarką odpadami komunalnymi wpłynęła na realizację zadań w tym zakresie na terenie Białegostoku oraz na wybór modelu świadczenia tych usług. W tym celu wykorzystano takie metody, jak: analiza krajowych aktów prawnych z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, analiza aktów prawa miejscowego oraz analiza literatury przedmiotu. Na podstawie analizy przepisów ustawy z 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wraz z zachodzącymi w niej zmianami ustalono, iż po wprowadzeniu nowelizacji związanej z inkorporacją przepisów unijnych miasto Białystok, jak również inne gminy, zostało zobligowane do przeprowadzania przetargów na wybór podmiotów odpowiedzialnych za świadczenie usług z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi. Miało to na celu zwiększenie terminowości, jak również jakości świadczonych usług. Ponadto władze Białegostoku, chcąc sprawniej i oszczędniej realizować powierzone im zadania, wybrały w ramach przetargu spółkę „Lech”, będącą spółką komunalną ze 100-procentowym udziałem miasta. Powierzono jej przeprowadzenie przetargu na wybór podmiotów odpowiedzialnych za wywóz nieczystości, podpisanie umów oraz kontrolę realizacji tych działań. To posunięcie umożliwiło miastu przeniesienie części zadań własnych na spółkę „Lech” przy jednoczesnym obniżeniu kosztów

* mgr Mateusz Łajewski, Zakład Ekonomii Sektora Publicznego, Wydział Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku, adres e-mail: mat.lajewski@gmail.com. ORCID: 0000-0002-9725-7309

związanych z gospodarką odpadami komunalnymi. Należy zwrócić uwagę, że efektem wprowadzonych zmian legislacyjnych w prawodawstwie krajowym była zmiana modelu realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi z komercyjnego na komercyjno-outsourcingowy, wykorzystywanego na terenie miasta Białegostoku.

Słowa kluczowe: gospodarka odpadami komunalnymi, miasto Białystok, spółka „Lech”

Wprowadzenie

Realizowanie usług komunalnych związanych m.in. z wywozem nieczystości, transportem publicznym, dostarczeniem energii elektrycznej i ciepłej, jak również dostarczeniem wody i jej oczyszczaniem, należy do obowiązków gmin. Ustawodawca zakwalifikował je do zadań własnych „o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”¹. Najważniejszym z nich jest realizacja działań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi. Obejmuje ona „procesy związane z wytwarzaniem oraz gospodarowaniem odpadami komunalnymi, które definiuje się jako transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami”².

Za istotnością działań związanych z gospodarką odpadami komunalnymi przemawia fakt, że jest ona ściśle związana z ochroną środowiska naturalnego. Ponadto jest realizowana na poziomie mikro- i makroekonomicznym. Podstawowym aktem prawnym obowiązującym w Unii Europejskiej, który dotyczy regulacji w zakresie omawianego zagadnienia, jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/98/WE z 19 listopada 2008 roku w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy³. Do najważniejszych zagadnień zawartych w niniejszej dyrektywie zalicza się: 1) doprecyzowanie pojęć, tj.: odpad, odzysk i unieszkodliwianie; 2) wzmocnienie środków koniecznych do przeciwdziałania powstawaniu odpadów; 3) wprowadzenie podejścia uwzględniającego cały cykl

¹ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2019 r., poz. 712 z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2019 r., poz. 701, 730 z późn. zm.).

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 312/3, s. 3–30).

zycia produktów i materiałów, a nie tylko fazę odpadu; 4) zmniejszenie oddziaływania na środowisko związane z wytwarzaniem i gospodarowaniem odpadów; 5) wzrost wartości ekonomicznej odpadów; 6) zachęcanie do poddawania odpadów odzyskowi oraz wykorzystywania odzyskanych materiałów w celu ochrony zasobów naturalnych oraz 7) uściślenie zasad sprawozdawczości i ewidencji⁴.

Główną ideą dyrektywy jest jednak stworzenie „społeczeństwa recyklingu”, polegającego na zapewnieniu segregacji odpadów „u źródła” oraz zbieraniu i recyklingu priorytetowych strumieni odpadów⁵. Ponadto w ramach dyrektywy ustanowiono takie zasady gospodarowania odpadami komunalnymi, jak:

- zasada ochrony zdrowia i życia ludzi oraz przestrzegania wymagań ochrony środowiska – stosowanie niezbędnych środków przeciwdziałających zagrożeniom dla fauny i flory,
- zasada przestrzegania hierarchii sposobów postępowania z odpadami,
- zasada bliskości i samowystarczalności – stosowanie właściwych środków do stworzenia sieci instalacji przeznaczonych do likwidacji i odzysku odpadów,
- zasada „zanieczyszczający płaci” połączona z zasadą rozszerzonej odpowiedzialności producenta – służy gospodarowaniu odpadami komunalnymi przez ich wytwórcę przy jednoczesnym ponoszeniu kosztów ich utylizacji,
- zasada odpowiedzialności posiadacza za zgodne z prawem zagospodarowanie odpadów komunalnych – polega na samodzielnym lub zleconym zakładowi lub przedsiębiorstwu przetwarzaniu wytworzonych przez siebie odpadów⁶.

Warty uwagi jest fakt, że dyrektywa określa poziom odzysku odpadów komunalnych. W myśl dyrektywy do 2020 roku recykling odpadów papierniczych, metalowych, plastikowych, sztucznych i szklanych powinien osiągnąć 50% ich wagi uzyskanych z gospodarstw domowych, a odpadów budowlanych do 70%. Odpady biodegradowalne powinny zostać zredukowane do 35%⁷.

Oprócz omawianego rozporządzenia w Unii Europejskiej obowiązują inne akty prawne odnoszące się do gospodarki odpadami komunalnymi. Jednym

⁴ P. Korzeniowski, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014, s. 125.

⁵ M. Duczmal, *Nowa dyrektywa ramowa w sprawie odpadów 2008/98/WE*, „Ochrona i Środowisko” 2008, nr 6, s. 28–37.

⁶ M. Górski, *Nowe regulacje prawne dotyczące postępowania z odpadami, w tym odpadami komunalnymi. Urząd przygotowany do przejścia obowiązków w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych. Materiały szkoleniowe*, Poznań 2013, s. 13.

⁷ E. Zębek, *Zasady gospodarki odpadami w ujęciu prawnym i środowiskowym*, Olsztyn 2018, s. 29.

z nich jest Dyrektywa Rady nr 1999/31/WE z 26 kwietnia 1999 roku w sprawie składowania odpadów⁸. Określono w niej procedurę przyjmowania, przetwarzania i składowania odpadów komunalnych. Zakazano mieszania odpadów niebezpiecznych z pozostałymi, jak również wprowadzono procedury monitorowania i rejestrowania składowisk odpadów.

Wstąpienie Polski w strukturę Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku wiązało się z jednoczesnym obowiązkiem inkorporacji przepisów prawa międzynarodowego do przepisów krajowych. Skutkowało to wprowadzeniem dyrektyw związanych z gospodarką odpadami komunalnymi do polskiego porządku prawnego.

Problemem badawczym niniejszego referatu jest niedostateczna wiedza związana z realizacją zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi przez miasto Białystok w odniesieniu do regulujących ją przepisów prawnych. Celem artykułu jest określenie, jak zmiany przepisów krajowych dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi wpłynęły na realizację zadań z tym zakresie na terenie miasta Białegostoku oraz na wybór modelu świadczenia tych usług. Realizacja celu wymagała zastosowania takich metod badawczych, jak: analiza krajowych aktów prawnych dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi (zastosowano ją w pierwszym podrozdziale w celu ukazania zmian legislacyjnych odnoszących się do omawianej tematyki), analiza aktów prawa miejscowego (zastosowano ją w drugim podrozdziale w celu przedstawienia podmiotów, które zobligowane zostały do realizacji zadań związanych z gospodarką odpadami komunalnymi w Białymstoku), analiza literatury przedmiotu związanej z gospodarką odpadami komunalnymi (zastosowano ją w trzecim podrozdziale w celu zaprezentowania modeli służących miastu do realizacji działania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi).

Stan prawa krajowego dotyczący gospodarki odpadami komunalnymi

Regulacje prawne związane z realizacją zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi zostały zawarte w ustawie z 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości w gminach. W tekście ogłoszonym ustawodawca określił zadania, których wykonanie scedował na gminę. Należały do nich: tworzenie warunków zapewniających utrzymanie porządku i czystości na terenie gminy bezpośrednio lub przez utworzoną jednostkę organizacyjną; budowa, utrzyma-

⁸ Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.Urz.WE L 182, s. 1–19).

nie i eksploatacja składowisk odpadów komunalnych i obiektów odpowiedzialnych za ich unieszkodliwianie; budowa szaleatów publicznych, ustawianie koszy publicznych, odbieranie odpadów z urządzeń ruchomych; określenie wymagań utrzymania zwierząt domowych w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych; ochrona przed bezdomnymi zwierzętami; tworzenie segregacji, selektywnej zbiórki i składowanie odpadów przez jednostki organizacyjne lub podmioty zajmujące się tymi zadaniami; współpraca z innymi organami administracji w celu unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych⁹.

W zakresie realizacji zadań przedstawionych powyżej władzom gminnym umożliwiono udzielanie zezwoleń na ich wykonanie podmiotom zewnętrznym. Zezwolenie było przyznawane podmiotowi – w drodze decyzji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta – posiadającemu odpowiednie środki, które umożliwiały mu wykonanie zadania na określonym poziomie. Podmiot był również zobowiązany złożyć wniosek w celu wskazania obszaru, na jakim zamierza prowadzić działalność, stanu środków technicznych, jakimi dysponuje, oraz okresu, w jakim chciałby realizować usługę. Przyznawane zezwolenie określało przedmiot i zakres wykonywanych działań, miejsce realizowanych usług, wymagania niezbędne do realizacji działań, jak również okres ważności decyzji.

Ze względu na przepisy prawne właściciel nieruchomości posiadał swobodę wyboru podmiotu, z którym zawrze umowę dotyczącą odbioru nieczystości z jego posesji. Na podstawie otrzymanych zezwoleń spółki mogły stać się stroną takiej umowy¹⁰. Odbiorem odpadów komunalnych mogła zajmować się również gminna jednostka organizacyjna¹¹. Kontrolę i ewaluację związaną z realizacją zadań zawartych w ramach podpisanych umów prowadziła gmina. Przedstawiony powyżej stan prawny obowiązywał do 1 lipca 2013 roku. Został on zmieniony na podstawie nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która została uchwalona 1 lipca 2011 roku¹² w związku z wprowadzeniem dyrektyw unijnych z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi.

⁹ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 1996 r., poz. 621).

¹⁰ M. Plewa, R. Gieł, M. Klimek, *Analiza porównawcza gospodarki odpadami w Polsce i innych krajach europejskich*, „Logistyka” 2014, nr 6, s. 8750.

¹¹ Eurostat, *Statystyki dotyczące odpadów* www.epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Waste_statistics/pl (dostęp 30.03.2019).

¹² Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., nr 152, poz. 897; nr 171, poz. 1016; nr 224, poz. 1337).

Nowelizacja ustawy wprowadziła zmianę zadań powierzonych gminie. Rozszerzono je o: budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów, stacji zlewnych; system gospodarowania odpadami komunalnymi od wszystkich właścicieli nieruchomości mieszkających na terenie gminy; selektywne zbieranie odpadów komunalnych; tworzenie selektywnych punktów zbierania odpadów komunalnych; osiągnięcie odpowiedniego poziomu recyklingu; prowadzenie działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi; udostępnianie na stronie internetowej urzędu gminy informacji o podmiotach odpowiedzialnych za odbiór odpadów komunalnych, punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zbieraniu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego; coroczne analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi; czynności przeciwdziałające zanieczyszczeniu ulic, placów i terenów otwartych; utrzymanie czystości i porządku na przystankach komunikacyjnych; znakowanie obszarów dotkniętych lub zagrożonych chorobą dzikich zwierząt¹³.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że nowelizacja zobowiązała gminę do odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, jednocześnie dając uprawnienie władzom do ustanowienia wysokości miesięcznej stawki opłaty za wykonaną usługę. Wysokość opłaty dla domów jednorodzinnych liczona jest od liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość. W przypadku bloków mieszkalnych opłata zależy od wielkości mieszkania w metrach kwadratowych. Ponadto ustawa zobligowała gminę do konieczności przeprowadzenia przetargu, dotyczącego wyboru podmiotu odpowiedzialnego za wykonanie działań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, na podstawie przepisów zawartych w ustawie z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych. Uniemożliwiło to zlecenie realizacji tych działań jednostkom budżetowym i samorządowym zakładom budżetowym¹⁴.

Zgodnie ze zmianami wprowadzonymi do ustawy władze gminne zostały zobowiązane do otworzenia przetargu nieograniczonego. Jest to przetarg, w którym wszystkie zainteresowane podmioty mogą odpowiedzieć na ogłoszenie publiczne. Podmiot zamawiający – w tym przypadku gmina – jest zobowiązany

¹³ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019 r., poz. 730 z późn. zm.).

¹⁴ Uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 18 października 2016 r., Sygn. akt KIO/KD 64/16.

do umieszczenia na stronie internetowej, w miejscu publicznie dostępnym we własnej siedzibie, jak również w biuletynie zamówień publicznych ogłoszenia o zamówieniu, które m.in. określa przedmiot i wielkość zamówienia, termin wykonania zamówienia, warunki udziału w postępowaniu, termin składania ofert i kryteria oceny¹⁵. Dodatkowo podmiot ma obowiązek przygotowania i opublikowania Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ). Po otrzymaniu ofert następuje ich otwarcie i wybór najkorzystniejszej. Informacje o dokonanych wyborze podmiot zamawiający umieszcza na swojej stronie internetowej, jak również w biuletynie zamówień publicznych.

14 grudnia 2012 roku weszła w życie ustawa o odpadach, odwołująca się do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/98/WE z 19 listopada 2008 roku, obejmująca w swojej treści czynności związane ze środkami służącymi ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi, zapobiegające i zmniejszające negatywny wpływ na środowisko oraz zdrowie ludzi, wynikający z wytwarzania odpadów komunalnymi i gospodarowania nimi, oraz z ograniczaniem ogólnych skutków użytkowania zasobów i poprawą efektywności takiego użytkowania¹⁶.

Warto zwrócić uwagę na to, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z 29 grudnia 2016 roku w sprawie szczegółowego selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów komunalnych, społeczeństwo zostało zobligowane do segregacji odpadów komunalnych, takich jak papier, szkło, metale, tworzywa sztuczne i odpady biodegradowalne¹⁷.

System gospodarki odpadami komunalnymi w mieście Białymstoku

Białystok jest około 300-tysięcznym miastem na prawach powiatu zlokalizowanym w północno-wschodniej Polsce, będącym stolicą województwa podlaskiego nazywanego „zielonymi płucami Polski”. Z tego powodu dobrze funkcjonujący system gospodarki odpadami komunalnymi stanowi jeden z priorytetów władz miasta. Uchwałą Rady Miasta Białystok 26 października 1990 roku zostało powołane do życia Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowo-Produkcyjne

¹⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 53, 730 z późn. zm.).

¹⁶ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2019 r., poz. 701, 730 z późn. zm.).

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz.U. z 2017 r., poz. 17).

„Lech” Spółka z.o.o.¹⁸, któremu na podstawie uchwały Rady Miasta z 2010 roku¹⁹ powierzono realizację zadań własnych miasta Białegostoku związanych z odzyskiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych do 31 grudnia 2045 roku. Zadania te zostały rozszerzone o utrzymanie porządku i czystości na terenie Białegostoku uchwałami Rady Miasta z lat 2012 i 2013²⁰. Dodatkowo uchwała Rady Miasta Białystok z 2013 roku nadała spółce „Lech” prawo do wyboru podmiotów realizujących wywóz nieczystości z obszaru miasta oraz kontroli tych podmiotów w zakresie prac przez nich realizowanych. Spółka dokonała wyboru podmiotów, które realizowały swoje działania w ramach VI wyznaczonych sektorów odbioru nieczystości zawartych w uchwale Rady Miasta z 2012 roku²¹.

Po wprowadzeniu zmian w ustawie o utrzymaniu czystości w gminach Rada Miasta Białystok w 2016 roku zastrzegła, że do zadań powierzonych spółce „Lech” przez gminę nie należy przeprowadzanie przetargów publicznych na odbiór odpadów komunalnych.

Zgodnie z nowymi przepisami miasto Białystok ogłosiło przetarg na wybór pełnomocnika zamawiającego, który przeprowadzi przetarg o udzielenie zamówienia publicznego na „odbior odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu miasta Białystok”. Podmiot starający się o realizację zamówienia musiał posiadać w swoich strukturach radcę prawnego lub adwokata, specjalistę ds. gospodarki komunalnej i specjalistę ds. zamówień publicznych²². Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia określała kryteria wyboru oferty.

Najkorzystniejsza oferta została przedłożona przez spółkę „Lech”, która została zobligowana do przeprowadzenia przetargu nieograniczonego, mającego na celu wybór podmiotów odpowiedzialnych za odbiór nieczystości na terenie miasta Białegostoku. W Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia spółka „Lech” określiła kryteria wyboru najkorzystniejszych ofert przedkładanych przez interesariuszy. Kryteriami branymi pod uwagę były: cena – 60%, dodat-

¹⁸ Uchwała Rady Miasta Białystok z dnia 26 października 1990 r. w sprawie: utworzenia Przedsiębiorstwa Usługowo-Handlowo-Produkcyjnego Lech Spółki z.o.o. w Białymstoku, nr VII/55/90.

¹⁹ Uchwała Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 22 lutego 2010 r. zmieniająca uchwałę w sprawie utworzenia Przedsiębiorstwa Usługowo-Handlowo-Produkcyjnego „Lech” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Białymstoku, nr LII/658/10.

²⁰ Uchwała Rady Miasta Białystok z dnia 18 października 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie utworzenia Przedsiębiorstwa Usługowo-Handlowo-Produkcyjnego „LECH” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Białymstoku, nr XXXIII/368/12.

²¹ Uchwała Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 27 lutego 2012 r. w sprawie podziału gminy Białystok na sektory, nr XXIII/250/12.

²² Ogłoszenie o zamówieniu z dnia 8 grudnia 2017 r., DGK-IV.271.91.2017.

kowe mycie i dezynfekcja pojemników – 20% i zatrudnienie bezrobotnych przy realizacji zamówienia – 20%. Ponadto zamawiający określił kwoty, jakie zamierza przeznaczyć na sfinansowanie przedmiotu zamówienia w poszczególnych sektorach. Dodatkowo jednym z dokumentów był wzór umowy. Oferta została skierowana do podmiotów zainteresowanych odbiorem odpadów komunalnych z sześciu sektorów, na które zostało podzielone miasto.

Do przetargu zgłosiło się 5 przedsiębiorstw, które przedłożyły swoje oferty spółce „Lech”. W momencie otwarcia ofert i po zapoznaniu się z nimi, spółka „Lech” wybrała podmioty, które będą odpowiadały za odbiór nieczystości na terenie Białegostoku. Spółkami odpowiedzialnymi za odbiór nieczystości zostały: MPO Spółka z.o.o.²³, Usługi Komunalne „Błysk”, „Koma” Białystok Spółka z.o.o. i Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Spółka z.o.o., oraz Przedsiębiorstwo Usługowo-Asenizacyjne „ASTWA” Spółka z.o.o.²⁴. Ze względu na nieterminowość i niesolidność wykonywania powierzonych obowiązków, rozwiązano umowę z ostatnim z wymienionych przedsiębiorstw, a jego obowiązki w ramach przetargu zlecono innym firmom. Dodatkowo wcześniej wspomniane przedsiębiorstwo zostało zobligowane do zapłacenia kar umownych wynikających z podpisanej umowy.

Model świadczenia usług komunalnych z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie miasta Białegostoku

W ustawie o gospodarce komunalnej²⁵ ustawodawca określił możliwości, w jakich gminy mogą realizować powierzone im zadania, jednocześnie umożliwiając swobodę wyboru tych form.

Pierwszą z nich jest powierzenie wykonania zadania stworzonej przez siebie jednostce budżetowej lub samorządowemu zakładowi budżetowemu, nad którym gmina ma pełną kontrolę w aspekcie finansowym, jak również organizacyjnym. Drugim sposobem jest stworzenie spółki prawa handlowego nazywanej „spółką komunalną”, w której władze gminy posiadają powyżej 50% udziałów i która po realizacji powierzonego jej działania otrzymuje transfer z budżetu pokrywający

²³ Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszych ofert z dnia 4 czerwca 2018 r., NDZ.231.8.2018.DM.

²⁴ Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszych ofert z dnia 7 czerwca 2018 r., NDZ.231.8.2018.DM.

²⁵ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2019 r., poz. 712 z późn. zm.).

proporcjonalną część poniesionych wydatków. Ostatnią możliwością jest powierzenie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobie fizycznej, osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, na podstawie umowy cywilnoprawnej, podpisanej z podmiotem gminnym, która powinna zawierać przepisy ustawy o finansach publicznych²⁶, ustawy Prawo zamówień publicznych w zakresie wyboru konkretnej formy wyboru kontrahenta²⁷, ustawy o partnerstwie publiczno-prawnym²⁸, ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi²⁹, ustawy o publicznym transporcie zbiorowym³⁰ oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³¹ albo na zasadach ogólnych.

Na podstawie sposobów realizacji zadań opisanych powyżej M. Dylewski dokonał uporządkowania informacji, które posłużyły do stworzenia modeli dostarczania przez jednostkę samorządu terytorialnego podstawowych usług dla społeczeństwa³². Wyróżnił on model: autonomiczny, komercyjny, outsourcingowy i mieszany. W modelu autonomicznym gmina zleca wykonanie zadań stworzonym przez siebie jednostkom budżetowym i samorządowym zakładom budżetowym, nad którymi posiada pełną kontrolę. Model komercyjny polega na utworzeniu przez władze gminne spółki komunalnej, będącej spółką prawa handlowego, której celem jest realizacja zadań z zakresu gospodarki komunalnej. W tym modelu gmina w sposób pośredni kontroluje spółkę przez wypłacanie proporcjonalnej gratyfikacji z budżetu za wykonane zadanie. W modelu outsourcingowym natomiast gmina zleca podmiotowi zewnętrznemu realizację zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Podstawą realizacji zadania jest podpisanie umowy cywilno-prawnej³³, w której za wykonanie

²⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).

²⁷ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 53, 730 z późn. zm.).

²⁸ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prawnym (Dz.U. z 2018 r., poz. 1693 z późn. zm.).

²⁹ Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. 2019 r. poz. 730 z późn. zm.).

³⁰ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2019 r., poz. 730 z późn. zm.).

³¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2019 r., poz. 688 z późn. zm.).

³² M. Dylewski, *Procesy zmian w zarządzaniu gospodarką komunalną w jednostkach samorządu terytorialnego na tle uwarunkowań legislacyjnych*, „Nauki o Finansach” 2013, nr 4 (17), s. 13.

³³ R. Przygodzka, M. Łajewski, *Modele świadczenia usług komunalnych, a wydatki publiczne gmin (na przykładzie województwa podlaskiego)*, „Optimum. Economic Studies” 2018, nr 2, s. 112.

zadania podmiot publiczny przekazuje środki na rzecz podmiotu prywatnego. Model mieszany z kolei polega na realizacji zadań poprzez wykorzystanie modelu autonomicznego, komercyjnego i outsourcingowego w różnych konfiguracjach.

W ramach realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi w Białymstoku Rada Miasta przed rokiem 2013 korzystała z modelu komercyjnego. W 1990 roku Rada Miasta na mocy uchwały powołała do życia Spółkę „Lech”, której powierzyła realizację działań z zakresu utrzymania czystości i porządku. Ponadto spółka została zobligowana do kontroli podmiotów zajmujących się odbiorem nieczystości na terenie miasta. Ze względu na ten fakt spółka „Lech” kontrolowała realizację prac wybranych przedsiębiorstw prywatnych, z którymi właściciele nieruchomości podpisali umowę.

Po nowelizacji ustawy z 1996 roku o utrzymaniu czystości w gminach, która weszła w życie w 2013 roku, władze gminne zostały zobowiązane do przeprowadzania przetargu związanego z wyborem podmiotów odpowiedzialnych za odbiór nieczystości na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Miasto Białystok od 2013 roku wyłania w drodze przetargu podmiot, którego zadaniem jest przeprowadzanie przetargu na wybór jednostek odpowiedzialnych za wywóz nieczystości z terenu Białegostoku. W 2017 roku przetarg na przeprowadzenie przetargu z zakresu wywozu nieczystości wygrała Spółka „Lech”, która następnie otworzyła przetarg na wybór podmiotów odpowiedzialnych za odbiór śmieci z obszaru miasta. Na podstawie tych informacji można stwierdzić, że od 2013 roku w Białymstoku stosowany jest model komercyjno-outsourcingowy z uwagi na to, że przetarg przeprowadzany celem wyłonienia podmiotów odpowiedzialnych za odbiór odpadów komunalnych realizowany jest przez spółkę „Lech”, będącą spółką komunalną, w której 100 procent udziałów posiada miasto Białystok, a podmiotami realizującymi odbiór odpadów komunalnych są przedsiębiorstwa prywatne.

Podsumowanie

Z rozważań przeprowadzonych w artykule wynika, że wprowadzenie regulacji unijnych z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi do prawa krajowego wpłynęło na rozszerzenie zadań własnych gmin z omawianego zakresu. Miało to skutkować zwiększeniem dbałości o środowisko naturalne przez władze samorządowe poprzez segregację i recycling odpadów komunalnych powstałych na obszarze Polski. Ponadto wprowadzenie przepisów dotyczących segregacji odpa-

dów komunalnych przez właścicieli nieruchomości miało na celu zwiększenie dbałości o otaczający nas ekosystem, jak również promowanie zachowań proekologicznych w społeczeństwie.

Wraz z wejściem w życie nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie Białystok zostało zobligowane do przeprowadzania przetargów na wybór podmiotów odpowiedzialnych za wywóz nieczystości z terenu Białegostoku. Wykluczyło to możliwość swobodnego podpisywania umów przez właścicieli nieruchomości na wywóz odpadów komunalnych z wybranym przez siebie podmiotem. Wraz z centralizacją tego przedsięwzięcia gminy uzyskały przywilej wyboru, ustalenia wysokości miesięcznej opłaty za wywóz odpadów komunalnych i kontroli podmiotów odpowiedzialnych za realizację usług z tego zakresu poprzez podpisanie umowy cywilno-prawnej, która umożliwi obciążenie kosztami wykonawcy w momencie niewywiązywania się z warunków kontraktu. Miasto Białystok realizuje powierzone im zadania w ramach modelu komercyjno-outsourcingowego. W jego ramach spółka „Lech”, której 100 procent udziałów posiada miasto, została zobligowana do przeprowadzenia przetargu nieograniczonego i podpisania umów z podmiotami prywatnymi, które zgłoszą się do wykonania zadań zawartych w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia. Wykorzystanie tego modelu jest bardzo korzystne dla miasta ze względu na to, że władze w ramach uchwał, jak również przetargu, mogą scedować realizację powierzonych im zadań własnych z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi innemu podmiotowi – w tym przypadku spółce „Lech”, która przy wykorzystaniu własnych środków zrealizuje powierzone im zadania, a następnie otrzyma wynagrodzenie za ich realizację. Koszty związane z przeprowadzeniem przetargów, jak również podpisania umów i kontroli podmiotów są zdecydowanie niższe od wydatków, jakie musiałoby ponieść miasto przy samodzielnej realizacji tego przedsięwzięcia.

Literatura

- Duczmal M., *Nowa dyrektywa ramowa w sprawie odpadów 2008/98/WE*, „Ochrona i Środowisko” 2008, nr 6.
- Dylewski M., *Procesy zmian w zarządzaniu gospodarką komunalną w jednostkach samorządu terytorialnego na tle uwarunkowań legislacyjnych*, „Nauki o Finansach” 2013, nr 4 (17).
- Górski M., *Nowe regulacje prawne dotyczące postępowania z odpadami, w tym odpadami komunalnymi. Urząd przygotowany do przejęcia obowiązków w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych. Materiały szkoleniowe*, Poznań 2013.

- Korzeniowski P., *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014.
- Plewa M., Giel R., Klimek M., *Analiza porównawcza gospodarki odpadami w Polsce i innych krajach europejskich*, „Logistyka” 2014, nr 6.
- Przygodzka R., Łajewski M., *Modele świadczenia usług komunalnych, a wydatki publiczne gmin (na przykładzie województwa podlaskiego)*, „Optimum. Economic Studies” 2018, nr 2.
- Zębek E., *Zasady gospodarki odpadami w ujęciu prawnym i środowiskowym*, Olsztyn 2018.

Akty prawne

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L L312/3).
- Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. WE L 182).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz.U. z 2017 r., poz. 17).
- Uchwała Rady Miasta Białystok z dnia 18 października 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie utworzenia Przedsiębiorstwa Usługowo-Handlowo-Produkcyjnego „LECH” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Białymstoku, nr XXXIII/368/12.
- Uchwała Rady Miasta Białystok z dnia 26 października 1990 r. w sprawie: utworzenia Przedsiębiorstwa Usługowo-Handlowo-Produkcyjnego Lech Spółki z o.o. w Białymstoku, nr VII/55/90.
- Uchwała Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 22 lutego 2010 r. zmieniająca uchwałę w sprawie utworzenia Przedsiębiorstwa Usługowo-Handlowo-Produkcyjnego „Lech” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Białymstoku, nr LII/658/10.
- Uchwała Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 27 lutego 2012 r. w sprawie podziału gminy Białystok na sektory, nr XXIII/250/12.
- Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., nr 152, poz. 897, nr 171, poz. 1016, nr 224, poz. 1337).
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 1996 r., poz. 621).
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019 r., poz. 730).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2019 r., poz. 701, 730).

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r., nr 5, poz. 13 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prawnym (Dz.U. z 2018 r., poz. 1693).

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2019 r., poz. 712).

Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2019 r., poz. 730).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2019 r., poz. 688).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 869).

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 53, 730).

Orzecznictwo

Uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 18 października 2016 r., Sygn. akt KIO/KD 64/16.

LAW REGULATIONS AND THEIR IMPACT AT WASTE ECONOMY MANAGEMENT BY THE EXAMPLE OF THE CITY OF BIAŁYSTOK

Summary

The aim of the article is presentation and explanation how the incorporation of European Union regulations related to communal waste management influenced on the realization of the task and selection of the model in which the city of Białystok will be supplying these services. In researchers have been used methods like analysis of state legal acts related to communal waste management, analysis of local legal acts, and analysis of source literature. According to the analysis of Act from 13th of September 1996 “Maintenance of cleanliness and order in communes” and implemented changes concluded that incorporation of European Union regulations obligated the city of Białystok and other communes to organized the tender in which they will select entities responsible for the realization of services related to communal waste management. The

aim of these changes was the growth of timelessness and quality of supplying services. For the effective and economic realization of the tasks, the city of Białystok based on the tender chose company “Lech” which is a communal company with 100% city contribution. The company has been obligated for the execution of the tender which selects the entities responsible for communal waste disposal, signing the contracts and supervision of tasks realization. That move allowed the city to transfer a part of own tasks on company “Lech” and reduce costs related to communal waste management. It should be stressed that the effect of state legislative changes was the change of the model of realization of tasks related to communal waste management from commercial one to commercial-outsourcing which is used in the city of Białystok.

Keywords: waste management, city of Białystok, “Lech” company

Filip Morawski*

**ODPOWIEDZIALNOŚĆ CYWILNA ADMINISTRATORA DANYCH
OSOBOWYCH I PODMIOTU PRZETWARZAJĄCEGO WEDŁUG
OGÓLNEGO ROZPORZĄDZENIA O OCHRONIE DANYCH
OSOBOWYCH**

Streszczenie

Celem artykułu jest zaprezentowanie podstawowych założeń odpowiedzialności cywilnej administratora danych osobowych i podmiotu przetwarzającego w świetle Ogólnego Rozporządzenia o Ochronie Danych Osobowych. Jako punkt odniesienia tego omówienia przyjęto stan prawny obowiązujący przed 25 maja 2018 roku. Szczególną uwagę zwrócono na kwestię reżimu tej odpowiedzialności, wykazując na podstawie analizy przede wszystkim przepisów RODO i polskiej ustawy o ochronie danych osobowych argumenty potwierdzające tezę, że odpowiedzialność administratora i procesora opiera się na bezprawności naruszenia, a nie winie tych podmiotów. W dalszej części zrekonstruowano przesłanki odpowiedzialności cywilnej według RODO oraz krótko omówiono przepisy polskiej ustawy uszczegóławiające RODO. W końcowej części zaprezentowano rozważania na temat przepisu polskiej ustawy, mającego doprecyzować instytucję odpowiedzialności cywilnej administratora i procesora.

Słowa kluczowe: ochrona danych osobowych, RODO, odpowiedzialność cywilna

* mgr Filip Morawski, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, adres e-mail: filipmorawski@interia.pl. ORCID: 0000-0001-8073-0959

Wprowadzenie

Ogólne Rozporządzenie o Ochronie Danych Osobowych¹ (zwane dalej „RODO”), mające zastosowanie od 25 maja 2018 roku, wprowadza znaczące zmiany w zakresie odpowiedzialności za naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych. W szczególności nowe podejście do ochrony danych osobowych przejawia się w zmienionym systemie sankcji za działania sprzeczne z przepisami RODO. Prawodawca unijny zdecydował, że to sankcje administracyjne mają stanowić główną reakcję na naruszenia zasad ochrony danych osobowych. Poza przyznaniem prymatu karom administracyjnym, RODO wprowadza także nowy mechanizm dochodzenia od administratora danych i podmiotu przetwarzającego roszczeń cywilnoprawnych. To właśnie uregulowanie na poziomie Unii kwestii odpowiedzialności cywilnej tych podmiotów stanowi największe *novum* w zakresie odpowiedzialności w prawie ochrony danych osobowych.

Dość lakoniczna regulacja odpowiedzialności cywilnej, zawarta w RODO, nasuwa jednak wiele wątpliwości natury teoretycznej i praktycznej, a także wiele pytań. Dopiero odpowiedzi na nie pozwolą w pełni zrekonstruować instytucję cywilnoprawnej odpowiedzialności za naruszanie przepisów o ochronie danych osobowych.

Odpowiedzialność cywilna za naruszenie ochrony danych osobowych w stanie prawnym obowiązującym przed 25 maja 2018 roku

Analizę zarysowanego problemu należy rozpocząć od zaprezentowania regulacji stosowania sankcji cywilnych za działania sprzeczne z normami poprzednio obowiązującej ustawy o ochronie danych osobowych². Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (zwana dalej Dyrektywą) w art. 23 zobowiązywała jedynie państwa członkowskie do zapewnienia, aby każda osoba, która w wyniku niezgodnej z prawem operacji przetwarzania danych poniosła

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L 119/1).

² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 922 z późn. zm.).

szkodę, uzyskała odszkodowanie. Polska ustawa, implementując do naszego porządku prawnego rzeczoną Dyrektywę, nie przewidywała żadnych przepisów szczególnych, odnoszących się do cywilnoprawnej odpowiedzialności administratora danych. W związku z powyższym, w świetle ówczesnie obowiązującego stanu prawnego, odpowiedzialność administratora opierała się na normach kodeksu cywilnego.

Kwestia kompensacji szkody majątkowej, spowodowanej naruszeniem przepisów o ochronie danych osobowych, wydawała się jasna. Znajdowały tu bowiem zastosowanie ogólne zasady odpowiedzialności deliktowej. Natomiast problematyka naprawienia szkody niemajątkowej była złożona. W polskim prawie cywilnym naprawienie szkody niemajątkowej przewidują przepisy odnoszące się do ochrony dóbr osobistych oraz szkód na osobie (w tym miejscu pomijam szczególny przypadek naprawiania szkód niemajątkowych w reżimie odpowiedzialności kontraktowej). Zastosowanie ogólnej odpowiedzialności deliktowej ma miejsce w przypadku kompensacji szkód niemajątkowych, niemieszczących się w hipotezach norm statuujących ochronę dóbr osobistych³. Nie każde bowiem sprzeczne z ustawą przetwarzanie danych osobowych stanowi jednocześnie naruszenie dóbr osobistych osoby, której dane są przetwarzane⁴, a zakres pojęciowy dóbr osobistych i danych osobowych nie jest tożsamy⁵.

W polskim prawie cywilnym przewidziano otwarty katalog dóbr osobistych, wymieniając w art. 23 k.c. jedynie przykładowy katalog, zawierający najważniejsze z nich. Katalog ten nie zawiera dobra w postaci danych osobowych. Podobnie w praktyce orzeczniczej nie zostało wykształcone dobro osobiste w sposób szczególny chroniące szeroko pojęte dane osobowe osób fizycznych. To, czy i na ile dane osobowe mogą podlegać ochronie wynikającej z przepisów służących ochronie dóbr osobistych, zależy od tego, czy w danej konkretnej sytuacji naruszenie ochrony danych osobowych można zakwalifikować jednocześnie jako naruszenie dóbr osobistych osoby, której dane są przetwarzane.

³ T.A.J. Banyś, J. Łuczak, *Ochrona danych osobowych w praktyce. Jak uniknąć błędów i ich konsekwencji prawnych*, wyd. 1, Wrocław 2013, s. 351.

⁴ J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych*, wyd. 6, Warszawa 2015, s. 253.

⁵ R. Strugała, *RODO a odpowiedzialność odszkodowawcza. Podstawowe problemy odpowiedzialności za szkodę spowodowaną nieprawidłowym przetwarzaniem danych osobowych*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 17, s. 920.

Należy jednak podkreślić, że ani Konstytucja RP, ani poprzednio obowiązująca ustawa o ochronie danych osobowych nie łączyły wprost ochrony danych osobowych z żadnym konkretnym dobrem osobistym, w szczególności z dobrem w postaci prawa do prywatności. Sama Konstytucja o ochronie danych osobowych i ochronie prywatności jednostki poświęca dwa oddzielne artykuły. Nie każde bowiem naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych narusza sferę prywatności osoby, której dane są przetwarzane. W doktrynie wskazywało się, że pomiędzy ochroną prywatności a ochroną danych osobowych zachodził stosunek krzyżowania się⁶. Zakresy obu tych pojęć były niejednokrotnie styczne ze sobą. Co więcej, w obliczu współczesnego rozwoju technik komputerowych i coraz powszechniejszego przepływu informacji następuje rozszerzanie pojęcia prywatności na kolejne aspekty życia człowieka. Niektórzy przedstawiciele doktryny wręcz wskazywali, że wszystkie dane dotyczące osoby zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania zawierają się w sferze prywatności tej osoby o tyle, o ile można te dane powiązać z konkretną osobą⁷. Pojawiały się także głosy, by ogólnie uznać dane osobowe za kolejne nowe dobro osobiste⁸.

Koncepcja ta wydaje się bardzo atrakcyjna, bowiem rozwiewa wiele wątpliwości dotyczących stosowania odpowiedzialności cywilnej w ochronie danych osobowych. Jednak próba konstruowania takiego dobra osobistego wymagałaby precyzyjnego zdefiniowania danych osobowych, tak aby zakres tego pojęcia był immanentnie związany z osobowością i sferą emocjonalną człowieka. W przeciwnym wypadku konstrukcja taka mogłaby doprowadzić do komercjalizacji dobra osobistego w postaci danych osobowych, a w efekcie wypaczenia znaczenia instytucji ochrony tychże dóbr.

W świetle powyższych rozważań nasuwa się pytanie, dlaczego próba ogólnego wiązania ochrony danych osobowych z ochroną dóbr osobistych wydała się tak atrakcyjna? Odpowiedź tkwi w przesłankach ochrony dóbr osobistych. Odpowiedzialność z tytułu naruszenia dóbr osobistych wymaga, aby zostały spełnione łącznie trzy przesłanki, a mianowicie aby:

- istniało dane dobro osobiste,
- zostało ono naruszone,
- naruszenie było bezprawne.

⁶ J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *op. cit.*, s. 143

⁷ *Ibidem*, s. 253.

⁸ T.A.J. Banyś, J. Łuczak, *op. cit.*, s. 352.

Clou reżimu tej odpowiedzialności tkwi w przesłance bezprawności naruszenia, która jest w dodatku domniemywana. O bezprawności decyduje bowiem wyłącznie kryterium obiektywne⁹, w postaci działania wbrew szeroko pojętemu porządkowi prawnemu, które to działanie powoduje naruszenie dobra osobistego. Brak odwołania do subiektywnego stosunku naruszcyciela do swojego działania stanowi znaczne ułatwienie przypisania mu odpowiedzialności z tytułu naruszenia dóbr osobistych.

Podsumowując przegląd odpowiedzialności cywilnej na płaszczyźnie uprzednio obowiązującej ustawy o ochronie danych osobowych, należy pokreślić, że odpowiedzialność ta wynikała z ogólnych reguł odpowiedzialności cywilnej, zawartej w kodeksie cywilnym. Odpowiedzialność ta może opierać się albo na reżimie ochrony dóbr osobistych, o ile w danym konkretnym stanie faktycznym naruszenie ochrony danych osobowych godzi w dobra osobiste osoby, której dane są przetwarzane; albo na ogólnych zasadach odpowiedzialności deliktowej.

Odpowiedzialność cywilna w świetle RODO

RODO w założeniu ma dokonać pewnego uporządkowania i ujednoczenia odpowiedzialności cywilnej w prawie o ochronie danych osobowych. Ma to być pierwsze uregulowanie na poziomie wspólnotowym sankcji cywilnoprawnych za działania administratorów i podmiotów przetwarzających wywołujących szkodę u osoby, której dane są przetwarzane. Dość krótka i zwięzła regulacja tej odpowiedzialności zawarta w rozporządzeniu każe jednak postawić wiele zasadniczych pytań, mających wpływ nie tylko na teoretyczną konstrukcję tej odpowiedzialności, ale i praktykę jej stosowania.

RODO w art. 82 konstruuje odpowiedzialność cywilnoprawną w ten sposób, że przyznaje każdej osobie, która poniosła szkodę majątkową lub niemajątkową w wyniku naruszenia przepisów RODO, prawo do uzyskania od administratora lub podmiotu przetwarzającego odszkodowania za poniesioną szkodę. Odpowiedź na pytanie, jakiemu reżimowi została poddana ta odpowiedzialność, wymaga głębszej analizy zarówno motywów RODO, jak i art. 82 ust. 3 RODO.

W tym miejscu należy zwrócić szczególną uwagę na kwestię błędnego tłumaczenia polskiej wersji językowej ogólnego rozporządzenia¹⁰. Motyw 146 RODO

⁹ M. Pazdan, w: *System Prawa Prywatnego, t. 1, Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Saffjan, wyd. 1, Warszawa 2007, s. 1153, nb. 90.

¹⁰ Por. D. Klimas, P. Wróbel, *Cywilnoprawna odpowiedzialność za naruszenie ochrony danych osobowych na gruncie RODO – wstęp do zagadnienia*, e-wydanie Legalis.

w polskiej wersji językowej stanowi, że administrator lub podmiot przetwarzający zostają zwolnieni z odpowiedzialności, jeżeli udowodnią, „że szkoda w żadnym razie nie powstała z ich winy”. Natomiast w wersji angielskiej ten sam fragment stanowi *if it proves that it is not in any way responsible for the damage*. Fragment ten powinien być raczej tłumaczony w ten sposób, że administrator i podmiot przetwarzający powinni być zwolnieni z odpowiedzialności, „jeśli udowodnią, że w żadnym wypadku nie są odpowiedzialni za szkodę”. Podobnie błędnie został przetłumaczony art. 82 ust. 3 RODO.

W świetle analizy innych wersji językowych RODO (angielskiej, niemieckiej, włoskiej) należy dojść do wniosku, że w polskim tłumaczeniu błędnie stwierdzono, że uwolnienie od odpowiedzialności cywilnoprawnej wymaga dowiedzenia braku winy w tym naruszeniu. Użycie słowa „wina” w polskim tłumaczeniu należy ocenić jako całkowicie dowolne i nieuzasadnione¹¹. Wniosek taki wynika także z wykładni celowościowej ogólnego rozporządzenia. Z motywów 3, 10 i 11 RODO wynika jasno, że celem ogólnego rozporządzenia jest zharmonizowanie, ujednoczenie i zapewnienie jednakowo wysokiego stopnia ochrony danych osobowych we wszystkich państwach członkowskich¹². Edyta Bielak-Jomaa wskazuje wręcz, że nowe podejście RODO statuuje oparcie przetwarzania danych osobowych na ryzyku¹³. Co więcej, nawet dyrektywa 95/46/WE zobowiązywała państwa członkowskie do przyjęcia lub dostosowania mechanizmów kompensacji szkód powstałych w wyniku naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, wskazując jednocześnie, że należy przewidzieć możliwość zwolnienia administratora od odpowiedzialności, jeśli wykaże, że jego działanie nie było bezprawne. Czy zatem RODO, podnosząc stopień ochrony danych osobowych, miałoby wprowadzać węższą odpowiedzialność cywilną administratora opartą na zasadzie winy? Odpowiedź wydaje się oczywista. Co więcej, przyjęcie w polskiej wersji odpowiedzialności na zasadzie winy stałoby w jawnej sprzeczności z celem RODO, jakim jest ujednoczenie systemu ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej. Nawet w poprzednio obowiązującej niemieckiej ustawie o ochronie danych osobowych przewidziana jest odpowiedzialność cywilna oparta na zasadzie ryzyka¹⁴.

¹¹ R. Strugała, *op. cit.*, s. 918.

¹² Por. P. Wróbel, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych (RODO) a prawo polskie – wybrane zagadnienia*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2017, nr 4, s. 40.

¹³ E. Bielak-Jomaa, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Rewolucja w ochronie danych?*, „Monitor Prawniczy” 2017, nr 20, s. 3.

¹⁴ J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *op. cit.*, s. 251.

Uznanie więc, w ślad za polską wersją językową RODO, że odpowiedzialność cywilna za szkody spowodowane przetwarzaniem danych osobowych oparta jest na winie, doprowadziłoby do sytuacji, w której w Polsce przesłanką zastosowania sankcji cywilnoprawnej byłaby wina administratora, a w Niemczech ten sam administrator ponosiłby odpowiedzialność niezależną od winy, opartą na bezprawności naruszenia. Sytuacja taka z całą pewnością godziłaby w podstawowe cechy rozporządzenia jako aktu prawnego Unii Europejskiej i stanowiła całkowite zaprzeczenie ideału ujednoczenia i ułatwienia dochodzenia naprawienia szkody spowodowanej nieprawidłowym przetwarzaniem danych osobowych w Unii.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że przesłanką odpowiedzialności cywilnej z tytułu naruszenia ochrony danych osobowych nie jest wina administratora lub podmiotu przetwarzającego. W związku z tym przesłankami tej odpowiedzialności, zgodnie z art. 82 RODO, będą:

- poniesienie przez podmiot danych szkody majątkowej lub niemajątkowej,
- bezprawne naruszenie przez administratora lub procesora przepisów rozporządzenia (wystąpienia zdarzenia powodującego szkodę),
- związek przyczynowy pomiędzy bezprawnym naruszeniem a poniesieniem przez podmiot danych szkody.

Szkodę, zgodnie z motywem 146 RODO, należy interpretować szeroko. Odnosząc tę regulację do polskiego prawa cywilnego, przez szkodę należy więc rozumieć szkodę majątkową zarówno w postaci rzeczywistej straty, jak i utraczonych korzyści, oraz szkodę niemajątkową w postaci krzywdy¹⁵.

Przesłanka bezprawności naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych statuuje zasadę obiektywnej odpowiedzialności administratora i procesora, niezależną od subiektywnej przesłanki winy. Należy przez to rozumieć, że samo naruszenie rozporządzenia, czy zgodnie z motywem 146 RODO, także przepisów krajowych, wydanych na podstawie RODO, stanowi kolejną przesłankę odpowiedzialności powyższych podmiotów; o ile takie naruszenie jest sprzeczne z ogólnorozumianym porządkiem prawnym. Przyjęcie takiego reżimu odpowiedzialności w sposób znaczący wzmacnia pozycję osób, których dane są przetwarzane, zwalniając je z kłopotliwego, zwłaszcza w przypadku automatycznego przetwarzania danych, udowadniania winy administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu.

¹⁵ J. Barta, *Komentarz do art. 92 UODO*, w: *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. P. Litwiński, wyd. 1, e-wydanie Legalis, pkt. 7.

Z art. 82 ust. 3 *in fine* wynika *a contrario* domniemanie bezprawności naruszenia, przez podmioty zobowiązane, przepisów o ochronie danych osobowych. Konstrukcja taka wykazuje oczywiste podobieństwo do konstrukcji domniemanie bezprawności w instytucji ochrony dóbr osobistych. Zgodnie zatem z polskimi regułami ciężaru dowodu, to pozwany administrator lub podmiot przetwarzający, chcąc uwolnić się od odpowiedzialności, będą musieli wykazać brak bezprawności.

Związek przyczynowy powinien być rozumiany w sposób identyczny jak w nauce polskiej. Obecnie dominuje pojęcie związku przyczynowego jako stosunku adekwatnego wynikania jednego faktu z drugiego, przy czym ocena adekwatności danego zdarzenia następuje na podstawie obiektywnych kryteriów, ocenianych z prognozą *ex ante*. Do powstania odpowiedzialności administratora i procesora konieczne więc będzie stwierdzenie, że oceniając sytuację sprzed powstania szkody obiektywnej, podjęcie danego działania przez te podmioty w normalny sposób doprowadziło do powstania szkody u podmiotu, którego dane były przetwarzane.

Zgodnie z art. 82 ust. 2 RODO odpowiedzialność ponosi każdy administrator danych. Natomiast odpowiedzialność podmiotu przetwarzającego została ograniczona. Procesor będzie odpowiadał za powstałe w wyniku naruszenia przepisów szkody, jeżeli nie dopełnił obowiązków, które RODO nakłada na niego bezpośrednio lub gdy działał poza zgodnymi z prawem instrukcjami administratora lub wbrew nim. Te szczególne obowiązki podmiotu przetwarzającego statuuje przede wszystkim art. 30 i 32 RODO.

W świetle powyższych ustaleń dotyczących reżimu odpowiedzialności cywilnej normowanej przez RODO, należy przyjąć, że zwolnienie administratora lub procesora z odpowiedzialności będzie miało miejsce, jeśli podmiot ten wykaże nie brak winy, a brak bezprawności w naruszeniu¹⁶. Okoliczności wyłączone bezprawność nie zostały w polskim prawie w sposób wyraźny wskazane. W doktrynie i orzecznictwie jako przesłanki wyłączenia bezprawności wskazuje się przede wszystkim zgodę uprawnionego, działanie na podstawie przepisu, wykonywanie własnego prawa podmiotowego, a także nadużycie prawa podmiotowego¹⁷. Przenosząc te ustalenia na grunt RODO, można stwierdzić, że bez-

¹⁶ Por. B. van Alsenoy, *Liability under EU Data Protection Law From Directive 95/46 to the General Data Protection Regulation*, "Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law" 2016, nr 8, s. 283.

¹⁷ Por. m.in. R. Strugała, *op. cit.*, s. 918.

prawność naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych będzie wyłączona poprzez wyrażenie przez osobę zgody na przetwarzanie jej danych czy działanie w granicach podstaw do przetwarzania danych osobowych, wskazanych w art. 6 ust. 1 RODO. Należy jednak pamiętać, że brak możliwości wykazania przez administratora zgody na przetwarzanie danych będzie, zgodnie z zasadą rozliczalności, skutkować bezprawnością przetwarzania przez niego danych osobowych.

Jeżeli w procesie przetwarzania danych osobowych uczestniczy kilka podmiotów, ponoszą one odpowiedzialność solidarną. W tym zakresie będą miały zastosowanie polskie przepisy odnoszące się do solidarności biernej. Konstrukcja taka ma zapewnić realność i skuteczność egzekwowania odszkodowania przez podmiot, którego dane są przetwarzane.

Artykuł 82 ust. 5 RODO statuuje zasadę roszczeń regresowych administratora lub procesora, który uiścił całe odszkodowanie. Podmiot taki ma prawo domagać się od pozostałych administratorów lub podmiotów przetwarzających zwrotu części odszkodowania odpowiadającej części szkody, za którą ponoszą odpowiedzialność cywilnoprawną. Konstrukcja ta jest dobrze znana polskiemu prawu w postaci roszczeń regresowych między dłużnikami solidarnymi.

Pewne wątpliwości nasuwa kwestia sposobu naprawienia szkody przez podmioty zobowiązane. Wprawdzie art. 82 ust. 5 RODO stanowi o „zapłacie odszkodowania”, to jednak celowościowa wykładnia art. 79, 82, a także motywu 146 RODO, prowadzi do konstatacji, że podmiotowi uprawnionemu przysługuje pełen katalog roszczeń o naprawienie szkody, znany z polskiego prawa cywilnego. W szczególności nie jest wykluczone dokonanie naprawienia szkody majątkowej *in natura*¹⁸. W kwestii naprawiania szkód niemajątkowych nie można wykluczyć dochodzenia, oprócz zapłaty zadośćuczynienia, także roszczeń niemajątkowych.

Artykuł 92 UODO a artykuł 82 RODO

Celem zapewnienia skuteczności regulacji odpowiedzialności cywilnoprawnej ustanowionej przez RODO, zgodnie z art. 79 ust. 1 RODO, w Polsce 10 maja 2018 roku uchwalono nową ustawę o ochronie danych osobowych¹⁹ (zwana dalej UODO). Ten całkowicie nowy akt prawny zastąpił dotychczas obowiązującą ustawę z 1997 roku. Nowa ustawa ma regulować kwestie, które

¹⁸ N. Zawadzka, *Komentarz do art. 82 RODO*, w: *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa 2018, s. 1052, nb. 10.

¹⁹ Dz.U. poz. 1000 z późn. zm.

prawodawca unijny pozostawił do uszczegółowienia państwom członkowskim. Jednym z aspektów, jakie ta ustawa ma sprecyzować, będzie kwestia odpowiedzialności cywilnej.

W interesującej nas materialnoprawnej kwestii odpowiedzialności cywilnej w świetle RODO, ustawa o ochronie danych osobowych przewiduje wyłącznie jeden, krótki przepis. Artykuł 92 UODO stanowi w sposób generalny, że w zakresie nieuregulowanym przez RODO do roszczeń z tytułu naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych stosuje się przepisy kodeksu cywilnego. Taka forma uszczegółowienia norm RODO nieuchronnie prowadzi do powstania wielu wątpliwości.

Przed wszystkim art. 92 ustawy nie pozwala na jednoznaczne wskazanie, które kwestie polski ustawodawca uznał za uregulowane w sposób pełny i wyłączny w RODO²⁰. Brak konkretnego wskazania przepisów, które mają zastosowanie, z jednej strony uelastycznia konstrukcję odpowiedzialności cywilnej w ochronie danych osobowych, wpływając korzystnie na jej efektywność. Z drugiej jednak, determinuje, by to praktyka, w drodze wykładni przepisów rozporządzenia i UODO, odpowiedziała na pytania, które z norm polskiego prawa cywilnego będzie można stosować do ochrony cywilnoprawnej podmiotów, których dane są przetwarzane.

Z całą pewnością dla zapewnienia skuteczności regulacjom RODO w zakresie sankcji cywilnoprawnych konieczne jest stosowanie polskich przepisów odnoszących się do konstrukcji związku przyczynowego, kwestii ponoszenia odpowiedzialności przez osoby prawne czy regulacji roszczeń przysługujących poszkodowanemu.

Stosowanie niektórych rozwiązań polskiego prawa cywilnego w systemie odpowiedzialności cywilnej ochrony danych osobowych budzi jednak pewne wątpliwości, zwłaszcza w świetle konieczności zapewnienia efektywności prawu unijnemu oraz zagwarantowania skutecznego i pełnego odszkodowania za poniesioną szkodę, wynikłą z bezprawnego przetwarzania danych osobowych. Dotyczy to zwłaszcza instytucji nadużycia prawa podmiotowego, przyczynienia się poszkodowanego do powstania szkody czy możliwości umownego ograniczenia bądź wyłączenia tej odpowiedzialności. Nawet kwestia dopuszczalności przedawnienia roszczeń odszkodowawczych budzi wątpliwości w świetle cha-

²⁰ Należy pamiętać, że RODO, jako rozporządzenie unijne, wywołuje bezpośredni skutek prawny we wszystkich krajach członkowskich, zob. R. Schütze, *European Constitutional Law*, Cambridge University Press 2012, s. 319.

rakteru rozporządzenia w systemie źródeł prawa Unii Europejskiej i zasady skutecznego oraz pełnego środka odszkodowawczego²¹. Skoro kwestia ta nie została poruszona w RODO, to możliwość tak istotnego modyfikowania odpowiedzialności normami aktu niższej rangi, w postaci kodeksu cywilnego, nie wydaje się oczywista. Odpowiedzi na te przykładowe pytania musi przynieść praktyka stosowania sankcji cywilnoprawnej za naruszenia ochrony danych osobowych.

Praktyka stosowania art. 82 RODO w warunkach polskich (a także pozostałych państw członkowskich) powinna być prowadzona zgodnie z celami, jakie wyznacza RODO. Najważniejszą kwestią jest, aby orzecznictwo poszczególnych państw członkowskich nie prowadziło do różnicowania zakresu odpowiedzialności cywilnej w poszczególnych wewnętrznych porządkach prawnych. Zadanie to jest trudne, ponieważ motywy RODO, mające stanowić wskazówki interpretacyjne, są w tej materii dość nieoczywiste i skrajnie ogólnikowe. Można uznać, że pomimo wielokrotnego podkreślania w RODO konieczności zapewnienia skutecznych i efektywnych mechanizmów prawnych pozwalających na uzyskanie pełnego odszkodowania za wyrządzoną naruszeniem przepisów o ochronie danych osobowych szkodę, nie powinno się odstępować od zdroworozsądkowego myślenia i stosować w sposób ścisły przepisów ograniczających *ad casum* odpowiedzialność administratora lub podmiotu przetwarzającego, mając na względzie całokształt okoliczności danej sprawy.

Na koniec wypada jeszcze zastanowić się, czy unijna regulacja odpowiedzialności cywilnej zawarta w RODO wyłączy możliwość stosowania polskich przepisów o ochronie dóbr osobistych do naruszeń ochrony danych osobowych wkraczających jednocześnie w sferę dóbr osobistych podmiotu, którego dane są przetwarzane. Wydaje się, że w świetle art. 79 ust. 1 RODO możliwość taka nie jest wykluczona i nadal zasadne jest korzystanie z konstrukcji ochrony dóbr osobistych, jeżeli bezprawne przetwarzanie danych osobowych narusza jednocześnie dobra osobiste. Pojawia się jedynie wątpliwość związana z praktyczną przydatnością wykorzystywania tej odpowiedzialności. Przyjęcie reżimu odpowiedzialności opartej na bezprawności działań naruszydźciela zbliża konstrukcję ochrony danych osobowych do polskiej regulacji ochrony dóbr osobistych. Jak już to wskazano, z brzmienia art. 82 ust. 3 RODO wynika, że bezprawność naruszenia jest domniemywana.

²¹ W tej kwestii zob. wyrok Sądu Najwyższego z 17 marca 2017 roku, III CZP 111/16, LEX nr 2248746 odnoszący się do dopuszczalności przedawnienia roszczeń wynikających z rozporządzenia nr 261/2004 (Dz. Urz. UE nr 46 z 17 lutego 2004 r.).

Różnica pomiędzy odpowiedzialnością cywilną z RODO a z art. 24 § 1 k.c. polega jedynie na konieczności wykazania w pierwszym przypadku szkody i związku pomiędzy zachowaniem administratora a szkodą, a w drugim przypadku faktu istnienia danego dobra osobistego i jego naruszenia przez podmiot odpowiedzialny. O ile zatem w danym konkretnym przypadku naruszenie zasad ochrony danych osobowych będzie stanowiło jednocześnie naruszenie dóbr osobistych osoby, której dane są przetwarzane, o tyle podmiot jest uprawniony do formułowania swoich roszczeń w wybranym przez siebie reżimie odpowiedzialności. Podkreślenia jednak wymaga, że te dwa reżimy odpowiedzialności są od siebie odrębne i nie powinny być ze sobą łączone. Jedynie na podstawie motywu 146 RODO należy przyjąć, że w odpowiedzialności cywilnej w prawie danych osobowych do kompensacji powstałych szkód będą miały zastosowanie wszystkie przewidziane przez polskie prawo cywilne roszczenia odszkodowawcze.

Podsumowanie

Jak wynika z powyższej przeglądowej analizy konstrukcji odpowiedzialności cywilnoprawnej, przewidzianej przez RODO, instytucja ta stanowi swego rodzaju *terra incognita*. Z pewnością uregulowanie kwestii kompensowania szkód powstałych w wyniku przetwarzania danych osobowych w rozporządzeniu unijnym wpłynie na ujednoczenie zasad tej odpowiedzialności, a także usprawni i ułatwi dochodzenie odszkodowania, w szczególności w stosunkach transgranicznych. Z drugiej strony jednak konstrukcja ta wymaga odpowiedzi na wiele pytań, które prawdopodobnie rozwieje dopiero praktyka jej stosowania, a w szczególności dorobek orzecznicy. Dużą rolę z pewnością odegrają odpowiedzi TSUE na zadawane przez sądy krajowe pytania prejudycjalne.

Istotne z punktu widzenia charakteru rozporządzenia unijnego i celów RODO jest, by stosowanie w praktyce przepisów o odpowiedzialności cywilnej w ochronie danych osobowych była prowadzona jednolicie w całej Unii Europejskiej. Wykładnia tych przepisów powinna ponadto być realizowana w duchu *effet utile*, uwzględniając jednocześnie dorobek orzecznicy TSUE²². Tego bardzo trudnego zadania z pewnością nie ułatwią, mające stanowić wskazówki interpretacyjne, ogólnikowe i w wielu miejscach niejednoznaczne motywy RODO, odnoszące się do kwestii tego rodzaju sankcji.

²² B. Salachová, B. Vitek, *Interpretation of European Law, Selected issues*, „Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis” 2013, vol. LXI, 305, nr 7, s. 2719.

Literatura

- van Alsenoy B., *Liability under EU Data Protection Law From Directive 95/46 to the General Data Protection Regulation*, „Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law” 2016, nr 8.
- Banyś T.A.J., Łuczak J., *Ochrona danych osobowych w praktyce. Jak uniknąć błędów i ich konsekwencji prawnych*, wyd. 1, Wrocław 2013.
- Barta J., Fajgielski P., Markiewicz R., *Ochrona danych osobowych*, wyd. 6, Warszawa 2015.
- Barta J., *Komentarz do art. 92 UODO*, w: *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. P. Litwiński, wyd. 1, e-wydanie Legalis, pkt. 7.
- Bielak-Jomaa E., *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Rewolucja w ochronie danych?*, „Monitor Prawniczy” 2017, nr 20.
- Klimas D., Wróbel P., *Cywilnoprawna odpowiedzialność za naruszenie ochrony danych osobowych na gruncie RODO – wstęp do zagadnienia*, e- wydanie Legalis.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Pyziak- Szafnicka, P. Księżak, wyd. 2, Warszawa 2014.
- RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, Warszawa 2018.
- Salachová B., Vitek B., *Interpretation of European Law, Selected issues*, „Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis” 2013, vol. LXI, 205, nr 7.
- Schütze R., *European Constitutional Law*, Cambridge University Press 2012.
- Strugała R., *RODO a odpowiedzialność odszkodowawcza. Podstawowe problemy odpowiedzialności za szkodę spowodowaną nieprawidłowym przetwarzaniem danych osobowych*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 17.
- System Prawa Cywilnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, wyd. 1, Warszawa 2007.
- Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. P. Litwiński, wyd. 1, e- wydanie Legalis 2018.
- Wróbel P., *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych (RODO) a prawo polskie – wybrane zagadnienia*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2017, nr 4.

Akty prawne

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE, L 119/1).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 922 z późn. zm.).

Orzecznictwo

Wyrok Sądu Najwyższego z 17 marca 2017 roku, III CZP 111/16, LEX nr 2248746.

**THE CIVIL LIABILITY OF PERSONAL DATA ADMINISTRATOR
AND PROCESOR BY GENERAL DATA PROTECTIOL REGULATION****Summary**

The purpose of the articles is to present the basic assumptions of civil liability of the personal data controller and the processor in the light of the General Regulation on the Protection of Personal Data. As a reference point of this discussion, the legal status applicable prior to May 25, 2018 was adopted. Particular attention was paid to the issue of the liability regime, showing on the basis of the analysis primarily the provisions of the GDPR and the draft of the Polish act on the protection of personal data; arguments confirming the thesis that the administrator's and processor's liability is based on the unlawfulness of the infringement, and not the guilt of these entities. In the following, the premises of civil liability were reconstructed according to GDPR, and shortly discussed detailed provisions of the GDPR. In the final part, the author presents his reflections on the provision of the draft Polish law, which is to specify the civil liability of the administrator and processor.

Keywords: protection of personal data, GDPR, civil liability

Robert Piszko*

KRYZYS INKLUZYWNEGO ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W POLSCE

Streszczenie

Celem artykułu jest próba wykazania, że przyczyną kryzysu inkluzywnego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce jest to, że w ramach tych samych przepisów mogą zapadać odmienne decyzje przesądzające o nierówności wobec prawa i prowadzące do naruszenia standardów i praw człowieka, utrudnienia udziału w życiu społecznym, gospodarczym. W naukach prawnych niemal nie podejmuje się problematyki wypracowania kryteriów rozstrzygnięcia wątpliwości dotyczących treści prawa, a nie są one przedmiotem regulacji prawnej i mogą powstać jako prawo tylko spontanicznie. W odniesieniu do spontanicznego powstawania prawa praktycznie nie są realizowane badania naukowe, co utrudnia ustalenie, jakie dokładnie obowiązują reguły, zasady, wskazówki wykładni i stosowania prawa. Nie są więc w ten sposób gwarantowane podstawowe warunki rozwoju inkluzywnego. Wyjaśnienie tego problemu jest swoistą nowością z punktu widzenia przyczyn kryzysu danego rozwoju i przyczyn kryzysu systemu prawnego. W artykule wykorzystano metodę analizy lingwistycznej i ekonomicznej analizy prawa¹.

Słowa kluczowe: rozwój inkluzywny, wykładnia prawa, stosowanie prawa, spontaniczne powstawanie prawa, zwyczaj

* dr hab. Robert Piszko prof. US, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego, adres e-mail: piszko@inet.pl. ORCID: 0000-0002-7113-4327

¹ J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze*, Kraków 2006, s. 104–160.

Wprowadzenie

Bezpośrednim powodem podjęcia rozważań dotyczących przyczyn kryzysu inkluzywnego² rozwoju polskiego społeczeństwa jest toczący się w latach 2016–2018 spór wokół Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i sądów powszechnych. Jest to spór, w którym ujawniły się różne postawy wobec przepisów Konstytucji RP i polskiego systemu prawnego, w tym takie, które godzą w podstawy porządku prawnego w Polsce (np. sprawa kadencji I Prezesa Sądu Najwyższego). Postawy takie rodzą też kryzys demokracji obywatelskiej, wywołują nieprzewidywalne co do swego rozmiaru konsekwencje polityczne, społeczne i gospodarcze³. Faktycznie zakwestionowana została spójność porządku prawnego w Polsce, przez wykorzystanie luk w koncepcji źródeł prawa ujętej w Konstytucji RP i w koncepcji źródeł prawa objętej przedmiotem prawoznawstwa (nauk prawnych). W artykule podjęto próbę wykazania, że niezwykle istotną przyczyną takiego stanu rzeczy jest ograniczenie przedmiotu nauki prawa⁴ (prawoznawstwa) i praktyki prawniczej w zakresie źródeł prawa, w części dotyczącej jego spontanicznego powstawania. Z tego powodu trudno ustalić, jakie dokładnie obowiązują reguły, zasady, wskazówki wykładni i stosowania prawa. W takiej sytuacji nie wiadomo, jakie naprawę prawa i obowiązki mają obywatele – w takich samych sytuacjach mogą to być różne prawa i obowiązki, a obywatele nie będą równi wobec prawa. Skutki tego stanu rzeczy mają wymiar polityczny⁵, społeczny i gospodarczy, rodzą kryzys demokracji i powinny być skojarzone z zakłóceniem rozwoju inkluzywnego społeczeństwa obywatelskiego.

Koncepcja rozwoju inkluzywnego wiąże się z problematyką rozwoju społeczno-gospodarczego współczesnego świata i jego części. Ponieważ prawidłowością rozwoju gospodarczego stał się wzrost nierówności społeczno-gospodarczych, pojawiło się zagrożenie w postaci procesu rozwarstwienia się ludności pod względem majątkowym, braku powszechnego dostępu do korzyści

² Pojęcie rozwoju inkluzywnego przyjmuję za: W. Kosiedowski, *Koncepcja rozwoju inkluzywnego i jej realizacja w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2016, R. 14, z. 5, s. 74.

³ Kwestie rozmiaru konsekwencji załamania porządku prawnego w sferze politycznej, społecznej, gospodarczej to tematy na inne artykuły.

⁴ Pomija się praktycznie tę problematykę w badaniach naukowych.

⁵ W tzw. orientacji formalnoprawnej polityka to działalność instytucji państwowych (aparatu państwowego), hasło „polityka” w: A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, wyd. VI, Wrocław 2002, s. 329–330.

ekonomicznych, pogłębienia się sfery ubóstwa, braku poprawy poziomu życia całego społeczeństwa. Prowadzi to do destabilizacji politycznej, społecznej i zagraża demokracji. Podjęto kilka prób wprowadzenia takiego paradygmatu rozwoju, który wyeliminowałby wskazane zagrożenia, zmieniając model rozwoju na bardziej sprawiedliwy. Obiecująca w tym zakresie wydawała się koncepcja zrównoważonego rozwoju, jednak jej priorytetem była ochrona środowiska, a nie eliminacja rosnących nierówności majątkowo-dochodowych⁶. Dlatego w myśli społecznej pojawiła się nowa koncepcja, oparta na pojęciu rozwoju inkluzywnego.

Zwykle tzw. *inclusive development* to taki typ rozwoju gospodarczego, który integruje społeczeństwo na drodze przestrzegania standardów i praw człowieka, zapewnia wszystkim możliwość udziału w życiu społecznym, gospodarczym, korzystania w równym stopniu z rozwoju gospodarczego, przeciwdziałania dyskryminacji i skłania do wzięcia odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Rozwój inkluzywny jest zagrożony w Europie Środkowo-Wschodniej, a także w Polsce, z uwagi na skrajnie asymetryczny podział korzyści płynący z rozwoju gospodarczego⁷. Oznacza to, że nie zostały spełnione warunki rozwoju inkluzywnego. Nie są także analizowane przyczyny tego stanu rzeczy. Tymczasem koncepcja rozwoju inkluzywnego jest koncepcją ekonomiczno-społeczną i wymaga implementacji w treści prawa i nie tylko. Pozostaje dotychczas praktycznie poza jej treścią to, że zapewnienie równego korzystania z osiągnięć rozwoju gospodarczego wymaga istnienia sprzyjających temu systemów normatywnych, jak moralność, obyczajowość, ale przede wszystkim obowiązywania uregulowań prawnych i stosowania ich (lub gwarancji ich używania) w przewidywalny, stabilny sposób. Istotna jest nie tylko sama treść prawa (to nie jest przedmiotem tego opracowania), ale także stabilność porządku prawnego, pewność co do treści prawa i przewidywalność decyzji prawniczych – to właśnie jest przedmiotem artykułu. Obecnie w polskim porządku prawnym możliwe jest formułowanie sprzecznych twierdzeń co do treści prawa – z uwagi na brak lub nieustalony status (obowiązywania) reguł rozstrzygania wątpliwości w tym zakresie (zasad, reguł, wskazówek wykładni i stosowania prawa). W takich samych sprawach mogą zapadać różne decyzje prowadzące do naruszenia standardów i praw człowieka,

⁶ M.G. Woźniak, *Teoretyczne i praktyczne kwestie budowy spójności społeczno-ekonomicznej dla gospodarki innowacyjnej*, w: *Gospodarka Polski 1990–2011*, t. 1, red. *idem*, Warszawa 2012, s. 19–20; H. Rogall, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Poznań 2010, s. 181–194.

⁷ W. Kosiedowski, *op. cit.*, s. 74.

utrudnienia udziału w życiu społecznym, gospodarczym, uniemożliwienia równego dla wszystkich korzystania z rozwoju gospodarczego, dyskryminacji, braku odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Nie są więc w ten sposób gwarantowane podstawowe warunki rozwoju inkluzywnego. Ilustracją takiego stanu rzeczy może być także przykład interpretowania terminu „społeczna gospodarka rynkowa” z art. 20 Konstytucji RP⁸. W ocenie wielu osób⁹ przepis ten nastawiony na inkluzywność społeczną nie doprowadził do uporządkowania ustroju gospodarczego. Wspomnianemu terminowi przypisuje się natomiast treści sprzeczne z koncepcją ordoliberalną stanowiącą podstawę idei społecznej gospodarki rynkowej, a także znaczenie obejmujące interwencjonistyczny, poza-liberalno-rynkowy charakter podobny do znanej z okresu PRL socjalistycznej i redystrybucyjnej polityki socjalnej, błędnie kojarzonej z interwencjonizmem państwowym.

W kontekście powyższego – przy założeniu wystąpienia w Polsce kryzysu demokracji w latach 2016–2018, a więc także kryzysu rozwoju społeczeństwa inkluzywnego – w tym artykule zweryfikowana zostanie teza, że przyczyną tego kryzysu jest stan nauki i praktyki prawa w Polsce w zakresie spontanicznego powstawania prawa w drodze zwyczaju – w ten bowiem sposób powstają zasady, reguły, wskazówki wykładni i stosowania prawa.

Przegląd literatury

Realizacja celu i weryfikacja tezy artykułu wymaga rozpoczęcia rozważań od określenia treści terminu „zwyczaj”. W polskiej literaturze zagadnienie to poruszone zostało w pracach F. Studnickiego, *Działanie zwyczaju handlowego w zakresie zobowiązań z umowy*¹⁰, oraz R. Piszko, *Prawo a normy pozaprawne. Typy relacji*¹¹, w zakresie zaś szczególnie istotnym z punktu widzenia celów tej pracy także w niepublikowanej rozprawie doktorskiej R. Piszko, *System prawny polski a normy pozaprawne. Aspekt teoretyczny*¹². Status prawny dyrektyw interpretacyjnych, dyrektyw inferencyjnych, reguł kolizyjnych był przedmiotem

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

⁹ E. Mączyńska, *Polska transformacja a kapitalizm inkluzywny*, „Mazowsze Studia Regionalne” 2014, nr 15, s. 25–26.

¹⁰ F. Studnicki, *Działanie zwyczaju handlowego w zakresie zobowiązań z umowy*, Kraków 1949.

¹¹ R. Piszko, *Prawo a normy pozaprawne. Typy relacji*, Szczecin 2000.

¹² R. Piszko, *System prawny polski a normy pozaprawne. Aspekt teoretyczny*, Szczecin 1995.

jednej tylko rozprawy autorstwa R. Piszko, *Wyznaczniki treści i obowiązywania dyrektyw wykładni prawa w prawoznawstwie i w praktyce prawniczej*¹³.

Elementy teoretycznie konieczne do ustalenia, jaka norma jest normą danego systemu prawnego, to: kompetencje normodawcze, zwyczaj, precedens, aksjologiczne podstawy porządku prawnego, dyrektywy interpretacyjne, dyrektywy inferencyjne, reguły kolizyjne (pozwalające na rozstrzyganie kolizji norm systemu prawnego). W polskiej nauce pracą pobieżnie omawiającą taką treść normatywnej koncepcji źródeł prawa jest praca Z. Ziemińskiego *Teoria prawa*¹⁴.

Metodyka badań

Weryfikacja hipotezy, według której przyczyną wystąpienia Polsce w latach 2016–2018 kryzysu demokracji, a zatem zakłócenia rozwoju społeczeństwa inkluzywnego, był i jest stan nauki oraz praktyki prawa w Polsce w zakresie spontanicznego powstawania prawa, czyli powstawania prawa w drodze zwyczaju, wymaga – po pierwsze – ustalenia, czy ograniczenie przedmiotu prawoznawstwa nastąpiło przez ograniczenie przedmiotu badań naukowych lub przez pominięcie rezultatu przeprowadzonych badań naukowych. Pierwszą okoliczność można ustalić przez sprawdzenie treści opublikowanych prac naukowych lub wygłoszonych na konferencjach referentów, drugą, w szczególności, w drodze analizy treści podręczników z szeroko rozumianego wstępu do prawoznawstwa i teorii prawa¹⁵. To ostatnie nie będzie przedmiotem artykułu, jednak nie jest tajemnicą, że podręczniki, o których mowa, nie omawiają tej problematyki¹⁶.

Po drugie, wymaga to sprawdzenia, czy konstytucyjna regulacja pozwala na rekonstrukcję pełnej normatywnej koncepcji źródeł prawa. Na wypadek, gdyby doszło do ustalenia, że konstytucyjna regulacja nie pozwala na rekonstrukcję pełnej normatywnej koncepcji źródeł prawa, potrzebne jest sprawdzenie, czy możliwe jest uznanie za prawo norm powstających w sposób, którego nie prze-

¹³ R. Piszko, *Wyznaczniki treści i obowiązywania dyrektyw wykładni prawa w prawoznawstwie i w praktyce prawniczej*, Szczecin 2007.

¹⁴ Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1978, s. 79–105.

¹⁵ Literatura cywilnoprawna przywołana jest w innej części artykułu, jednak praca ma charakter teoretycznoprawny.

¹⁶ Por. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2000, s. 149–152; S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 189–197; T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2017, s. 33–48; Z. Muras, *Podstawy prawa*, Warszawa 2017.

widuje treść aktów normatywnych. W takim przypadku, po trzecie, istotne jest to, czy przedmiot prawoznawstwa obejmuje wszystkie elementy koncepcji źródeł prawa; po czwarte, czy i w jakim zakresie doszło do ograniczenia przedmiotu prawoznawstwa; po piąte, na czym polega ewentualne ograniczenie przedmiotu regulacji prawnej i przedmiotu prawoznawstwa oraz, po szóste, jakie mogą być skutki pominięcia określonych koniecznych elementów koncepcji źródeł prawa tak w Konstytucji RP, jak i w prawoznawstwie, w tym czy mogą się łączyć z wydarzeniami, które były inspiracją do napisania tego artykułu.

Wykazanie ograniczenia przedmiotu prawoznawstwa w zakresie źródeł prawa jest równoznaczne z wykazaniem nierówności wobec prawa i, co za tym idzie, z wykazaniem zakłócenia rozwoju inkluzywnego.

Rezultaty

Brak regulacji dotyczącej spontanicznego powstawania prawa

Źródła prawa można określać w sposób normatywny, dogmatyczny (że należy przestrzegać norm tak a tak ustanowionych jako obowiązujących norm danego systemu prawnego) albo opisowy, teoretyczny (takie to a takie fakty uważane są za prawotwórcze, zaś osoby, od których to zależy, gotowe są odpowiednio reagować na takie normy). Można nawet do źródeł prawa zaliczać wszelkie zjawiska, które mogą mieć jakikolwiek wpływ na „treść” prawa.

Jednak punktem wyjścia dla rozważań zawartych w artykule powinna być koncepcja źródeł prawa znajdująca wyraz w przepisach prawnych (Konstytucja RP) oraz składniki teoretycznie konieczne do ustalenia, jaka norma jest normą obowiązującą w danym systemie prawnym.

W Konstytucji RP normatywne podstawy porządku prawnego określa art. 87 i art. 88–94. Kompetencje normodawcze dotyczące tego, jaki organ wydaje jakie akty normatywne, zawierają artykuły regulujące kompetencje poszczególnych organów władzy. Konstytucja, w sensie fizycznym, nie zawiera regulacji dotyczącej ewentualnej prawotwórczej roli zwyczaju, precedensu, dyrektyw interpretacyjnych, dyrektywy inferencyjnych, reguł kolizyjnych, określa natomiast w wielu przepisach, w sposób jednak niekompletny, aksjologiczne podstawy porządku prawnego¹⁷.

¹⁷ Teza o braku kompletności uregulowania dotyczącego aksjologicznych podstaw porządku prawnego nie będzie przedmiotem dowodu w tym opracowaniu. W razie wątpliwości należy ją traktować jak założenie.

Konstytucja RP nie tworzy też sprzyjających warunków dla spontanicznego powstawania prawa – wręcz przeciwnie. Już treść art. 7 Konstytucji o brzmieniu: „Organy publiczne działają na podstawie i w granicach prawa” w praktyce wyklucza możliwość uwzględniania norm tradycyjnie nazywanych prawem zwyczajowym. W to miejsce tak praktycy, jak i uczeni, oczekują uznania dla ich bliżej nieokreślonego wkładu „interpretacyjnego”, który sprawia, że przepisy widzą oni w takiej, a nie innej postaci.

Analiza normatywnej koncepcji źródeł prawa wyrażonej w Konstytucji RP nie daje wyczerpującej odpowiedzi na pytanie dotyczące ujęcia w polskim porządku prawnym pozanormatywnych form powstawania prawa. Z kolei analiza aktów normatywnych dotyczących w szczególności szeroko rozumianego prawa cywilnego już daje możliwość ustalenia, że w polskim prawie mamy do czynienia z uzależnieniem akceptacji obowiązywania norm powstających spontanicznie tylko i wyłącznie od przyzwolenia na nie organu państwa. Stąd w prawie polskim znalazła wyraz tzw. *Gestattungstheorie*¹⁸. Twierdzenie to potwierdzają poglądy wyrażone przez F. Studnickiego, o czym była już mowa, z tym że są to poglądy związane raczej z przedwojennym porządkiem prawnym (przywołana wcześniej praca F. Studnickiego została wydana w 1949 r.). Kolejne prace oparte są już na powojennym porządku prawnym i myśl tę wyrażają dobitnie. Z najwcześniejszych¹⁹ są to prace S. Grzybowskiego²⁰, W. Czachórskiego²¹, Z. Radwańskiego²². Można zaryzykować twierdzenie, że ten rodzaj regulacji, w którym o postaci prawa powstającego spontanicznie decyduje organ państwa, kłóci się z istotą prawa powstającego spontanicznie, wyłącza walory spontanicznego uczestniczenia w kulturze prawnej, prowadzi do postrzegania np. odpowiedzialności prawnej wyłącznie w kategoriach normatywnych – ponoszę odpowiedzialność tylko wtedy, gdy przewiduje to przepis, żadna inna odpowiedzialność nie istnieje, a przynajmniej nie muszę się z nią poważnie liczyć.

¹⁸ Według tej „teorii” uwzględnianie norm pozaprawnych zależy wyłącznie od podmiotu stosującego prawo.

¹⁹ Później wydane prace z zakresu prawa cywilnego, także S. Grzybowskiego, W. Czachórskiego, Z. Radwańskiego, powielają jedynie treść wcześniejszych prac, co ujawnia brak rozwoju w tym zakresie – por. A. Olejniczak, Z. Radwański, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2017, s. 33–35.

²⁰ S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1978, s. 36.

²¹ W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 22.

²² Z. Radwański, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1993, s. 35.

„Teorie” prawa zwyczajowego²³

Koncepcje klasyczne dotyczące pojmowania i roli zwyczaju, w przeciwieństwie do szkoły historycznej²⁴, wyróżnia to, że praktyka jest elementem składowym prawa zwyczajowego – w szkole historycznej praktyka traktowana była jak oznaka wytworzenia się zwyczaju. W koncepcjach klasycznych prawo zwyczajowe wiąże się z powstaniem *opinio iuris* albo *opinio necessitatis* i praktyki określonego postępowania. W dwóch zasadniczych nurtach koncepcji klasycznej odmiennie pojmuje się *opinio iuris* czy *opinio necessitatis*. Zgodnie z teorią przekonania *opinio iuris* to powszechne przekonanie, że normy, które się stosuje, są prawem, ponieważ ich przestrzeganie jest koniecznością prawną²⁵. Przekonanie prawne w istocie jest równoznaczne z przekonaniem, że norma, o którą chodzi, jest normą obowiązującą prawnie. Przekonanie prawne może powstać też przez ukształtowanie się poglądu, że taka, a nie inna norma jest rozsądna. Wedle teorii woli źródłem wszelkiego prawa jest wola społeczeństwa, samo przekonanie nie wystarcza, potrzebne są akty praktyki wypływające z tzw. woli prawnej (*Rechtswille*). Przekonanie czy wola nie są najważniejszymi, ale i niejedynymi elementami wytworzenia się praktyki.

W ramach koncepcji klasycznych stawia się kilka istotnych wymagań praktyce, o której mowa. Praktyka taka powinna być powszechna, trwała, równomierna, rozumna, odpowiadająca dobrem obyczajom²⁶. Powszechność praktyki przejawia się w tym, że jej akty nie są odosobnione. Nie chodzi o powszechność w całym społeczeństwie, ale w ramach grupy zdolnej do wytworzenia zwyczaju. Równomierność praktyki wiąże się z rozważeniem roli działań, które mogłyby równoważyć (niweczyć) praktykę idącą w pewnym kierunku – odosobnione praktyki są więc bez znaczenia. Trwałość praktyki polega na jej powtarzaniu przez dłuższy czas. Jej rozumność ma zapewniać realizację reguł rozumnego postępowania. Pozostaje zgodność z dobrymi obyczajami, o której aktualnie można powiedzieć znacznie więcej niż w czasach, gdy powstały koncepcje pojmowania i roli zwyczaju²⁷.

²³ Por. O. Staub-Pisko, *Kommentar zum allgemeinem deutschen Handelsgesetzbuch*, Wien 1908, s. 5 i n.

²⁴ G.F. Puchta, *Das Gewohnheitsrecht*, Palm 1828.

²⁵ B. Windscheid, *Lehrbuch des Pandektenrechts*, t. 1, Düsseldorf 1865, s. 80; L. Enneccerus, *Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts*, t. 1, Marburg 1930, s. 81, za: F. Studnicki, *op. cit.*, s. 12–13.

²⁶ Por. np. B. Windscheid, *op. cit.*, s. 80.

²⁷ R. Piszko, *Aksjologiczna orientacja rozumowań prawniczych. Wykłady*, Szczecin 2014, s. 45–72, s. 246–248.

Z powyższego wynika, że koncepcje klasyczne zakładają, po pierwsze, istnienie prawa zwyczajowego, które organ państwa ma obowiązek uwzględnić zawsze wtedy, gdy takie prawo jest obecne w życiu jakiejś społeczności. Po drugie, koncepcje klasyczne prawa zwyczajowego mogą być punktem wyjścia do rozważań o tym, jakie normy pozaprawne mogą być włączane do systemu norm prawnych, jakie warunki taka norma powinna spełnić i jak może się odbyć włączenie normy pozaprawnej do systemu prawnego²⁸.

Dyskusja

Ograniczenie przedmiotu prawoznawstwa w nauce prawa

W polskiej literaturze prawniczej pojęcia (znaczenia) zwyczaju, w szczególności w cywilistyce, i w teorii prawa statusu prawnego dyrektyw interpretacyjnych, dyrektyw inferencyjnych, reguł kolizyjnych dotyczy jedynie kilku wskazanych wcześniej prac. Z treści tych prac wynika, że tak w polskich aktach normatywnych, jak i w nauce prawa (poza wskazanymi pracami) problem powstawania prawa w innej formie niż w formie aktu normatywnego i problem uwzględniania tak powstałego prawa praktycznie nie istniał, chociaż zdawano sobie doskonale sprawę z tego, że uregulowania normatywne nigdy nie są wyczerpujące. Tymczasem wszystkie elementy potrzebne do funkcjonowania prawa jako systemu normatywnego, których w nim nie ma, powstają spontanicznie. Tak wypracowane elementy mogą być przyjęte lub nie w kulturze prawnej. Zwykle powszechne wśród prawników poglądy są podstawą podejmowania odpowiednich działań w praktyce prawniczej. Poglądy, o których mowa, przekazywane są przyszłym prawnikom na studiach prawniczych. Rzecz jednak w tym, że wobec mnogości konkurencyjnych w danym zakresie poglądów, czy wręcz wobec możliwości „wymyślenia” jakiegoś stanowiska prawnego – a to jest możliwe w takiej kulturze prawnej, w której status prawny zasad, reguł i wskazówek wykładni i stosowania prawa nie jest ustalony – możliwe jest przyjęcie każdego stanowiska merytorycznego, czy nawet tylko przypominającego stanowisko merytoryczne. Zdaniem autora, to właśnie ta okoliczność jest (między innymi) lub może

²⁸ Rozważania dotyczące tego, jakie normy pozaprawne mogą być włączane do systemu norm prawnych, jakie warunki taka norma powinna spełnić i jak może się odbyć włączenie normy pozaprawnej do systemu prawnego, nie są rozważaniami dotyczącymi odróżniania norm prawnych i norm pozaprawnych ani rozważaniami o tym, jak przepisy prawne wprowadzają moralność do porządku prawnego.

być źródłem kryzysu politycznego związanego z Trybunałem Konstytucyjnym, Sądem Najwyższym czy sądami powszechnymi, jak i w praktyce stosowania prawa przez sądy i inne organy władzy. W pewnym momencie okazało się, że jedyną miarą poprawności poglądu prawnego jest możliwość wymuszenia jego stosowania, co w praktyce mogło nastąpić z inicjatywy organu, który dysponował potrzebną w danym zakresie „siłą”. Przykładem jest oczywiście sprawa Trybunału Konstytucyjnego w Polsce w latach 2016–2018. Pojawia się pytanie, co umożliwiło powstanie takiej sytuacji i czy w nauce mogą być zaproponowane środki, które zapobiegą takim sytuacjom.

Poszukując odpowiedzi na to pytanie, należy na początku zwrócić uwagę na to, że poglądy głoszone w ramach doktryny prawniczej przez uczonych prawników, mieszczące się w ramach kultury prawnej, mające co do zasady charakter prywatny i niewiążący, mogą stać się prawem. Ewentualna droga do uznania treści jakiegoś poglądu prawnego za wiążący prawnie to droga uznania za wiążącą prawnie praktyki wykładni i stosowania prawa. To ostatnie łączy kwestie statusu prawnego poglądów doktryny prawniczej z problematyką zwyczajaju.

Należy wyjaśnić, że problematyka zwyczajaju i obyczaju²⁹ wiąże się ze spontanicznym powstawaniem prawa. Norma prawna może powstać w drodze zwyczajaju. Nazwa „zwyczaj” jest zaś nazwą sposobu powstania normy prawnej. Z tego względu status obowiązującej normy prawnej mogą uzyskać te elementy koncepcji źródeł prawa, które nie są objęte regulacją w aktach normatywnych³⁰.

Z jednej strony, w aktualnej nauce prawa, większość uczonych nie ma wątpliwości, że przepisów prawnych używa się wedle spontanicznie powstałych reguł, z drugiej kwestionuje się możliwość powstawania prawa w drodze zwyczajaju – z uwagi na brak wskazania zwyczajaju czy prawa zwyczajowego w Konstytucji jako źródła prawa. Można jednak mieć wątpliwości, czy wskazanie zwyczajaju lub prawa zwyczajowego w Konstytucji jako źródła prawa jest konieczne dla ustalenia, czy norma prawna może powstawać spontanicznie.

Skoro „używanie prawa” wymaga stosowania reguł nieregulowanych w aktach normatywnych, to musi być znany ich status prawny. Jeżeli status takich reguł nie zostanie ustalony w sensie prawnym, to wcześniej czy później dojdzie do kryzysu – na początku tam, gdzie dobra wola uczestników relacji prawnych

²⁹ „Obyczaj” to sposób postępowania podejmowany przez człowieka ze względu na przynależność do określonej społeczności.

³⁰ Szerzej, R. Piszko, *Wyznaczniki treści...*, s. 193–200.

zawiedzie najbardziej lub najwcześniej. Poprawne funkcjonowanie porządku prawnego wymaga, jak widać, ustalenia tego statusu. Jeżeli więc w prawoznawstwie tego się nie rozważa, to nie ulega wątpliwości, że mamy w tym przypadku do czynienia z ograniczeniem przedmiotu prawoznawstwa, które ściśle się łączy z politycznymi zjawiskami wskazanymi na początku artykułu. Ustalenie takie musi nastąpić w postaci normatywnej, ale taka konieczność może wystąpić.

Podsumowując, przedmiot prawoznawstwa tylko w niewielkiej części opracowań naukowych obejmuje określenie statusu prawnego norm pozaprawnych, odnosi się do problematyki obowiązywania takich norm, uwzględnia problematykę włączania norm pozaprawnych do systemu prawnego i warunków, pod jakimi musiałyby to lub mogło nastąpić.

Podsumowanie

Koncepcja rozwoju inkluzywnego polega na zapewnieniu rozwoju gospodarczego z poszanowaniem praw człowieka i obywatela, na zapewnieniu wszystkim możliwości równego udziału w życiu społecznym, gospodarczym i korzystania w równym stopniu z rozwoju gospodarczego, na braku dyskryminacji, na realizacji odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Pamiętać jednak należy, że *inclusive development* może być podstawą ustroju gospodarczego w danym państwie po uprzedniej przemyślanej prawnej (akty normatywne) i prawniczej (nauka prawa) implementacji. Niestety implementacja prawna czy prawnicza, a więc to, jaką ostatecznie treść prawną może uzyskać określona koncepcja społeczna czy społeczno-ekonomiczna, nie jest przedmiotem rozważań ani prawników, ani ekonomistów. Kolejnymi warunkami faktycznego funkcjonowania koncepcji inkluzywnego rozwoju są: stabilność demokratycznego ustroju państwa, pewność porządku prawnego, a te wiążą się z problematyką źródeł prawa. Tymczasem konstytucyjne uregulowanie źródeł prawa w Konstytucji RP nie jest kompletne. Uregulowanie to obejmuje wyczerpująco jedynie kompetencje normodawcze. Zasady, reguły, wskazówki (wykładnia i stosowanie prawa), które służą do ustalania treści prawa na podstawie (między innymi) przepisów prawnych, powstają spontanicznie. W polskim prawoznawstwie problematyka spontanicznego powstawania prawa podjęta została zaledwie w kilku pracach, a wykładnia i stosowanie prawa w Polsce odbywa się na podstawie reguł, które nie są przedmiotem praktycznie żadnej regulacji. Podobnie to, czy i w jaki sposób powstają takie zasady, reguły, wskazówki, które z nich i na jakich warunkach miałyby być akceptowane, jest rzadko przedmiotem rozważań

w doktrynie prawniczej. Wiadomo jednak, że powstają one spontanicznie, a więc w drodze zwyczaju, a o to właśnie zagadnienie ograniczony jest przedmiot badań naukowych. Oczywiście dopóki w prawoznawstwie nie zostanie wszechstronnie rozważona treść i obowiązywanie zasad, reguł i wskazówek wykładni i stosowania prawa, a ich status nie obejmie ustalenia, że obowiązują one jak normy prawne powstałe w sposób spontaniczny, czyli w drodze zwyczaju, może się okazać, że wzajemnie sprzeczne decyzje prawnicze (w zakresie wykładni i stosowania prawa) będą prawnie dopuszczalne, a więc nieprzewidywalne wcześniej. Konsekwencją istnienia takiej pustki prawnej jest notoryczna niepewność co do tego, jakie normy są normami obowiązującymi w danym porządku prawnym. Jeśli w życiu politycznym nie występują spory dotyczące treści prawa o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania porządku prawnego (Konstytucji), to akceptowane są poglądy doktryny prawniczej w swym dominującym nurcie. Jeżeli jednak dochodzi do sporów w tym zakresie, to wystarczy zwrócić uwagę na brak normatywnej podstawy określonego poglądu, by go, przynajmniej doraźnie, obalić. Podobnie jest w naukach ekonomicznych, jeśli chodzi o wypełnianie treścią terminów mających znaczenie prawne (społeczna gospodarka rynkowa). W takiej sytuacji nie może być mowy o tak zwanym rozwoju inkluzywnym. Dla poprawy opisanej sytuacji niezwykle ważne dla wypracowania wspólnego (kompromisowego, koncyliacyjnego) stanowiska może się okazać uwzględnienie warunków powstawania prawa w drodze zwyczaju (przekonanie i praktyka), z tym że po uprzednim wyróżnieniu ich cech diagnostycznych (umożliwiających sprawną kwalifikację stanów rzeczy i zjawisk), a w niektórych przypadkach odrzucenie kryteriów, które utraciły trwale cechy diagnostyczne³¹. W szczególności wymagają dyskursu, tak w naukach ekonomicznych (treść terminów ekonomicznych mających znaczenie prawne), jak i w naukach prawnych, warunki praktyki przesądzającej o powstawaniu prawa w sposób spontaniczny. Tradycyjnie powinna ona być powszechna trwała, równomierna, rozumna, odpowiadająca dobrym obyczajom. W ten sposób rodzi się wspólne pole badawcze dla prawników i ekonomistów zajmujących się problematyką mogącą mieć znaczenie prawne.

Literatura

Antoszewski A., Herbut R., *Leksykon politologii*, wyd. VI, Wrocław 2002.

Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2017.

³¹ Por. *ibidem*, s. 241–274.

- Czachórski W., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
- Ennecerus L., *Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts*, Marburg 1930.
- Grzybowski S., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1978.
- Kosiedowski W., *Koncepcja rozwoju inkluzywnego i jej realizacja w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2016, R. 14, z. 5.
- Mączyńska E., *Polska transformacja a kapitalizm inkluzywny*, „Mazowsze Studia Regionalne” 2014, nr 15.
- Muras Z., *Podstawy prawa*, Warszawa 2017.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2000.
- Olejniczak A., Radwański Z., *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2017.
- Piszko R., *Prawo a normy pozaprawne. Typy relacji*, Szczecin 2000.
- Piszko R., *System prawny polski a normy pozaprawne. Aspekt teoretyczny*, niepublikowana rozprawa doktorska, Szczecin 1995.
- Piszko R., *Wyznaczniki treści i obowiązywania dyrektyw wykładni prawa w prawoznawstwie i w praktyce prawniczej*, Szczecin 2007.
- Piszko R., *Aksjologiczna orientacja rozumowań prawniczych. Wykłady*, Szczecin 2014.
- Puchta G.F., *Das Gewohnheitsrecht*, Palm 1828.
- Radwański Z., *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1993.
- Rogall H., *Ekonomia zrównoważonego rozwoju Teoria i praktyka*, Poznań 2010.
- Staub-Pisko O., *Kommentar zum allgemeinem deutschen Handelsgesetzbuch*, Wien 1908.
- Stelmach J., Brożek B., *Metody prawnicze*, Kraków 2006.
- Studnicki F., *Działanie zwyczaju handlowego w zakresie zobowiązań z umowy*, Kraków 1949.
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005.
- Winscheid B., *Lehrbuch des Pandektenrechts*, Düsseldorf 1862.
- Woźniak M.G., *Teoretyczne i praktyczne kwestie budowy spójności społeczno-ekonomicznej dla gospodarki innowacyjnej*, w: *Gospodarka Polski 1990–2011*, red. M.G. Woźniak, Warszawa 2012.
- Ziemiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1978.

CRISIS OF INCLUSIVE DEVELOPMENT OF CIVIL SOCIETY IN POLAND**Summary**

This article is trying to show that the cause of the crisis of inclusive development of civil society in Poland is that there are different decisions being rendered based on the same regulations, which prejudice inequality before the law, lead to violation of human rights and standards, and impede participation in social and economic life. In legal sciences, the issue of elaborating criteria for resolving doubts about the content of the law is almost never undertaken, and they are not subject to legal regulation and can only be established spontaneously as a law. With regard to the spontaneous creation of law, scientific research is practically not carried out, which makes it difficult to determine exactly what rules, principles, guidelines for interpretation and application of law apply. Because of the foregoing, the basic conditions for inclusive development are not guaranteed. The explanation of this problem is a novelty from the point of view of the causes of the crisis of a given development and causes of the crisis of the legal system. The article uses the method of linguistic analysis and economic analysis of law.

Keywords: inclusive development, interpretation of law, application of law, spontaneous creation of law, custom

Mariusz Zelek*

**WINA W PRAWIE KARNYM I PRAWIE DELIKTÓW –
PRZYCZYNEK DO DYSKUSJI NA TEMAT TOŻSAMOŚCI
POJĘCIA WINY W PRAWIE POLSKIM¹**

Streszczenie

Wina jest kategorią interdyscyplinarną, występującą m.in. w prawie karnym oraz cywilnym, zarówno materialnym, jak i procesowym. Pomimo niekwestionowanej obecności tego pojęcia w nauce prawa karnego i cywilnego oraz nierzadkim korzystaniem z niego przez ustawodawcę, termin ten nie został zdefiniowany w żadnych przepisach, w doktrynie ujmowany jest natomiast niejednolicie. Choć to samo pojęcie wykorzystywane jest na płaszczyźnie różnych dyscyplin naukowych, nie jest jasne, czy należy je rozumieć tożsamo w każdej z nich. Niniejszy artykuł stanowi próbę przyczynkarskiej analizy zagadnienia tożsamości winy w prawie polskim i koncentruje się na omówieniu podobieństw oraz różnic w podejściu do definiowania tego pojęcia w prawie karnym oraz w ramach przepisów o odpowiedzialności z tytułu czynu niedozwolonego.

Słowa kluczowe: wina, *culpa*, prawo karne, delikt, czyn niedozwolony, umyślność, nieumyślność

* dr Mariusz Zelek, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: mariusz.zelek@yahoo.pl. ORCID: 0000-0002-2518-9925

¹ Publikacja powstała w ramach stażu naukowego sfinansowanego w drodze konkursu ze środków statutowych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Wprowadzenie

Wina stanowi jedną z podstawowych kategorii związanych z problematyką odpowiedzialności prawnej. Przede wszystkim jest elementem niezbędnym do przypisania człowiekowi odpowiedzialności karnej. Jest przesłanką, choć nie zawsze konieczną, zaistnienia odpowiedzialności deliktowej, jak również kontraktowej. Z drugiej strony wyłączna wina poszkodowanego lub osoby trzeciej jest okolicznością egzoneracyjną (m.in. co do odpowiedzialności z art. 435 KC). W prawie rodzinnym występuje natomiast pojęcie winy w rozkładzie pożycia małżonków. Również w prawie procesowym funkcjonuje pojęcie winy. Przepisy kodeksu postępowania cywilnego (art. 168 i n.) przewidują choćby instytucję przywrócenia terminu do dokonania określonej czynności, która jest możliwa do zastosowania wówczas, gdy dana osoba bez swojej winy nie dokonała w terminie czynności procesowej. Już choćby te przykłady pokazują, że wina jest interdyscyplinarną kategorią prawną.

Choć wiele przepisów mówi wprost o winie, żaden tego pojęcia nie definiuje. Brak jest zarówno definicji kompleksowej, uniwersalnej, jak i nawet częściowej, partykularnej – wyrażonej na potrzeby stosowania w ramach konkretnej gałęzi czy dziedziny prawa. W literaturze cywilistycznej już wiele lat temu wyrażono pogląd, że zadania i funkcje odpowiedzialności karnej są w zasadzie inne niż te, które ma na celu ustanowienie w pewnych sytuacjach obowiązku naprawienia szkody, stąd też nie jest oczywiste, że wina uzasadniająca powstanie odpowiedzialności karnej jest w pełni tożsama z winą stanowiącą przesłankę odpowiedzialności cywilnej i że teoria trafna dla określenia istoty winy „karnej” jest równie właściwa dla zdefiniowania winy „cywilnej”². Z drugiej strony wyrażano pogląd o jedności winy w prawie cywilnym i karnym³. Stwierdzano, że prawo cywilne, konstruując własne pojęcie winy, nie może ujmować go w sposób jakościowo różny od przyjmowanego w obrębie prawa karnego, a pewne różnice między tymi dziedzinami nie mogą prowadzić do zatarcia podstawowej wspólnoty pojęcia winy na całym obszarze prawa⁴. Z tego też względu bez przeprowadzania szczegółowych rozważań nie sposób powiedzieć, czy analizowane

² Tak: J. Dąbrowa, *Wina jako przesłanka odpowiedzialności cywilnej*, Wrocław 1968, s. 141.

³ Zob. B. Lewaszewicz, *Zakres niedbalstwa jako podstawy odpowiedzialności cywilnej*, „Nowe Prawo” 1956, nr 3, s. 61.

⁴ Zob. M. Sośniak, *Bezprawność zachowania jako przesłanka odpowiedzialności cywilnej za czyny niedozwolone*, Kraków 1959, s. 81.

pojęcie powinno być rozumiane w sposób tożsamy w ramach różnych przepisów, czy też nie można mówić o jednolitym, uniwersalnym rozumieniu winy.

Niniejsza praca ma charakter przyczynkarski i koncentruje się na relacji pomiędzy znaczeniem winy w prawie karnym (materialnym) oraz prawie cywilnym (materialnym) – w zakresie dotyczącym odpowiedzialności deliktowej za czyn własny (art. 415 KC). Jest to zaledwie wycinek problematyki winy w prawie polskim, nie obejmuje swoim zasięgiem choćby istotnej dla prawa cywilnego kwestii ujęcia winy jako przesłanki odpowiedzialności kontraktowej. Pomija także rozważania na temat istoty pojęć używanych przez współczesną doktrynę i orzecznictwo na gruncie prawa cywilnego, które nie mają swojego odpowiednika w prawie karnym (jak choćby wina anonimowa, wina organizacyjna, wina organu osoby prawnej, wina w nadzorze, wina w wyborze, *culpa in contrahendo*, wina uprzednia).

Wydaje się, że podstawowe znaczenie dla całego prawa cywilnego ma właśnie rozumienie winy w prawie deliktów, które nierzadko wykorzystywane jest do interpretacji tego pojęcia na gruncie innych dziedzin prawa cywilnego. Z kolei ujęcie winy w prawie karnym wydaje się być punktem odniesienia dla definiowania winy w prawie cywilnym, a nadto problematyka odpowiedzialności prawnej wynikającej z popełnienia przestępstwa i czynu niedozwolonego wykazują pewną istotną więź – dość powiedzieć, że przestępstwo będzie jednocześnie czynem niedozwolonym, mogącym rodzić odpowiedzialność deliktową przy spełnieniu pozostałych jej przesłanek, a w myśl reguł procesowych (art. 11 zd. 1 KPC) ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa (a zatem i co do winy, skoro jest ona immanentna dla uznania danego czynu za przestępstwo), wiążą sąd w postępowaniu cywilnym. Już w toku prac nad przygotowaniem projektu obecnego kodeksu cywilnego wyrażono pogląd, że dział prawa cywilnego, normujący tzw. czyny niedozwolone, wykazuje z natury rzeczy najsilniejsze powiązanie z prawem karnym, które wszak zajmuje się wyłącznie czynami niedozwolonymi⁵.

Wina a obiektywna nieprawidłowość postępowania

Internetowy słownik języka polskiego charakteryzuje winę w sposób następujący: „czyn niezgodny z istniejącymi normami postępowania (np. prawnymi),

⁵ Zob. wypowiedź W. Woltera w: J. Wasilkowski, *Materiały dyskusyjne do projektu kodeksu cywilnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1955, s. 353–354.

wykroczenie, przewinienie, występki, błąd; odpowiedzialność za zły czyn; przyczynienie się do czegoś złego, coś powodującego złe skutki, przyczyna, powód złego”⁶. W innym słowniku można natomiast odnaleźć, że wina to „czyn, postępek, zachowanie sprzeczne z normami moralnymi, obyczajowymi lub prawnymi; grzech, występki; odpowiedzialność za zły czyn, popełnione wykroczenie; przyczyna, powód czegoś złego”⁷. Winę charakteryzuje się zatem jako określone zachowanie (czyn), ale również jako synonim odpowiedzialności czy nawet przyczynę czegoś. Wspólnym elementem tych wszystkich interpretacji jest natomiast to, że wina związana jest z czymś, co oceniane jest jako złe, niedobre, nieprawidłowe, niedozwolone, sprzeczne z normami.

Prima facie wydaje się, że przywołane powyżej słownikowe definicje pojęcia winy różnią się od ujęcia tej kategorii pojęciowej w prawie materialnym (karnym i cywilnym), gdzie wina to nie tyle samo zachowanie (czyn), ile pewna cecha tego czynu (czyn zawiniony/niezawiniony), ewentualnie ocena jego przedsięwzięcia (zawinione popełnienie czynu). W istocie jednak niektóre z elementów są tu zbieżne. Również w naukach prawnych pojęcie winy używane jest w odniesieniu do czegoś, co jest oceniane ujemnie. Nie jest to przy tym jedynie specyfika uregulowań polskich. Przykładowo w systemach prawa cywilnego państw europejskich, w kontekście odpowiedzialności deliktowej, na zasadzie winy dostrzega się konieczność wyróżnienia w ramach pojęcia winy jakiegoś elementu obiektywnej nieprawidłowości postępowania, jego sprzeczności z porządkiem prawnym (choćby unikało się użycia słowa „bezprawność”), a dopiero zaistnienie takiej sprzeczności powoduje konieczność oceny indywidualnej, dokonywanej przy uwzględnieniu kryteriów zamiaru i przewidywania⁸.

Odnoszenie pojęcia winy do czegoś, co jest oceniane ujemnie, jawi się jako intuicyjne. Naturalne wydają się zatem tendencje do wkomponowywania ujemnej oceny owego punktu odniesienia do konstrukcji samej winy. Widoczne jest to wyraźnie w prawie cywilnym, gdzie niegdyś powszechnie wyróżniano obiektywny i subiektywny element winy. Pod tym pierwszym terminem rozumiano bezprawność, a zatem cechę danego zachowania (jego sprzeczność z prawem lub dobrymi obyczajami), natomiast winę w znaczeniu subiektywnym wyrażano w postaci ujemnej oceny przeżyć psychicznych sprawcy szkody czy tego, że

⁶ Zob. <https://sjp.pl/wina> (dostęp 7.02.2019).

⁷ E. Dereń, E. Polański, *Wielki słownik języka polskiego*, Kraków 2009, s. 901.

⁸ Zob. P. Machnikowski, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 6, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Warszawa 2018, s. 408 i n.

dany podmiot przedsięwziął obiektywnie nieprawidłowe zachowanie, w sytuacji gdy można było w danych okolicznościach oczekiwać, że podmiot ten zachowa się inaczej – zgodnie z normą postępowania. Dziś ujęcie to jawi się jako anachroniczne, choć zauważyć trzeba, że nadal jest ono wykorzystywane, najczęściej jednak bez głębszego uzasadnienia, przez piśmiennictwo czy judykaturę.

Obecnie, już od wielu lat w literaturze prawa karnego, nie budzi wątpliwości, że wina jest odrębną kategorią od bezprawności. Już przed ponad 60 laty twierdzono, że niezrozumiała jest dla karnika koncepcja dopatrywania się w winie oprócz elementów subiektywnych również elementów obiektywnych, które zastąpiłyby kryterium bezprawności czy sprzeczności z zasadami współżycia społecznego⁹. W prawie karnym takie rozróżnienie ma zresztą swój dobitny wyraz w samej definicji przestępstwa wyprowadzanej z treści art. 1 aktualnie obowiązującego kodeksu karnego. Przestępstwo charakteryzuje się jako czyn zabroniony pod groźbą kary, cechujący się szkodliwością społeczną w stopniu wyższym niż znikoma, a przy tym zawiniony. Również w nowszej literaturze prawa cywilnego przeważa zdecydowanie podobne ujęcie – rozróżniające pojęcie bezprawności od winy¹⁰.

W zasadzie nie ma w praktyce większego znaczenia okoliczność, czy wyróżniać się będzie osobną kategorią bezprawności (obiektywnej nieprawidłowości) postępowania, czy też będzie się ujmować ją jako element winy (wina w znaczeniu obiektywnym). Widać jednak wyraźnie, że kategoria obiektywnej nieprawidłowości zachowania musi wystąpić, aby dane zachowanie ocenić jako zawinione (subiektywnie)¹¹. Wyróżnienie osobnej kategorii bezprawności wydaje się celowe i ma charakter przynajmniej porządkujący. Trzeba też zauważyć, że w zależności od kontekstu, w którym występuje przesłanka winy, różny może być punkt odniesienia dla oceny, czy postępowanie jest obiektywnie nieprawidłowe (np. w prawie karnym tym punktem odniesienia są przepisy powszechnie obowiązujące zabraniające określonego postępowania pod groźbą kary kryminalnej, w prawie deliktów wzorzec prawidłowego postępowania wyznaczają

⁹ Zob. wypowiedź W. Woltera w: J. Wasilkowski, *Materiały...*, *op. cit.*, s. 354.

¹⁰ Szerzej zob. P. Machnikowski, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 6, *Prawo zobowiązań...*, s. 410 i n. i podana tam literatura; także: J. Kuźmicka-Sulikowska, *Zasady odpowiedzialności deliktowej w świetle nowych tendencji w ustawodawstwie polskim*, Warszawa 2011, s. 85; zob. jednak M. Wałachowska, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna (art. 353–534)*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018, kom. do art. 415 KC, teza nr 12, por. również J.M. Kondek, *Bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej*, Warszawa 2013, s. 197 i n.

¹¹ Odmienne: J.M. Kondek, *op. cit.*, s. 213–214.

zarówno przepisy, jak i zasady współżycia społecznego, w prawie rodzinnym wina w rozkładzie pożycia odnosi się natomiast do zachowań, które z punktu widzenia prawa karnego czy odpowiedzialności deliktowej mogą być zupełnie irrelewantne). Ponadto w prawie cywilnym niemalą popularnością cieszy się koncepcja tzw. bezprawności względnej, ujmująca bezprawność zdecydowanie inaczej niż ma to miejsce na gruncie prawa karnego¹². Mówi się również niekiedy o bezprawności szkody, nie odnosząc zatem tego pojęcia do samego zachowania, ale do jego skutku¹³. Z pewnością trudno mówić o jednolitym, uniwersalnym ujęciu bezprawności, skoro jedno zachowanie może być bezprawne w myśl reguł rządzących jedną dziedziną prawa, w ujęciu reguł innej już nie.

Przypomnieć natomiast należy, że potrzeba oceny, czy w danej sytuacji zachowanie jest zawinione (subiektywnie), aktualizuje się dopiero wówczas, gdy dane zachowanie jest obiektywnie nieprawidłowe w myśl reguł mających zastosowanie do tej dziedziny, w ramach której ocena ta ma być dokonywana (np. w prawie karnym nie pojawia się konieczność oceny, czy zdrada małżeńska była zawiniona, ponieważ zachowanie takie nie jest zabronione pod groźbą kary, podczas gdy w kontekście ustalania wina w rozkładzie pożycia zachowanie powyższe byłoby obiektywnie nieprawidłowe). Skoro ustalenie tego, co jest obiektywnie nieprawidłowe, nie może być dokonane w sposób uniwersalny, a wymaga skontekstualizowania, to gdyby przyjąć za zasadne ujmowanie obiektywnej nieprawidłowości w kategoriach wina, już na tym etapie można by przesądzić, że na płaszczyźnie różnych uregulowań pojęcie wina ma różne znaczenie. Przyjmując natomiast, że chodzi tu o osobną przesłankę, będącą warunkiem wstępnym do badania wina, można się skupić na określeniu, czy w razie ustalenia owej bezprawności, ocena, czy takie bezprawne zachowanie jest zawinione, dokonywana jest na podstawie kryteriów uniwersalnych, jednolitych, czy też i na tym etapie występują odmienności. Innymi słowy, gdy za punkt wyjścia przyjmą, że zachowanie jest bezprawne, zupełnie abstrahując od kwestii określenia, co ową bezprawność warunkuje, można czynić rozważania porównawcze nakierowane na określenie, czy przyjęcie wina następuje w sposób tożsamy niezależnie od kontekstu, w ramach którego jest dokonywane. Z takich względów, dążąc do udzielenia odpowiedzi na tak postawione pytanie, w dalszej części niniejszego

¹² Szerzej zob. m.in. M. Kaliński, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 6, *Prawo zobowiązań...*, s. 58–62.

¹³ Szeroko na temat bezprawności szkody zob. poświęconą temu zagadnieniu monografię: R. Strugała, *Dobra i interesy chronione w strukturze czynu niedozwolonego*, Warszawa 2019.

opracowania wina używana będzie w tym właśnie (określanym w doktrynie jako subiektywne) znaczeniu.

Teorie winy w prawie karnym

Prawdopodobnie z uwagi na kluczowe jej znaczenie w tej dziedzinie prawa, to właśnie w prawie karnym podejmuje się od lat najszersze rozważania na temat istoty winy. Wyłoniły się tu dwie, niejednolite wewnętrznie teorie winy – psychologiczna i normatywna.

Choć występowała ona w różnych wariantach (teoria woli, umotywowanej woli, prawdopodobieństwa, wyobrażenia, społecznego niebezpieczeństwa sprawcy)¹⁴, kluczowe dla teorii psychologicznej jest ujmowanie winy jako stosunku psychicznego sprawcy do popełnionego przez niego czynu zabronionego¹⁵. Zwolennicy teorii psychologicznej winy traktowali winę jako pewną zaszczość zachodzącą w psychice człowieka, jako pewien fakt, który jest w niej ulokowany i który się zdarza w chwili czynu – upatrywali jej istoty tylko w związku psychiki sprawcy z czynem zabronionym przez ustawę, a więc społecznie szkodliwym¹⁶. Wina polegała w głównej mierze na tym, że sprawca „chciał” tego, co ustawa uznawała za społecznie szkodliwe. Teoria psychologiczna nie odróżniała winy od strony podmiotowej czynu zabronionego – wszystkie elementy podmiotowe mieściły się w pojęciu winy, a nie w pojęciu czynu zabronionego¹⁷. Krytycy tej koncepcji wskazywali, że nazwanie umyślności i nieumyślności formami winy jest kamuflowaniem problemu winy. Formy te mają bowiem zasadniczo różną treść, nie mogą zatem być pojęciem podrzędnym w stosunku do winy jako przeżycia psychicznego, zwłaszcza że niedbalstwo polega na braku przeżycia psychicznego, tak jak nadrzędne dla zamiaru i lekkomyślności nie jest jakieś bliżej nieokreślone przeżycie¹⁸. Jednym z głównych zarzutów wobec tej teorii było to, że żadna z psychologicznych koncepcji winy nie zdołała wyjaśnić istoty niedbalstwa¹⁹. W dok-

¹⁴ Szerzej zob. G. Rejman, *Teorie i formy winy w prawie karnym*, Warszawa 1980, s. 135–146.

¹⁵ L. Pohl, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. R. Stefański, Legalis 2018, kom. do art. 1 KK, Nb 65.

¹⁶ J. Lachowski, w: *System Prawa Karnego*, t. 3, *Nauka o przestępstwie. Zasady odpowiedzialności*, red. R. Dębski, Warszawa 2017, s. 656; zob. też: G. Rejman, *op. cit.*, s. 135 i n.

¹⁷ J. Lachowski, w: *System Prawa Karnego*, t. 3, *Nauka o przestępstwie...*, s. 656–657.

¹⁸ K. Buchała, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1997, s. 233.

¹⁹ Szerzej zob. J. Lachowski, w: *System Prawa Karnego*, t. 3, *Nauka o przestępstwie...*, s. 664.

trynie prawa karnego wskazuje się, że teoria ta ma już dzisiaj jedynie znaczenie historyczne, ponieważ jest oczywiste, że wina nie wyczerpuje się w stosunku intelektualno-wolicjonalnym sprawcy do popełnianego przezeń czynu²⁰.

Normatywna teoria winy występuje w dwóch postaciach – kompleksowej oraz tzw. czystej. Zwolennicy teorii normatywnej winy w postaci kompleksowej, przyjmujący, że wina to zarzucalny stosunek psychiczny sprawcy do czynu, zależny od możliwości dania posłuchu normie, uznają, że na jej treść składa się umyślność lub nieumyślność, zarzucalność zachowania sprawcy mającego podmiotową zdolność do zawinienia oraz wymagalność danego zachowania, rozumiana przede wszystkim jako działanie w normalnej sytuacji motywacyjnej, jako że anormalna sytuacja motywacyjna wyłącza możliwość postawienia zarzutu, czyli wyłącza winę²¹. Teoria ta pojawiła się przed tzw. czystą teorią normatywną (stąd jej określenie również jako starszej teorii normatywnej) i zaliczała treści przeżyć psychicznych wziętych z psychologicznej teorii winy do elementów, od których zależy zarzucalność. Z tego też względu formułowano wobec niej zarzut niekonsekwencji oraz błędu metodologicznego łączenia obiektu wartościowania (przeżycia psychicznego) z jego wartościowaniem (wartościowaniem obiektu) polegającym na ujemnym ocenianiu motywacji sprawcy²². W kompleksowej normatywnej teorii winy chodzi o to, aby winę przypisać sprawcy wówczas, gdy będą podstawy do tego, by jego stosunek intelektualno-wolicjonalny do popełnionego przezeń czynu zabronionego można było ocenić negatywnie (krytycznie, ujemnie)²³. Również zatem i ta teoria nie pozwala na wyjaśnienie nieświadomej nieumyślności (niedbalstwa), w ramach której nie występuje stosunek intelektualno-wolicjonalny sprawcy do czynu²⁴.

Z kolei czysta normatywna teoria winy oddziela od winy umyślność i nieumyślność, włączając je do strony podmiotowej czynu zabronionego i przyjmuje, że wina jest wyłącznie zarzucalnością zależną od wymagalności zgodnego z prawem zachowania się osoby zdolnej do zawinienia²⁵. Jako przesłanki przypisania winy

²⁰ Ł. Pohl, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. R. Stefański, kom. do art. 1 KK, Nb 66.

²¹ A. Grześkowiak, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, Warszawa 2019, kom. do art. 1 KK, Nb 32.

²² Zob. K. Buchała, A. Zoll, *op. cit.*, s. 234.

²³ Zob. Ł. Pohl w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. R. Stefański, kom. do art. 1 KK, Nb 71.

²⁴ *Ibidem*, kom. do art. 1 KK, Nb 71.

²⁵ Zob. A. Grześkowiak, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, kom. do art. 1 KK, Nb 32 i podana tam literatura.

w prawie karnym wskazuje się tu wiek sprawcy (art. 10 § 1 i 2 KK), poczytalność (art. 31 § 1 KK), rozpoznawalność bezprawności swojego zachowania (art. 30 KK) oraz wymagalność postępowania zgodnego z prawem (arg. ex art. 26 § 2 KK)²⁶. W tym ujęciu eliminuje się z pojęcia winy zaszłości psychiczne czy stosunek psychiczny sprawcy do czynu, a sprowadza się ją do oceny, czy w danych warunkach można danemu sprawcy zarzucić, że zachował się niezgodnie z treścią normy. Winę sprawcy ustala się wtedy, gdy można mu zarzucić, że w czasie swego bezprawnego, karalnego i karygodnego czynu nie dał posłuchu normie prawnej, chociaż można było od niego wymagać podporządkowania się normie prawnej, przy czym zarzut ten musi być oparty na ustaleniu możliwości dania takiego posłuchu normie²⁷. Winę można przypisać tylko wówczas, gdy nie istnieją żadne okoliczności usprawiedliwiające sprawcę, który naruszył normę sankcjonowaną, przy czym konieczne jest ustalenie, że sprawca obok popełnienia czynu zabronionego miał do dyspozycji alternatywne zachowanie, zgodne z prawem, i mimo tego wybrał to pierwsze²⁸. Nie można zatem zasadnie twierdzić, że skoro sprawca działał umyślnie lub nieumyślnie, to znaczy, że jest winien²⁹. W doktrynie prawa karnego podkreśla się niekiedy, że sprowadzenie winy do samej zarzucalności, a więc do oceny zachowania sprawcy, stwarza problem odróżnienia od winy zagadnienia bezprawności i społecznej szkodliwości czynu, które również są oceną określonego stanu rzeczy³⁰.

Warto jeszcze wspomnieć o kilku, w zasadzie nieomawianych w doktrynie prawa cywilnego, koncepcjach analizowanych w literaturze prawa karnego przy okazji czynienia rozważań w przedmiocie istoty winy. Pierwsza z nich, tzw. relacyjne ujęcie winy, w rzeczywistości nie wyjaśnia istoty winy, a jedynie wskazuje, że pojęcie winy zakłada istnienie pewnej relacji podmiotu czynu do określonego stanu rzeczy w określonym czasie³¹. Koncepcja ta opiera się na spostrzeżeniu, że wina nie jest przedmiotem rzeczywistym, a hipostazą (przedmiotem pozornym),

²⁶ J. Lachowski, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzošek, Lex 2018, kom. do art. 1 KK, teza nr 14.

²⁷ A. Zoll, w: *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część I. Komentarz do art. 1–52*, red. A. Zoll, W. Wróbel, Warszawa 2016, kom. do art. 1 KK, teza nr 42.

²⁸ J. Lachowski, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzošek, kom. do art. 1 KK, teza nr 14.

²⁹ *Ibidem*, kom. do art. 1 KK, teza nr 13.

³⁰ Zob. J. Lachowski, w: *System Prawa Karnego*, t. 3, *Nauka o przestępstwie...*, s. 673 i podana tam literatura.

³¹ Szerzej zob. W. Patryas, *Interpretacja karnistyczna. Studium metodologiczne*, Poznań 1988, s. 195 i n.

a zatem nie istnieje ona w sensie samodzielnego elementu rzeczywistości, ponieważ jest tylko cechą czynu, a jej słowna postać – rzeczownik „wina” – wyraża treść przymiotnikową; nie ma winy, są tylko czyny zawinione³². Wyraz „wina” nie jest zatem podobny do takich wyrażań, jak „koń”, „planeta” czy „człowiek”, ale raczej do takich wyrażań, jak „przyjaźń”, „ojcostwo” bądź „mniejszość”, będących nazwami pewnych relacji³³. W myśl koncepcji relacyjnej wina jest zatem nazwą zbioru stanowiącego relację zawinienia, a w zbiorze tym znajduje się podmiot czynu (człowiek), stan rzeczy będący przedmiotem zawinienia i relatywizacja czasowa wywołania tego stanu rzeczy³⁴. W doktrynie prawa karnego wskazywano, że takie określenie winy może stanowić jedynie funkcję legitymizującą odpowiedzialność podmiotu, którego zachowanie spełniło znamiona zachowania, od którego zależy relacja zawinienia, jednak wina jako abstrakcyjna relacja nie daje się stopniować (co jest istotne z punktu widzenia jej limitującej funkcji w prawie karnym) i aby stwierdzić relację zawinienia w indywidualno-konkretnym przypadku, trzeba przejść na relację „bycia winnym”, co implikuje indywidualne traktowanie samego podmiotu, jego zachowania się, zwłaszcza pod kątem przesłanek, od których w danym systemie zależy owo bycie winnym³⁵.

Kolejna koncepcja – tzw. funkcjonalne ujęcie winy – uznaje, że o przyjęciu winy decydować ma celowość wymierzenia kary sprawcy czynu zabronionego³⁶. Uzasadnienie karania nie tkwi w zarzucie stawianym sprawcy, lecz w prewencji ogólnej lub szczególnej, a prawo karne jest instrumentem ochrony społecznej, którą uruchamiać należy zawsze tam, gdy zachodzi zagrożenie dla określonych stosunków społecznych, a w przypadkach, gdy takiego zagrożenia nie ma, powinno rezygnować się ze stosowania represji³⁷. Można wspomnieć, że w doktrynie prawa karnego pojawiały się też koncepcje tzw. winy trybu życia oraz winy charakteru, które przerzucały ciężar wartościowania z czynu na podmiot (sprawcę) i nie zyskały, jak się wydaje, szerszej aprobaty³⁸.

³² Zob. K. Buchała, A. Zoll, *op. cit.*, s. 235; zob. też: M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 293.

³³ Przykłady takie podaje W. Patryas, *op. cit.*, s. 195.

³⁴ Zob. *ibidem*, s. 196–197; na temat relacyjnego ujęcia winy zob. też: J. Lachowski, w: *System Prawa Karnego*, t. 3, *Nauka o przestępstwie...*, s. 678–681 i podana tam literatura.

³⁵ Szerzej zob. K. Buchała, A. Zoll, *op. cit.*, s. 236, 237–239.

³⁶ Zob. Ł. Pohl, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. R. Stefański, kom. do art. 1 KK, Nb 74.

³⁷ Szerzej zob. J. Lachowski, w: *System Prawa Karnego*, t. 3, *Nauka o przestępstwie...*, s. 681 i podana tam literatura.

³⁸ Szerzej zob. K. Buchała, A. Zoll, *op. cit.*, s. 236–237.

Kodeks karny z 1997 roku wyraźnie rozróżnia pojęcie winy od umyślności i nieumyślności, co w zgodnym stanowisku doktryny oznacza, że obecne brzmienie przepisów nie pozwala na wytlumaczenie winy zgodne z psychologiczną jej teorią. Obecnie wina w prawie karnym definiowana jest przez jej ujęcie w myśl teorii normatywnej, przy czym brzmienie przepisów KK nie daje odpowiedzi na pytanie, czy słuszność należy tu przypisać zwolennikom kompleksowej, czy też czystej wersji tej teorii. Twórcy wspomnianego aktu normatywnego uczynili tak zresztą świadomie, w uzasadnieniu jego projektu wskazując wprost, że kodeks karny nie przesądza akceptacji określonej teorii winy, pozostawiając to doktrynie i orzecznictwu³⁹.

Konkludując, można stwierdzić, że obecnie w literaturze prawa karnego pojęcie winy nie jest rozumiane jednoznacznie. Zasadniczo przyjmuje się, że prawidłową dla określenia istoty winy jest teoria normatywna, a spory dotyczą tego, która jej wersja należycie ową istotę oddaje.

Teorie winy w prawie cywilnym

Próby wyjaśnienia istoty winy podejmowane były i są przede wszystkim w doktrynie prawa karnego⁴⁰. Prawo cywilne niejako bazuje na osiągnięciach prawa karnego w tej materii i w literaturze nierzadko można spotkać nawiązania właśnie do dorobku prawa karnego⁴¹.

W literaturze cywilistycznej wyróżniono niegdyś trzy grupy teorii winy: obiektywne, subiektywne i obiektywno-subiektywne. Pierwsza grupa upatrywała w winie jedynie elementy obiektywne, a zatem traktowała winę jako uchybienie obowiązkowi prawnemu, moralnemu lub czyn skierowany przeciwko prawu innej osoby. Druga ujmowała winę jako przeżycie psychiczne sprawcy, zaszłość psychiczną obejmującą zarówno zły zamiar, jak i niedbalstwo. Trzecia natomiast traktowała ją jako konstrukcję złożoną z elementu obiektywnego (bezprawności) oraz subiektywnego pojmowanego jako możliwość lub powin-

³⁹ Podaję za: A. Grześkowiak, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, kom. do art. 1 KK, ramka przed Nb 1.

⁴⁰ Zjawisko takie dostrzeżono już wiele lat temu. W dawniejszych opracowaniach wskazywano, że w polskiej literaturze cywilistycznej zagadnienie teoretycznej konstrukcji winy budzi nieporównywanie mniej zainteresowania niż w nauce prawa karnego, zob. J. Dąbrowa, *op. cit.*, s. 134.

⁴¹ J. Sulikowska-Kuźmicka stwierdza nawet, że kształtowanie się rozumienia winy na gruncie cywilistycznym pozostaje pod przemożnym wpływem dorobku prawa karnego i przedstawicieli jego doktryny w tym zakresie, zob. J. Kuźmicka-Sulikowska, *op. cit.*, s. 70.

ność przewidywania skutku (szkody) bądź jako zły zamiar lub niedbalstwo⁴². Pierwsza z tych teorii traktuje winę w istocie jako obiektywną nieprawidłowość (bezprawność), a zatem z uwagi na poczynione wcześniej założenia będzie dla dalszych rozważań nieprzydatna. Druga teoria stanowi odzwierciedlenie teorii psychologicznej, trzecia natomiast, jak się wydaje, nawiązuje do kompleksowej normatywnej koncepcji winy, jeżeli oczywiście pominąć ujmowanie bezprawności jako elementu winy.

W doktrynie cywilistycznej wspomina się obecnie w zasadzie o obu eksponowanych w prawie karnym teoriach winy – psychologicznej i normatywnej, pomijając pozostałe ujęcia, które zostały sformułowane w tej dziedzinie, lecz nie zyskały szerszej aprobaty. Nie można takiego pominięcia uznać za nieprawidłowe, w szczególności jeżeli zważyć, że zarówno wspomniane uprzednio ujęcie relacyjne, jak i funkcjonalne w istocie nie wyjaśniają, na czym wina miałaby polegać. W dawniejszej literaturze prawa cywilnego swoich zwolenników miała teoria psychologiczna upatrująca winy w stosunku psychicznym sprawcy do czynu. Winę określano jako niewłaściwy, wadliwy stosunek psychiczny sprawcy szkody do przedsięwziętego przezeń działania⁴³. Nawiązywano na ogół do psychicznego powiązania sprawcy szkody z jego działaniem szkodę tę wyrządzającym, nie analizując bliżej tego związku psychicznego⁴⁴. Słusznie zauważono, że (omówione uprzednio) argumenty wysunięte przez karnistów wobec psychologicznej teorii winy zachowują pełny walor także w ramach prawa cywilnego⁴⁵. Już pod koniec lat 60. XX wieku w literaturze wskazywano, że spory dotyczące definicji winy w prawie cywilnym rozstrzygnięte zostały na korzyść normatywnego ujęcia, jako że element zarzucalności przejawiał się nieomal we wszystkich pojawiających się w tamtym czasie określeniach winy⁴⁶. Dziś przyjmuje się natomiast, że koncepcja psychologiczna nie jest już podtrzymywana⁴⁷.

⁴² Szerzej zob. B. Lewaszkiwicz-Petrykowska, *Problem definicji winy jako podstawy odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1959, seria I, z. 14, s. 28–42.

⁴³ Zob. m.in.: J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów*, Wrocław 1961, s. 105.

⁴⁴ Zob. J. Dąbrowa, *op. cit.*, s. 135.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 139.

⁴⁶ Tak: B. Lewaszkiwicz-Petrykowska, *Wina jako podstawa odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1969, t. II, s. 87.

⁴⁷ Tak: P. Machnikowski, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 6, *Prawo zobowiązań...*, s. 440.

W literaturze prawa cywilnego winę utożsamia się niekiedy z zarzucalnością zachowania⁴⁸, choć w dalszym ciągu wyrażane bywają poglądy, że jest to relacja psychiczna sprawcy do czynu⁴⁹. Wskazuje się też szerzej, że wina sprowadza się do ujemnej oceny działania lub zaniechania określonego podmiotu i o ile bezprawność działania stanowi o stronie przedmiotowej zachowania sprawcy (złamanie zewnętrznych reguł postępowania), o tyle stawiany mu z tego tytułu zarzut odwołuje się do jego przeżyć psychicznych, a więc podmiotowej strony jego czynu⁵⁰. Twierdzi się też, że wina to ujemna ocena całokształtu postępowania sprawcy, polegająca na możliwości uczynienia mu zarzutu na podstawie analizy jego stanu psychicznego i istniejącej normy⁵¹.

Przytoczone powyżej ujęcia nawiązują zdecydowanie do teorii normatywnej, przy czym niektóre z nich do znanej z prawa karnego kompleksowej, a niektóre jej czystej wersji. Przewagę zdaje się mieć tu kompleksowa normatywna teoria winy, choć trzeba zauważyć, że w literaturze cywilistycznej zasadniczo tych odmian teorii normatywnej się nie wyróżnia i nie omawia, a nierzadko można odnieść wrażenie, że również nie dostrzega się istniejących między nimi różnic. Przypomnieć jedynie należy, że czysta teoria normatywna odróżnia umyślność i nieumyślność od winy, a zatem abstrahuje od przeżyć psychicznych sprawcy, a koncentruje się wyłącznie na elemencie zarzucalności. Tymczasem kompleksowa normatywna teoria winy wskazuje zarzucalność jako jeden tylko z elementów branych pod uwagę przy ustalaniu winy i włącza w ten proces badanie przeżyć psychicznych sprawcy. Być może nawet wbrew intencjom autorów danych poglądów zarysowuje się między nimi spór podobny do tego, który od dłuższego czasu występuje w prawie karnym, a sprowadzający się do (być może nieświadomego) opowiadania się przez niektórych za jedną, a pozostałych za drugą odmianą normatywnej teorii winy.

Wina a umyślność i nieumyślność w prawie cywilnym i karnym

W doktrynie prawa cywilnego w zasadzie brakuje stanowczych twierdzeń oddzielających wyraźnie winę od umyślności i nieumyślności. Niestety rów-

⁴⁸ B. Lackoroński, M. Raczkowski, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Legalis 2018, kom. do art. 415, Nb 72 i n.

⁴⁹ Z. Banaszczyk, w: *Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–449¹⁰*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2018, kom do art. 415, Nb 31.

⁵⁰ Zob. W. Dubis, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2017, kom. do art. 415, Nb 17.

⁵¹ Zob. P. Machnikowski, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 6, *Prawo zobowiązań...*, s. 441 i podana tam literatura.

niez sama treść kodeksu cywilnego jest w tym zakresie wysoce niejasna. Z jednej strony w przepisach KC często wspomina się o winie umyślnej (zob. m.in. art. 151, art. 757, art. 777 § 1, art. 788 § 1 i § 3, art. 791 § 2 KC), z drugiej natomiast posługuje się pojęciem umyślności (zob. m.in. art. 473 § 2, art. 826 § 3, art. 827 § 1 i § 3, art. 891 § 1, art. 928 § 1 pkt 1 i pkt 3, art. 1008 pkt 2 KC). Przypomnieć należy wyrażony w doktrynie prawa karnego pogląd, że w zależności od przyjętej teorii winy umyślność lub nieumyślność uznaje się albo za – chociażby częściowy – składnik treści winy, albo za element pozostający poza winą, wchodzący w skład czynu zabronionego⁵². Podkreślić trzeba, że w prawie deliktów kwestia ta nie prezentuje takiej doniosłości, jak w prawie karnym⁵³, ponieważ odpowiedzialność odszkodowawcza jest związana zasadniczo z wystąpieniem samej winy, podczas gdy w prawie karnym przestępstwo można popełnić umyślnie, a nieumyślnie tylko wówczas, gdy ustawa tak stanowi (art. 8 KK). Nie można jednak zapominać choćby o możliwościach umownego ograniczenia odpowiedzialności deliktowej do następstw jedynie umyślnego zachowania, z tego też względu omawiane tu zagadnienia mają znaczenie na płaszczyźnie prawa cywilnego.

Z art. 9 KK wynika, że czyn zabroniony popełniony jest umyślnie, jeżeli sprawca ma zamiar jego popełnienia, to jest – chce go popełnić albo przewidując możliwość jego popełnienia, na to się godzi, natomiast czyn zabroniony popełniony jest nieumyślnie, jeżeli sprawca nie mając zamiaru jego popełnienia, popełnia go jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia tego czynu przewidywał albo mógł przewidzieć. W regulacjach KC brakuje odpowiednika tego przepisu, a mimo to, a może właśnie dlatego, popełnienie czynu umyślnie i nieumyślnie charakteryzowane bywa przez nawiązywanie do treści z art. 9 KK. Trzeba jednak dostrzec wyrażany w literaturze cywilistycznej pogląd, w myśl którego w prawie cywilnym niedbalstwo jest ujmowane inaczej, aniżeli w prawie karnym. O ile w tej drugiej dziedzinie jest ono jedną z dwóch postaci nieumyślności, występującą obok lekkomyślności i definiowaną jako nieprzewidywanie przez sprawcę skutku pomimo możliwości i powinności jego przewidzenia, o tyle w prawie cywilnym pojęcie niedbalstwa używane jest dla określenia całości zakresu winy nieumyślnej, będąc definiowane jako niedołożenie należytej

⁵² A. Grześkowiak, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, kom. do art. 1 KK, Nb 32.

⁵³ Tak też: B. Lewaszek-Petrykowska, *Wina...*, s. 92.

staranności⁵⁴. Wskazuje się, że niedbalstwo obejmuje całą sferę winy nieumyślnej i nie ma potrzeby ani podstawy normatywnej do wyróżniania lekkomyślności (określanej również mianem świadomego niedbalstwa)⁵⁵. Przyjmuje się, że w prawie karnym niedbalstwo poddaje się ocenie *in concreto*, podczas gdy w cywilnym – *in abstracto*⁵⁶.

Podobnie jak w przypadku problematyki rozróżnienia bezprawności od winy, tak i w odniesieniu do kwestii odróżnienia winy od umyślności/nieumyślności wydaje się, że jest to kwestia drugorzędna z punktu widzenia odpowiedzialności deliktowej. Jeżeli przyjąć, że możliwe warianty przeżycia psychicznego sprawcy czy zaszłości psychicznej wyczerpują się w zachowaniu umyślnym lub nieumyślnym, w prawie deliktów potrzeba ustalenia, który z tych wariantów wystąpił, zajdzie tylko w nielicznych przypadkach. W typowej sytuacji jest to kwestia irrelevantna dla odpowiedzialności. W świetle aktualnych uregulowań kodeksu cywilnego do obrony nadają się oba warianty teorii normatywnej. Jeżeli postąpić zgodnie z czystą teorią normatywną i oddzielić winę od umyślności i nieumyślności, to można kwestionować potrzebę każdorazowego ustalania przez sąd, czy wystąpiła choćby nieumyślność. Widać natomiast, że występujące na tym tle dyskusje w prawie karnym mają swoje odzwierciedlenie w prawie deliktów przez niejednolite ujmowanie istoty winy w ramach jednej teorii normatywnej.

Wydaje się, że najbardziej czytelnym rozwiązaniem jest zaaprobowanie czystej teorii normatywnej, a zatem utożsamianie winy z zarzucalnością zachowania i uznanie, że umyślność oraz nieumyślność to odmienne od winy kategorie pojęciowe, nierzadko zupełnie pomijalne na potrzeby ustalenia odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu czynu niedozwolonego. W procesie przypisania winy istotne są takie okoliczności, jak wiek sprawcy, jego poczytalność oraz wyróżniana w doktrynie prawa karnego cecha wymagalności postępowania zgodnego z normą, której naruszenie przesądza o bezprawności. Niepotrzebne są tu rozważania, czy sprawca chciał, czy godził się na popełnienie deliktu, czy też przewidywał możliwość popełnienia czynu niedozwolonego. Ważne natomiast, aby w danych okolicznościach od danego sprawcy można było wymagać, aby zachował się w sposób zgodny z normą bez względu na jego nastawienie psychiczne do powinności takiego zachowania się.

⁵⁴ Tak: J. Kuźmicka-Sulikowska, *op. cit.*, s. 74.

⁵⁵ Zob. M. Sośniak, *Należyta staranność*, Katowice 1980, s. 192–193.

⁵⁶ Tak m.in.: B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Wina...*, s. 93.

Podsumowanie

Poczynione powyżej rozważania stanowią jedynie zarys problematyki winy tak w prawie cywilnym, jak i prawie deliktów. W szczególności nie aspirują one do miana takich, które wyjaśniają, w jaki sposób należy prawidłowo rozumieć pojęcie winy w ramach którejkolwiek z tych dziedzin. Jest to z pewnością zagadnienie, które wymaga niezwykle szczegółowego zbadania i zasługuje na odrębne opracowanie (jak się wydaje, o charakterze monograficznym).

Analiza prezentowanych w prawie karnym i cywilnym stanowisk oraz przesłedzenie ich ewolucji pokazuje, że równolegle niejako na dwóch płaszczyznach (karnistycznej i cywilistycznej) występują zbliżone poglądy na temat rozumienia istoty winy. Choć dyskusja na ten temat jest zdecydowanie bardziej zagorzała w prawie karnym niż prawie cywilnym, to jednak zajmowane na gruncie obu dziedzin stanowiska są w dużej mierze swoimi odpowiednikami. Jeżeli zatem zarówno w prawie karnym, jak i w prawie deliktów wyróżnia się pojęcia bezprawności, winy oraz umyślności/nieumyślności, to nie ma przeszkód do przyjęcia, że na płaszczyźnie obu, wino to ta sama kategoria pojęciowa, a proces jej przypisania jest tożsamy zarówno na potrzeby odpowiedzialności karnej, jak i odszkodowawczej z tytułu czynu niedozwolonego (przy uwzględnieniu kryteriów właściwych dla danej dziedziny, np. co do dolnej granicy wieku podmiotu odpowiedzialnego). Przy takim ujęciu uzasadnione jest mówienie o jednej, tożsamej winie w prawie karnym i prawie deliktów w zakresie dotyczącym odpowiedzialności odszkodowawczej za własny czyn niedozwolony. Niejako na marginesie można wspomnieć, że w najnowszej literaturze karnistycznej zaprezentowano stanowisko o jedności pojęcia winy w rozumieniu prawa cywilnego oraz prawa karnego, krytykując przy tym argumentację podnoszoną w literaturze prawa cywilnego przez przeciwników takiego poglądu⁵⁷. Taka, w ocenie autora przekonująca krytyka umacnia dodatkowo zajęte tu stanowisko o tożsamości winy w prawie karnym i prawie deliktów.

Literatura

Buchała K., Zoll A., *Polskie prawo karne*, Warszawa 1997.

Cieślak M., *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994.

Dąbrowa J., *Wina jako przesłanka odpowiedzialności cywilnej*, Wrocław 1968.

⁵⁷ Szerzej zob. J. Lachowski, w: *System Prawa Karnego*, t. 3, *Nauka o przestępstwie...*, s. 704–710.

- Dereń E., Polański E., *Wielki słownik języka polskiego*, Kraków 2009.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2017.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Legalis 2018.
- Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna (art. 353–534)*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018.
- Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–449(10)*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2018.
- Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Cześć I. Komentarz do art. 1–52*, red. A. Zoll, W. Wróbel, Warszawa 2016.
- Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, Warszawa 2019.
- Kodeks karny. Komentarz*, red. R. Stefański, Legalis 2018.
- Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzosek, Lex 2018.
- Kondek J.M., *Bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej*, Warszawa 2013.
- Kosik J., *Zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów*, Wrocław 1961.
- Kuźmicka-Sulikowska J., *Zasady odpowiedzialności deliktowej w świetle nowych tendencji w ustawodawstwie polskim*, Warszawa 2011.
- Lewaszkiwicz B., *Zakres niedbalstwa jako podstawy odpowiedzialności cywilnej*, „Nowe Prawo” 1956, nr 3.
- Lewaszkiwicz-Petrykowska B., *Problem definicji winy jako podstawy odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1959, seria I, z. 14.
- Lewaszkiwicz-Petrykowska B., *Wina jako podstawa odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1969, t. II.
- Patryas W., *Interpretacja karnistyczna. Studium metodologiczne*, Poznań 1988.
- Rejman G., *Teorie i formy winy w prawie karnym*, Warszawa 1980.
- Sośniak M., *Bezprawność zachowania jako przesłanka odpowiedzialności cywilnej za czyny niedozwolone*, Kraków 1959.
- Sośniak M., *Należyta staranność*, Katowice 1980.
- Strugała R., *Dobra i interesy chronione w strukturze czynu niedozwolonego*, Warszawa 2019.
- System Prawa Karnego, t. 3, Nauka o przestępstwie. Zasady odpowiedzialności*, red. R. Dębski, Warszawa 2017.
- System Prawa Prywatnego, t. 6, Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Warszawa 2018.
- Wasilkowski J., *Materiały dyskusyjne do projektu kodeksu cywilnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1955.

FAULT (CULPA) IN CRIMINAL AND TORT LAW – A CONTRIBUTION TO THE DISCUSSION ON THE IDENTITY OF FAULT IN POLISH LAW**Summary**

Fault (*culpa*) seems to be an interdisciplinary category, occurring among others in criminal and civil law, both material and procedural. Despite the undisputed presence of this concept in the science of criminal and civil law and the frequent use of it by the legislator, this term has not been defined in any law. The meaning of fault is not described in a uniform manner by the legal doctrine. Although the same concept is used in different scientific disciplines, it is not clear whether fault should be understood identically in each of them. This article is an attempt at fragmentary analysis of the issue of identity of the term “fault” in Polish law and focuses on discussing the similarities and differences in the approach to defining this concept in criminal law and on the basis of provisions on liability for tort.

Keywords: fault, *culpa*, criminal law, delict, tort, intent, negligence

GLOS Y

Grzegorz Woźniak*

**WYKONALNOŚĆ POSTANOWIENIA SĄDU ZMIENIAJĄCEGO
POSTANOWIENIE KOMORNIKA W PRZEDMIOCIE ZWROTU
KOSZTÓW POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO – GŁOSA
DO POSTANOWIENIA SĄDU OKRĘGOWEGO W SZCZECINIE
Z DNIA 11 MARCA 2019 ROKU (II CZ 461/19)**

Streszczenie

Celem niniejszej glosy jest przedstawienie krytycznej oceny rozstrzygnięcia zaprezentowanego w postanowieniu Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 11 marca 2019 roku (II Cz 461/19). Komentowane orzeczenie dotyczy istotnego dla praktyki sądowej problemu konieczności nadania przez sąd klauzuli wykonalności dla postanowienia sądu wydanego na skutek uwzględnienia skargi na postanowienie komornika o oddaleniu wniosku o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania egzekucyjnego w sytuacji, gdy sąd zmienia postanowienie komornika i zasądza koszty. Zastosowana metoda badań obejmuje analizę dogmatyczno-prawną regulacji normatywnej zawartej w przepisach kodeksu postępowania cywilnego oraz konfrontację wyciągniętych wniosków z poglądami przedstawionymi w doktrynie i orzecznictwie. Z treści art. 770¹ kodeksu postępowania cywilnego wynika, że prawomocne postanowienie komornika przyznające zwrot kosztów postępowania egzekucyjnego podlega wykonaniu bez zaopatrywania go w klauzulę wykonalności. Pojawia się zatem pytanie, czy przepis ten powinien mieć zastosowanie do postanowienia sądu, zmieniającego postanowienie komornika o kosztach. Sąd okręgowy w komentowanym orzeczeniu udzielił na to pytanie negatywnej

* mgr Grzegorz Woźniak, radca prawny, adres e-mail: kancelaria@leupartners.szczecin.pl.

odpowiedzi, a przedstawiona przez sąd argumentacja nie wydaje się przekonująca. Przeprowadzone badania pozwalają na sformułowanie tezy, że art. 770¹ k.p.c. nie może znaleźć zastosowania do orzeczenia zwrotu kosztów postępowania egzekucyjnego przyznanych dłużnikowi na mocy postanowienia sądu i to nawet w sytuacji, gdy sąd zmienia w swym orzeczeniu wcześniejsze postanowienie komornika sądowego w tym względzie (w przedmiocie zwrotu kosztów postępowania egzekucyjnego). W konsekwencji tytuł egzekucyjny składający się z (niewymagającego klauzuli wykonalności) postanowienia komornika sądowego oraz ze zmieniającego to postanowienie (i wymagającego klauzuli wykonalności) orzeczenia sądu, aby stać się tytułem wykonawczym, wymaga nadania mu przez sąd klauzuli wykonalności w całości.

Słowa kluczowe: postępowanie egzekucyjne, koszty postępowania, postanowienie sądu, klauzula wykonalności

Wprowadzenie

Ustawa z 17 listopada 1964 roku Kodeks postępowania cywilnego¹ w dziale pierwszym i drugim tytułu pierwszego części trzeciej zawiera przepisy regulujące kwestię tytułów egzekucyjnych, tytułów wykonawczych i klauzuli wykonalności. Zasadą płynącą z art. 776 k.p.c. jest to, że podstawę egzekucji stanowi tytuł wykonawczy, a tytułem wykonawczym jest tytuł egzekucyjny zaopatrzony w klauzulę wykonalności, chyba że ustawa stanowi inaczej. Na podstawie art. 770¹ k.p.c. prawomocne postanowienie komornika przyznające zwrot kosztów postępowania egzekucyjnego podlega wykonaniu bez zaopatrywania go w klauzulę wykonalności. W sytuacji, gdy zwrot kosztów postępowania egzekucyjnego został przyznany na mocy postanowienia sądu, uwzględniającego skargę dłużnika na postanowienie komornika oddalające wniosek o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania egzekucyjnego, pojawia się wątpliwość, czy takiemu postanowieniu sąd powinien nadać klauzulę wykonalności. W głosowanym orzeczeniu Sąd Okręgowy w Szczecinie udzielił negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie. Wydane przez sąd rozstrzygnięcie, jak również jego uzasadnienie, nie zasługują na aprobatę, stąd niniejsza glosa ma charakter krytyczny.

Stan faktyczny, będący podstawą głosowanego orzeczenia, przedstawiał się następująco. Komornik sądowy wydał postanowienie, w którym oddalił

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1360 z późn. zm., zwany dalej k.p.c.

wniosek pełnomocnika dłużnika o przyznanie od wierzyciela na rzecz dłużnika zwrotu kosztów zastępstwa prawnego w postępowaniu egzekucyjnym. Sąd rejonowy uwzględniając skargę dłużnika, zmienił zaskarżone postanowienie komornika sądowego w ten sposób, że zasądził od wierzyciela na rzecz dłużnika żadaną w skardze kwotę tytułem zwrotu kosztów postępowania egzekucyjnego. Dłużnik złożył do sądu wniosek o nadanie klauzuli wykonalności na wyżej wymienione postanowienie sądu. Sąd rejonowy oddalił wniosek dłużnika. W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia sąd stwierdził, że przedmiotowe postanowienie nie jest jeszcze prawomocne i stąd brakuje podstaw do nadania mu klauzuli wykonalności. Dłużnik wniósł zażalenie na postanowienie sądu rejonowego o oddaleniu wniosku o nadanie klauzuli wykonalności. Podniósł, że we wniosku o nadanie klauzuli wykonalności wyraźnie zaznaczył, że ma on zostać rozpoznany po uprawomocnieniu się postanowienia sądu. Sąd okręgowy na skutek zażalenia dłużnika postanowił zażalenie to oddalić.

W uzasadnieniu komentowanego postanowienia sąd okręgowy podniósł następujące argumenty. Po pierwsze orzeczeniem, któremu dłużnik domagał się nadania klauzuli wykonalności, było postanowienie komornika, o jakim mowa w art. art. 770¹ k.p.c. Wprawdzie, na skutek rozpoznania skargi dłużnika, sąd rejonowy zmienił postanowienie komornika w ten sposób, że zasądził od wierzyciela dla dłużnika zwrot kosztów postępowania egzekucyjnego. Zdaniem sądu okręgowego nie zmienia to jednak okoliczności, że nadal „mamy w sprawie do czynienia z postanowieniem komornika”. Po drugie, uregulowanie zawarte w art. 770¹ k.p.c. ma charakter wyjątkowy. Co do zasady podstawą egzekucji jest tytuł egzekucyjny, zaopatrzony w klauzulę wykonalności, chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 776 k.p.c.). Przykładem odmiennej regulacji jest art. 770¹ k.p.c., który uprawnia do wszczęcia egzekucji na podstawie tytułu, którym jest prawomocne postanowienie komornika w przedmiocie kosztów postępowania egzekucyjnego. Zdaniem sądu okręgowego, bez znaczenia pozostaje okoliczność, że koszty postępowania ostatecznie przyznane zostały postanowieniem sądu rejonowego, skoro postanowienie to wprost odnosi się do postanowienia komornika. W konsekwencji wniosek dłużnika o nadanie klauzuli wykonalności podlegał oddaleniu, ale z innych przyczyn niż wskazał sąd rejonowy w uzasadnieniu swojego postanowienia. Zatem pomimo błędnego uzasadnienia zaskarżone postanowienie sądu rejonowego odpowiada prawu, dlatego zażalenie podlegało oddaleniu.

Ze wskazaną argumentacją sądu okręgowego nie sposób jest się zgodzić z przyczyn wskazanych poniżej.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zgodnie z art. 770 § 2 k.p.c. koszty postępowania egzekucyjnego ustala postanowieniem komornik wraz z ukończeniem postępowania egzekucyjnego, jeżeli przeprowadzenie egzekucji należy do niego. Na podstawie art. 770¹ k.p.c. prawomocne postanowienie komornika przyznające zwrot kosztów postępowania egzekucyjnego, podlegające wykonaniu bez zaopatrywania go w klauzulę wykonalności, stanowi rodzaj tytułu egzekucyjnego („innego orzeczenia”), o którym mowa w art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.² Równocześnie stanowi ono tytuł wykonawczy, bez konieczności zaopatrywania go w klauzulę wykonalności, zgodnie z przepisem art. 776 k.p.c. Artykuł 770¹ k.p.c. należy uznać za przepis szczególny, przewidujący rzadko spotykany wyjątek od przyjętej przez ustawodawcę zasady³. Przepis ten nie może jednak znaleźć zastosowania do zwrotu kosztów postępowania egzekucyjnego przyznanych dłużnikowi na mocy postanowienia sądu⁴ i to nawet w sytuacji, gdy sąd zmienia w swym orzeczeniu wcześniejsze postanowienie komornika sądowego w tym względzie (w przedmiocie zwrotu kosztów postępowania egzekucyjnego). Przemawia za tym fakt, że przepis ten kreuje wyjątek od zasady, a wyjątków nie należy interpretować rozszerzająco⁵. W doktrynie podkreśla się również, że celem regulacji zawartej w art. 770¹ k.p.c. jest przyspieszenie egzekucji kosztów w postępowaniu prowadzonym przez komornika⁶. Stąd przepis ten powinien mieć zastosowanie tylko i wyłącznie do postanowienia komornika sądowego⁷.

² Art. 777 § 1 pkt 3) k.p.c. przewiduje, że tytułami egzekucyjnymi są: 3) inne orzeczenia, ugody i akty, które z mocy ustawy podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej.

³ O. Marcewicz, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom II. Art. 730–1217*, red. A. Jakubecki, LEX/el. 2018, art. 770¹ k.p.c. (dostęp 3.04.2019); I. Gil, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. E. Marszałkowska-Krześ, Legalis 2019, art. 770¹ k.p.c. (dostęp 3.04.2019); D. Zawistowski, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom IV. Artykuły 730–1088*, red. H. Dolecki, T. Wiśniewski, LEX 2014, art. 770¹ k.p.c. (dostęp 3.04.2019).

⁴ Por. I. Kunicki, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Tom III. Komentarz. Art. 730–1088*, red. A. Marciniak, Legalis 2015, art. 770¹ k.p.c. (dostęp 17.06.2019).

⁵ Uchwała Sądu Najwyższego z 30 marca 2012 r., III CZP 4/12, LEX nr 1128321; a także uchwała Sądu Najwyższego z 18 kwietnia 2000 r., III CZP 9/00, OSNC 2000, nr 9, poz. 153; uchwała Sądu Najwyższego z 21 grudnia 2006 r., III CZP 133/06, OSNC 2007, nr 10, poz. 153; uchwała Sądu Najwyższego z 7 października 2008 r., III CZP 81/08, OSNC 2009, nr 10, poz. 119; uchwała Sądu Najwyższego z 4 czerwca 2009 r., III CZP 30/09, OSNC 2010, nr 2, poz. 19; wyrok Sądu Najwyższego z 4 lutego 2000 r., II CKN 738/98, OSNC 2000, nr 7–8, poz. 146.

⁶ K. Flaga-Gieruszyńska, w: red. A. Zieliński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Legalis 2017, art. 770¹ k.p.c. (dostęp 3.04.2019).

⁷ Por. szerzej J. Jagieła, *Egzekucja kosztów egzekucji*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2017, nr 2, s. 9; J. Jagieła, w: *Zasady dochodzenia kosztów egzekucji sądowej*, red. A. Marciniak, Currenda, Legalis 2016, s. 10.

Co więcej, zgodnie z art. 364 § 1 k.p.c. prawomocność orzeczenia stwierdza na wniosek strony sąd pierwszej instancji na posiedzeniu niejawnym, a dopóki akta sprawy znajdują się w sądzie drugiej instancji – ten sąd. Stosując ten przepis odpowiednio do postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 13 § 2 k.p.c.⁸, należy uznać, że organem właściwym do stwierdzenia prawomocności postanowienia o kosztach egzekucji jest komornik, który to postanowienie wydał. Wniosek w tym przedmiocie złożyć może strona postępowania egzekucyjnego lub osoba, której postanowienie dotyczy⁹. W literaturze wskazuje się, że stwierdzenie prawomocności postanowienia w przedmiocie kosztów egzekucji może nastąpić w sytuacji, gdy nie została złożona w terminie skarga na to postanowienie lub też skarga została cofnięta¹⁰, lub gdy skarga na postanowienie zostanie w terminie wniesiona, lecz zostanie prawomocnie odrzucona lub prawomocnie oddalona¹¹ przez sąd rejonowy jako organ egzekucyjny¹².

Wreszcie, w świetle treści stosowanych odpowiednio przepisów § 194 ust. 1 zdanie 2 w zw. z § 194 ust. 1 zdanie 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 roku Regulamin urzędowania sądów powszechnych¹³, postanowienie komornika sądowego, o którym mowa w art. 770 § 2 k.p.c. – o ustaleniu kosztów postępowania egzekucyjnego, w wyniku jego zmiany przez sąd nie stanowi już samodzielnie tytułu wykonawczego (art. 776 k.p.c. w zw. z art. 770¹ k.p.c.). Zgodnie z przywołanymi wyżej przepisami Regulaminu urzędowania sądów powszechnych, zmienione przez sąd postanowienie komornika sądowego o ustaleniu kosztów postępowania egzekucyjnego staje się jedynie częścią tytułu wykonawczego, musi ono występować łącznie ze zmieniającym je orzeczeniem sądu (analogicznie jak to ma miejsce w przypadku orzeczeń sądów I instancji zmienionych następnie orzeczeniami sądów odwoławczych).

W konsekwencji należy zauważyć, że orzeczenia sądu, aby mogły się stać tytułami wykonawczymi, muszą najpierw zostać zaopatrzone przez sąd (zgodnie z przepisem art. 776 k.p.c.) w klauzulę wykonalności. W sytuacji, w której tytuł

⁸ Art. 13 § 2 k.p.c. stanowi, że przepisy o procesie stosuje się odpowiednio do innych rodzajów postępowań unormowanych w niniejszym kodeksie, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

⁹ H. Pietrkowski, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom V. Postępowanie egzekucyjne*, red. T. Ereciński, LEX 2016, art. 770¹ k.p.c. (dostęp 3.04.2019).

¹⁰ Zgodnie z art. 767 § 4 k.p.c.

¹¹ Zgodnie z art. 767³ § 1 k.p.c.

¹² S. Cieślak, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Tom II. Komentarz do art. 730–1217*, red. J. Jankowski, Legalis 2019, art. 770¹ k.p.c. (dostęp 3.04.2019).

¹³ Dz. U. z 2015 r., poz. 2316 z późn. zm.

egzekucyjny składa się z (niewymagającego klauzuli wykonalności) postanowienia komornika sądowego oraz ze zmieniającego to postanowienie (i wymagającego klauzuli wykonalności) orzeczenia sądu, zgodnie z ogólną zasadą wynikającą z art. 776 k.p.c., cały taki tytuł egzekucyjny, aby stać się tytułem wykonawczym, wymaga nadania mu przez sąd klauzuli wykonalności.

W przeciwnym wypadku to komornik sądowy musiałby stwierdzać prawomocność, czy też wykonalność orzeczenia sądu I lub II instancji, w którym jego postanowienie o kosztach zostało przez ów sąd zmienione – jak czynią to komornicy sądowi w przypadku postanowień o kosztach postępowania egzekucyjnego wydawanych przez siebie, na podstawie przepisu art. 770 § 2 k.p.c., zanim postanowienia te stają się podstawą egzekucji prowadzonej przez tych komorników sądowych. Pojawia się zatem pytanie, na jakiej podstawie prawnej komornik miałby stwierdzić prawomocność orzeczenia sądu zmieniającego wydane przez komornika rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów procesu.

Można również rozważyć, czy odmowa nadania przez sąd klauzuli wykonalności dla postanowienia w przedmiocie zmiany postanowienia komornika sądowego rozstrzygającego o kosztach postępowania egzekucyjnego wiąże się z koniecznością stwierdzenia przez sąd prawomocności takiego orzeczenia. Pojawia się jednak pytanie, czy takie postanowienie sądu ze stwierdzeniem prawomocności będzie stanowiło tytuł wykonawczy? Brakuje bowiem przepisu szczególnego, który umożliwiłby prowadzenie egzekucji na podstawie takiego orzeczenia bez nadawania mu klauzuli wykonalności.

Zarysowany problem związany jest ze stanowiskiem prezentowanym przez Sąd Najwyższy, które spotkało się z aprobatą zarówno sądów powszechnych, jak i komorników sądowych. W orzecznictwie w zasadzie przyjmuje się, że komornik sądowy nie jest uprawniony do rozstrzygania o zasadności wszczęcia egzekucji lub przyczyn umorzenia postępowania egzekucyjnego, a w konsekwencji nie jest kompetentny do orzekania o kosztach poniesionych przez dłużnika. Okoliczności te ocenia sąd na etapie rozpoznawania skargi na czynności komornika i weryfikuje prawidłowość postanowienia komornika ustalającego koszty postępowania egzekucyjnego. W zakresie wyłącznej kompetencji sądu pozostaje stosowanie art. 98 k.p.c.¹⁴ w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.¹⁵ oraz rozstrzygnięcie, która

¹⁴ Art. 98 § 1 k.p.c. stanowi, że strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu).

¹⁵ Por. A. Marciniak, *Sądowe postępowanie egzekucyjne*, LEX 2013, pkt 6.4 (dostęp 17.06.2019).

ze stron postępowania powinna ponieść koszty postępowania egzekucyjnego – również obejmujące koszty zastępstwa procesowego drugiej strony¹⁶. W praktyce oznacza to, że komornik sądowy w takim przypadku oddała wniosek o zasądzenie kosztów procesu, a dla dłużnika jedyną możliwością uzyskania pozytywnego rozstrzygnięcia w tym przedmiocie jest wniesienie stosownej skargi do sądu. Racjonalność takiego rozwiązania budzi zasadnicze wątpliwości, bowiem trudno przyjąć, że wolą racjonalnego ustawodawcy jest zmuszanie strony do wniesienia środka zaskarżenia (skargi na czynności komornika), które warunkuje możliwość otrzymania przez stronę należnego zwrotu kosztów postępowania. Celem postępowania skargowego powinno być naprawianie błędów popełnionych przez komornika jako organu egzekucyjnego, a nie rozstrzyganie w ustawowym trybie o zwrocie kosztów postępowania. Szczegółowa analiza zasygnalizowanego problemu wykracza jednak poza ramy niniejszej glosy.

Skoro zatem komornik nie może orzekać o zwrocie kosztów postępowania egzekucyjnego należnych dłużnikowi, lecz orzeczenie takie wydać może tylko sąd¹⁷, to traktowanie takiego orzeczenia sądu jako postanowienia komornika o kosztach postępowania egzekucyjnego, o którym mowa w przepisach art. 770 § 2 k.p.c. oraz art. 770¹ k.p.c., nie jest właściwe. Za takim twierdzeniem przemawia nie tylko wynik wykładni językowej przepisu art. 770¹ k.p.c., ale również względy funkcjonalne. Wydaje się bowiem, że wykonalność orzeczenia sądu powinna zostać stwierdzona przez sąd właśnie poprzez nadanie mu klauzuli wykonalności. Wyjątek od tej reguły musiałby wynikać wyraźnie z przepisów ustawy.

Na zakończenie wskazać należy, że nieprawidłowa wydaje się praktyka sądów rejonowych, które rozstrzygając skargi dłużników na postanowienie komornika, odmawiające przyznania im od wierzyciela zwrotu poniesionych kosztów postępowania egzekucyjnego, dokonują jego zmiany przez zasądzenie kosztów postępowania egzekucyjnego (co generuje problem opisany w niniejszej glosie). Za prawidłowe należy uznać natomiast wydanie przez sąd rejonowy postanowienia o przyznaniu zwrotu kosztów postępowania egzekucyjnego, bez dokonywania zmiany postanowienia komornika. Sąd, jako organ egzekucyjny, ma taką kompetencję. W takim przypadku nie pojawiłby się dylemat związany z potrzebą czy możliwością nadania temu orzeczeniu klauzuli wykonalności,

¹⁶ Postanowienie Sądu Najwyższego z 27 września 2012 r., III CZP 47/12, LEX nr 1222122.

¹⁷ Por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 27 listopada 1986 r. – zasada prawna, III CZP 40/86, LEX nr 3242; uchwała Sądu Najwyższego z 28 kwietnia 2004 r., III CZP 16/04, LEX nr 106571; uchwała Sądu Najwyższego z 1 czerwca 2007 r., III CZP 37/07, LEX nr 259717; uchwała Sądu Najwyższego z 8 marca 2013 r., III CZP 1/13, LEX nr 1400012.

bowiem nie ulega wątpliwości, że takie postanowienia sądu stanowiłoby tytuł wykonawczy po nadaniu mu klauzuli wykonalności przez sąd.

Wnioski

Podsumowując, rozstrzygnięcie zawarte w komentowanym orzeczeniu trzeba uznać za błędne. Należy stwierdzić, że postanowienie sądu zmieniające postanowienie komornika sądowego w przedmiocie zwrotu kosztów zastępstwa prawnego stanie się wykonalne po nadaniu mu przez sąd klauzuli wykonalności. W tym przypadku nie może znaleźć zastosowania art. 770¹ k.p.c., bowiem przepis ten odnosi się wyłącznie do postanowienia komornika sądowego, a nie do postanowienia sądu zmieniającego postanowienie komornika. Przepis ten kreuje wyjątek od zasady, a wyjątków nie należy interpretować rozszerzająco. Ścisła wykładnia nie pozwala na stosowanie regulacji zawartej z art. 770¹ k.p.c. również do postanowienia sądu. Przekonuje o tym także funkcja tego przepisu, bowiem celem zawartego w nim unormowania jest przyspieszenie postępowania egzekucyjnego, bez potrzeby angażowania sądu. W sytuacji, gdy w wyniku złożonej skargi postępowanie prowadzi sąd, nie ma uzasadnionej podstawy do twierdzenia, że stosowanie art. 770¹ k.p.c. spowoduje przyspieszenie tego postępowania.

Literatura

- Cieślak S., w: *Kodeks postępowania cywilnego. Tom II. Komentarz do art. 730–1217*, red. J. Jankowski, Legalis 2019.
- Flaga-Gieruszyńska K., w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Zieliński, Legalis 2017.
- Gil I., w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. E. Marszałkowska-Krześ, Legalis 2019.
- Jagięła J., *Egzekucja kosztów egzekucji*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2017, nr 2.
- Jagięła J., w: *Zasady dochodzenia kosztów egzekucji sądowej*, red. A. Marciniak, Currenda, Legalis 2016.
- Kunicki I., w: *Kodeks postępowania cywilnego. Tom III. Komentarz. Art. 730–1088*, red. A. Marciniak, Legalis 2015.
- Marcewicz O., w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom II. Art. 730–1217*, red. A. Jakubecki, LEX/el. 2018.
- Marciniak A., *Sądowe postępowanie egzekucyjne*, LEX 2013.

- Pietrzkowski H., w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom V. Postępowanie egzekucyjne*, red. T. Ereciński, LEX 2016.
- Zawistowski D., w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom IV. Artykuły 730–1088*, red. H. Dolecki, T. Wiśniewski, LEX 2014.

Akty prawne

- Ustawa z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1360 z późn. zm).

Orzecznictwo

- Postanowienie Sądu Najwyższego z 27 września 2012 r., III CZP 47/12, LEX nr 1222122.
- Uchwała Sądu Najwyższego z 1 czerwca 2007 r., III CZP 37/07, LEX nr 259717.
- Uchwała Sądu Najwyższego z 18 kwietnia 2000 r., III CZP 9/00, OSNC 2000, nr 9, poz. 153.
- Uchwała Sądu Najwyższego z 21 grudnia 2006 r., III CZP 133/06, OSNC 2007, nr 10, poz. 153.
- Uchwała Sądu Najwyższego z 28 kwietnia 2004 r., III CZP 16/04, LEX nr 106571.
- Uchwała Sądu Najwyższego z 30 marca 2012 r., III CZP 4/12, LEX nr 1128321.
- Uchwała Sądu Najwyższego z 4 czerwca 2009 r., III CZP 30/09, OSNC 2010, nr 2, poz. 19.
- Uchwała Sądu Najwyższego z 7 października 2008 r., III CZP 81/08, OSNC 2009, nr 10, poz. 119.
- Uchwała Sądu Najwyższego z 8 marca 2013 r., III CZP 1/13, LEX nr 1400012.
- Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 27 listopada 1986 r. – zasada prawna, III CZP 40/86, LEX nr 3242.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 4 lutego 2000 r., II CKN 738/98, OSNC 2000, nr 7–8, poz. 146.

**ENFORCEABILITY OF A COURT DECISION AMENDING A DECISION
OF A COURT ENFORCEMENT OFFICER FOR REIMBURSEMENT
OF THE ENFORCEMENT PROCEEDINGS COSTS – COMMENTARY
ON THE DECISION OF REGIONAL COURT IN SZCZECIN DATED
ON MARCH 11TH, 2019 (II CZ 461/19)**

Summary

The aim of this commentary was to present the critical remarks of viewpoint presented in the decision of Regional Court in Szczecin dated on March 11th, 2019 (II Cz 461/19). The above-mentioned court decision concerns the problem which is significant for the conducting of court proceedings. That is the necessity to obtain an enforcement writ to the court decision passed as a result of an acknowledgement of an appeal lodged against a decision of a court enforcement officer, in which a motion to award the enforcement proceedings costs, has been dismissed – in case when the court changes the decision of a court enforcement officer and rewards the costs. The applied research method included the dogmatic and legal analysis of the provisions of the Polish Code of Civil Procedure as well as the analysis of views presented in legal doctrine and judicial decisions. Pursuant to Article 770¹ of the Code of Civil Procedure, the court enforcement officer's final and non-revisable decision on costs shall be enforceable without a writ of enforcement being issued. Thus, it is necessary to put a question whether the above-mentioned regulation should be applied to a court decision amending a decision of a court enforcement officer for reimbursement of the enforcement proceedings costs. Regional Court in Szczecin, in the analysed decision, answered in the negative. Arguments presented by the court are unconvincing. Pursuant to the conducted research, justified is presenting a thesis that article 770¹ of the Code of Civil Procedure cannot be used to the court decision of reimbursement of the enforcement proceedings costs even in the situation when the court amends the decision of the court enforcement officer of reimbursement of the costs. Consequently, an enforcement order which contains: a decision of a court enforcement officer (an enforcement writ is not needed) and a decision of a court which amends the decision of a court enforcement officer (an enforcement writ is needed) – need to be accompanied in whole by a writ of enforcement, to become an enforcement title.

Keywords: enforcement proceedings, proceedings costs, court decision, writ of enforcement

Piotr Zielonka*

**ZADOŚCUCZYNIENIE ZA KRZYWDĘ SPOWODOWANĄ
ŚMIERCią NAJBLIŻSZEGO CZŁONKA RODZINY – GŁOSA
DO WYROKU SĄDU APELACYJNEGO W KATOWICACH
Z DNIA 4 PAŹDZIERNIKA 2018 ROKU, V ACA 697/17**

Streszczenie

Celem glosy jest analiza przesłanek zadoścuczynienia za doznaną krzywdę z powodu śmierci osoby bliskiej na podstawie art. 446 § 4 k.c., a w szczególności analiza pojęcia „najbliższy członek rodziny”. Autor z aprobatą odniósł się do argumentacji sądu w zakresie rozumienia powyższego pojęcia, dla którego decydujące znaczenie mają powiązania rodzinne. Źródłem tych powiązań jest stosunek bliskości, który nie zawsze jest oparty na więzach formalno-prawnych. Uwagi krytyczne dotyczyły zaś braku rozstrzygnięcia w glosowanym wyroku kwestii przyczynienia się bezpośrednio poszkodowanego do powstania lub zwiększenia szkody. Zastosowane metody badań opierały się w głównej mierze na analizie dogmatycznej przepisów kodeksu cywilnego, a także na wykorzystaniu literatury prawa cywilnego oraz bogatego orzecznictwa sądowego.

Słowa kluczowe: prawo cywilne, odszkodowanie, krzywda, zadoścuczynienie, odpowiedzialność odszkodowawcza

Glosowany wyrok porusza istotne zagadnienia dotyczące przesłanek zastosowania regulacji art. 446 § 4 k.c., która stanowi normatywną podstawę dochodzenia zadoścuczynienia za śmierć najbliższego członka rodziny. Problematyka

* mgr Piotr Zielonka, asystent sędziego w Sądzie Okręgowym w Szczecinie, adres e-mail: zielonkap@o2.pl. ORCID: 0000-0002-6069-4476

ta jest niezwykle ważna i aktualna nie tylko z teoretycznego, ale również z praktycznego punktu widzenia, ze względu na wciąż rosnącą liczbę spraw, których podstawą materialnoprawną jest wskazany wyżej przepis.

Niniejsza glosa ma charakter częściowo krytyczny zarówno w stosunku do rozstrzygnięcia wyroku, jak również niektórych punktów jego uzasadnienia. Przystępując do bliższej jego analizy, należy w pierwszej kolejności przedstawić istotne elementy stanu faktycznego, który był podstawą wydania glosowanego orzeczenia.

W 2013 roku doszło do wypadku drogowego, w wyniku którego śmierć poniósł poszkodowany. Sprawca wypadku uznany został prawomocnym wyrokiem karnym za winnego nieumyślnego spowodowania śmierci poszkodowanego. Z powództwem przeciwko zakładowi ubezpieczeń o zapłatę zadośćuczynienia na podstawie art. 446 § 4 k.c. wystąpiła żona zmarłego, jego dwójka dzieci, pasierbica oraz jej mąż. Ponadto żona zmarłego oraz jego syn wnieśli o zasądzenie odszkodowania z tytułu pogorszenia sytuacji życiowej na skutek śmierci poszkodowanego na podstawie art. 446 § 3 k.c. Sąd pierwszej instancji, oceniając zebrany w sprawie materiał dowodowy, uznał w całości roszczenia powodów w zakresie żądania zadośćuczynienia. Natomiast co do żądania zgłoszonego przez żonę zmarłego oraz jego syna w przedmiocie zasądzenia odszkodowania z tytułu znacznego pogorszenia sytuacji życiowej, sąd uwzględnił powództwo wyłącznie w odniesieniu do żony. Uznał on, że powodowie (żona, dzieci, pasierbica oraz jej mąż) na skutek śmierci poszkodowanego, doznali krzywdy, przejawiającej się w istotnym pogorszeniu ich stanu psychicznego, ze względu na szczególnie bliskie relacje ze zmarłym. W pełni uwzględniając wysokość żądanych kwot tytułem zadośćuczynienia, sąd zasądził na rzecz żony poszkodowanego oraz jego dzieci kwoty po 70 tys. zł, na rzecz pasierbicy – 20 tys. zł oraz jej męża – 10 tys. zł. W ocenie sądu zasądzone kwoty nie miały charakteru symbolicznego, mieszcząc się w rozsądnych granicach, nie przewyższały też rozmiarów krzywdy powodów, z uwzględnieniem dotychczas wypłaconych przez pozwany zakład ubezpieczeń świadczeń (żona oraz dzieci poszkodowanego otrzymali od zakładu ubezpieczeń po 40 tys. zł, pasierbica 15 tys. zł, zaś jej mąż 5 tys. zł). W ocenie sądu, w odniesieniu do żądania o zapłatę odszkodowania na podstawie art. 446 § 3 k.c., żona zmarłego po jego śmierci znalazła się w bardzo trudnej sytuacji finansowej, ze względu na to, że poszkodowany był jedynym żywicielem rodziny. Jej sytuacja ekonomiczna uległa zatem znacznemu pogorszeniu, ponieważ uzyskiwany przez nią

dochód był znacząco niższy od tego, który uzyskiwał jej mąż. Zdaniem sądu okoliczności te uzasadniały zasądzenie żądanej kwoty 30 tys. zł, po uwzględnieniu wypłaconej już przez zakład ubezpieczeń kwoty 20 tys. zł. Natomiast żądanie syna o zapłatę odszkodowania nie zostało uwzględnione, z uwagi na to, że był on człowiekiem dorosłym, samodzielnym i pracującym, a uzyskiwane przez niego dochody pozwalały na zaspokojenie jego niezbędnych potrzeb. Sąd uznał tym samym, że w odniesieniu do syna poszkodowanego nie została spełniona przesłanka znacznego pogorszenia jego sytuacji życiowej na skutek śmierci poszkodowanego. Oceny tej nie zmieniał fakt, że poszkodowany za życia pomagał synowi, wpierając go finansowo.

Od wyroku sądu pierwszej instancji apelację wniósł pozwany zakład ubezpieczeń, zaskarżając go w części, zarzucając naruszenie art. 233 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. oraz art. 6 k.c. w zw. z art. 232 k.p.c., które polegało na uznaniu za udowodnione okoliczności, które nie miały potwierdzenia w zebrałym materiale dowodowym, co w konsekwencji doprowadziło do uznania przez sąd, że poszkodowany nie przyczynił się do powstania szkody. Po drugie, pozwany zarzucił naruszenie art. 446 § 4 k.c. poprzez jego błędną wykładnię, co skutkowało zasądzeniem na rzecz powodów rażąco wygórowanych kwot tytułem zadośćuczynienia za śmierć osoby najbliższej, przekraczających rozsądne granice, jak również przyznania zadośćuczynienia na rzecz pasierbicy poszkodowanego oraz jej męża. Sąd apelacyjny oddalił w całości apelację pozwanego, w pełni podziеляjąc rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji.

Odnosząc się do pierwszego zarzutu apelacyjnego, sąd drugiej instancji wskazał, że „wobec wskazania w wydanym w sprawie karnej wyroku kto ponosi winę za spowodowanie wypadku komunikacyjnego brak jest podstaw do przyjęcia przyczynienia się poszkodowanego do wypadku”. Z kolei w odniesieniu do zarzutu dotyczącego rażąco wygórowanych kwot zadośćuczynienia sąd przyjął, że zasądzone kwoty są adekwatne do doznanej przez powodów wskutek śmierci poszkodowanego krzywdy, ze względu na charakter ich relacji, częstotliwość wzajemnych kontaktów, rolę, jaką pełnił zmarły w życiu rodzinnym, oraz stopień dostosowania się powodów do zmienionej rzeczywistości. Zatem zasądzone zadośćuczynienie uwzględniało wypracowaną przez orzecznictwo sądowe zasadę, zgodnie z którą jego wysokość jest odzwierciedleniem w formie pieniężnej rozmiaru krzywdy, która nie zależy od statusu materialnego pokrzywdzonego. Ponadto w uzasadnieniu wyroku podkreślono, że zadośćuczynienie oparte na art. 446 § 4 k.c. „nie jest zależne od pogorszenia sytuacji

życiowej osoby bliskiej w wyniku śmierci bezpośredniego poszkodowanego, lecz ma na celu złagodzenie cierpienia psychicznego wywołanego śmiercią osoby najbliższej i pomoc członkom jego rodziny w dostosowaniu się do zmiennej sytuacji życiowej”. Sąd apelacyjny uznał ponadto, że upływ czasu między śmiercią osoby najbliższej a momentem wyrokowania nie może wpływać na uznanie, że rozmiar krzywdy jest mniejszy. Zgodnie bowiem z poglądami wyrażonymi w orzecznictwie sądowym „czasowy moment wytoczenia powództwa nie uprawnia do twierdzenia, że sąd nie powinien uwzględnić skali cierpienia, jakiej doznał pokrzywdzony w okresie bezpośrednio następującym po zdarzeniu sprawczym tylko z tej przyczyny, że czas zatarł niektóre jego skutki”. W zakresie ostatniego zarzutu apelacyjnego dotyczącego sposobu rozumienia terminu *najbliższy członek rodziny*, sąd drugiej instancji wskazał, że choć krąg najbliższych członków rodziny jest węższy niż krąg osób bliskich, to jednak nie należy go ograniczać do osób pozostających w relacji małżeństwa i pokrewieństwa. Najbliższymi członkami rodziny są nie tylko małżonkowie, dzieci, inni krewni, powinowaci, ale również osoby niepowiązane formalnymi stosunkami prawno-rodzinnymi, jeśli łączyła ich silna więź uczuciowa. Skoro zatem pasierbica była traktowana przez zmarłego jak córka, na równi z pozostałymi dziećmi, a między zmarłym a mężem pasierbicy istniały silne wzajemne więzi bliskości, zdaniem sądu w pełni uzasadnione jest przyjęcie, że należy się im zadośćuczynienie za śmierć poszkodowanego.

Przystępując do oceny argumentacji zaprezentowanej przez sąd apelacyjny w uzasadnieniu glosowanego orzeczenia, wskazać należy na dwie kwestie, które w sprawie okazały się sporne między stronami. Po pierwsze, sporna okazała się zasada odpowiedzialności pozwanego zakładu ubezpieczeń w odniesieniu do pasierbicy zmarłego oraz jej męża, zaś po drugie – wysokość należnego zadośćuczynienia na rzecz najbliższych członków rodziny zmarłego. Dodatkowo, w wypadku drugiego ww. elementu, konieczne jest odniesienie się do tego, czy związanie sądu cywilnego prawomocnym skazującym wyrokiem karnym w granicach wyznaczonych przez art. 11 k.p.c. oznacza, że sąd ten pozbawiony jest możliwości ustalenia faktu i stopnia przyczynienia się poszkodowanego do powstania szkody i ewentualnego miarkowania odszkodowania, a nadto jaki wpływ na wysokość zadośćuczynienia ma czas, jaki minął od śmierci osoby bliskiej.

De lege lata normatywną podstawę do dochodzenia przed sądem roszczeń o zapłatę zadośćuczynienia, które przysługują najbliższym członkom rodziny zmarłego za wywołaną wskutek jego śmierci krzywdę (tj. cierpienie psychiczne),

w obecnie obowiązującym stanie prawnym¹ stanowi art. 446 § 4 k.c.². Funkcją omawianego zadośćuczynienia jest przede wszystkim funkcja kompensacyjna³, zatem zmierzać musi ono w swej naturze do zrekompensowania powstałej w wyniku śmierci osoby najbliższej szkody niemajątkowej, a także pomocy w zaadaptowaniu się do nowo zastanej rzeczywistości życiowej po śmierci osoby bliskiej⁴. Celem przyznania uprawnionemu zadośćuczynienia na podstawie art. 446 § 4 k.c. jest zatem zrekompensowanie doznanego przez niego cierpienia psychicznego (krzywdy) związanego z naruszeniem jego dobra osobistego rozumianego jako *prawo do życia w pełnej rodzinie*⁵. Jednocześnie zasądzone zadośćuczynienie musi przedstawiać adekwatną do stopnia doznanej krzywdy wysokość, czyli w przekonaniu osoby dochodzącej roszczenia musi odpowiadać całokształtowi ustalonej szkody niemajątkowej⁶. Przy tym nie może ono prowadzić do nieuzasadnionego wzbogacenia się uprawnionego, a zatem musi być analizowane w granicach tzw. przeciętnej stopy życiowej społeczeństwa⁷. Dokonanie ustalenia i oceny rozmiarów cierpienia psychicznego nie może być dowolne, gdyż kluczowe w tym przypadku jest posłużenie się kryteriami obiektywnymi jedynie przy uwzględnieniu indywidualnych właściwości i subiek-

¹ Przepis art. 446 § 4 k.c. wszedł w życie 3 sierpnia 2008 r. na mocy art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 116, poz. 731). W poprzednio obowiązującym stanie prawnym podstawą materialnoprawną omawianych roszczeń był art. 448 k.c. w zw. z art. 24 § 1 k.c. Powyższa nowelizacja zasadniczo i pozytywnie wpłynęła na kwestie dochodzenia roszczeń o zadośćuczynienie za śmierć osoby bliskiej poprzez wskazanie zakresu podmiotowego osób uprawnionych do żądania jego zapłaty, jak również przesłanek jego stosowania.

² Zgodnie z treścią art. 446 § 4 k.c. „sąd może także przyznać najbliższemu członkowi rodziny zmarłego odpowiednią sumę tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę”.

³ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 11 stycznia 2018 r., V ACa 690/16, LEX nr 2515998; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 16 listopada 2017 r., I ACa 562/17, LEX nr 2415303.

⁴ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2014 r., IV CSK 374/13, Legalis nr 797040; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 2016 r., IV CSK 389/15, Legalis nr 1450600; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 12 sierpnia 2016 r., I ACa 172/16, LEX nr 2210934; wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 7 czerwca 2017 r., I ACa 97/17, Legalis nr 1683390; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2018 r., I ACa 313/17, Legalis nr 1805109; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2018 r., I ACa 313/17, Legalis nr 1805109; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2018 r., I ACa 284/18, Legalis nr 1824375.

⁵ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 16 listopada 2017 r., V ACa 210/17, LEX nr 2432016.

⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 29 czerwca 2017 r., I ACa 1694/16, Legalis nr 1654024.

⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 24 maja 2018 r., I ACa 1205/17, Legalis nr 1808263.

tywnych odczuć osoby uprawnionej⁸. Nie ulega także wątpliwości, że krzywda doznana przez najbliższego członka rodziny zmarłego podlega indywidualizacji⁹. Jest ona także niezależna od statusu materialnego uprawnionego¹⁰.

Przystępując do analizy zakresu odpowiedzialności pozwanego zakładu ubezpieczeń w odniesieniu do pasierbicy zmarłego oraz jej męża, należy rozpocząć od wskazania, że przesłanką zastosowania instytucji prawnej zadośćuczynienia z art. 446 § 4 k.c. jest posiadanie przez osobę występującą z tym roszczeniem statusu najbliższego członka rodziny zmarłego. Ze względu na naturę omawianego świadczenia, które ma na celu rekompensatę cierpień psychicznych doznanych na skutek śmierci bliskiego, sposób rozumienia omawianego terminu powinien być szerszy od pojęcia członka rodziny w ujęciu konstytucyjnym, kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz ustaw okołokodeksowych, w tym socjalnych. Pojęcie najbliższego członka rodziny nie ogranicza się bowiem wyłącznie do osób związanych pewną więzią formalnoprawną (małżeństwa, pokrewieństwa, powinowactwa, przysposobienia). Obejmuje bowiem również powiązania rodzinne, których źródłem jest stosunek bliskości, a zatem stan faktyczny oparty na relacji emocjonalnej, a nie tylko na więzi formalnej¹¹. W tym sensie status *najbliższego członka rodziny* poddawany jest ocenie przez pryzmat łączących stron więzi emocjonalnych opartych na świadomości przynależności do jednej wspólnoty, co znajduje wyraz w ich wzajemnym stosunku i zachowaniu¹².

⁸ A. Kalisz, *Więzi rodzinne jako dobra osobiste. Linia orzecznicza i krytyka doktryny*, w: *Meandry prawa – teoria i praktyka. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Mieczysława Goettela*, red. E. Pływaczek, J. Bryka, Szczepiwo 2017, s. 218.

⁹ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 2017 r., I CSK 595/16, Legalis nr 1629970; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 2018 r., I CSK 634/17, Legalis nr 1765963; wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 8 września 2017 r., I ACa 196/17, Legalis nr 1674178; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 7 marca 2018 r., V ACa 86/16, LEX nr 2529214; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 10 maja 2018 r., V ACa 753/17, Legalis nr 1785961; wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 29 maja 2018 r., I ACa 1659/17, Legalis nr 1808287.

¹⁰ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 2012 r., IV CSK 192/12, Legalis nr 607831; wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 21 kwietnia 2016 r., I ACa 1120/15, Legalis nr 1487539.

¹¹ Szerzej na temat więzi rodzinnych zob. K. Michałowska, *Niemajątkowe wartości życia rodzinnego w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2017, s. 222–227. Zob. również wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 2017 r., I CSK 595/16, Legalis nr 1629970; wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 23 czerwca 2016 r., V ACa 897/15, LEX nr 2073862; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 30 marca 2017 r., I ACa 1272/16, LEX nr 2282403.

¹² A. Mączyński, *Konstytucyjne podstawy prawa rodzinnego*, w: *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. I, Warszawa 2012, s. 767; M. Nazar, *Niektóre zagadnienia małżeństwa i rodziny w świetle unormowań Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, „Rejent” 1997, nr 5, s. 103.

Do najbliższych członków rodziny należy zatem zaliczyć osoby pozostające ze sobą w trwałych i ścisłych relacjach uczuciowych i emocjonalnych¹³. Oznacza to, że sam fakt istnienia więzi formalno-prawnej nie powinien *prima facie* uzasadniać uznania zasadności powództwa o zadośćuczynienie przysługujące najbliższym członkom rodziny zmarłego. Nieprawidłowe jest stosowanie w tej kategorii spraw swoistego rodzaju automatyzmu, gdyż istnienie oraz rozmiar każdej krzywdy powinien być analizowany w kontekście konkretnych okoliczności sprawy¹⁴. Kategoria *najbliższego członka rodziny* stanowi kwalifikowaną formę *członka rodziny*, gdyż wymaga dla jego uznania wystąpienia więzi *bliskości*. Powództwo oparte na art. 446 § 4 k.c. powinno ulec oddaleniu nawet w sytuacji, gdy stroną postępowania jest członek rodziny zmarłego w ujęciu formalno-prawnym, który w toku procesu nie wykazał łączącej go z poszkodowanym więzi emocjonalnej uzasadniającej wystąpienie u niego poczucia krzywdy. Do uznania danego podmiotu za *najbliższego członka rodziny zmarłego* konieczne jest zatem stwierdzenie istnienia między nimi więzi, której utrata powoduje obiektywnie ból i cierpienie psychiczne¹⁵. Zarówno w judykaturze, jak i orzecznictwie wskazuje się, że *prawo do więzi rodzinnych* jest dobrem osobistym podlegającym ochronie prawnej i odnosi się na zasadzie indywidualizacji do każdego podmiotu wcho-

¹³ Odmienne zob. K. Mularski, w: *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626*, red. M. Gutowski, Legalis 2019, komentarz do art. 446 k.c., nb. 20; P. Sobolewski, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Legalis 2019, komentarz do art. 446 k.c., pkt 53, ograniczającego krąg uprawnionych wyłącznie do osób, których łączy ze zmarłym więź pokrewieństwa; M. Safjan, w: *Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–449*¹⁰, red. K. Pietrzykowski, Legalis 2018, komentarz do art. 446 k.c., nb. 38–39, który zalicza do kręgu osób uprawnionych osoby należące do rodziny *sensu largo*, które są związane ze zmarłym więzią prawną w szerokim znaczeniu, np. dziecko wychowywane przez zmarłego będące dla niego rodziną zastępczą; A. Cisek, W. Dubis, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Legalis 2017, komentarz do art. 446 k.c., nb. 6, którzy obejmują rodziców, dzieci zmarłego, dalszych wstępnych i zstępnych, dzieci pozostające pod pieczęcią rodziny zastępczej, zgłaszając jednocześnie wątpliwość co do związków nieformalnych, w tym konkubentów; J. Gudowski, G. Bieniek, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna*, LEX/el. 2–18, pkt 49 wskazują, że do najbliższych członków rodziny należą osoby związane więziami bliskości i długotrwałej wspólności osobistej oraz gospodarczej. Por. jednak A. Olejniczak, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część ogólna*, red. A. Kidyba, LEX/el. 2014, pkt 17, który wskazuje, że najbliższymi członkami rodziny są również osoby niepowiązane formalnymi stosunkami prawnorodzinnymi (np. konkubent, jego dziecko).

¹⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 13 września 2016 r., I ACa 389/16, Legalis nr 1532966. Zob. również K. Kryła, *Zadośćuczynienie pieniężne dla najbliższych członków rodziny zmarłego – uwagi na tle art. 446 § 4 k.c.*, „Przeгляд Sądowy” 2013, nr 2, s. 64.

¹⁵ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 15 listopada 2017 r., V ACa 206/17, Legalis nr 1712882; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 14 grudnia 2017 r., V ACa 124/17, LEX nr 2500117.

dążącego w skład rodziny¹⁶. Do powstania takiego prawa nie jest wystarczające wykazanie istnienia między uprawnionym a inną osobą więzi prawnych, lecz konieczne jest wykazanie istnienia wspólnego życia rodzinnego, a nadto świadomość istnienia więzi i chęć zachowania jej na przyszłość¹⁷.

Odnosząc się do rozstrzygnięcia zawartego w głosowanym wyroku, stwierdzić należy, że sąd apelacyjny słusznie uwzględnił, pomimo zarzutów strony pozwanej, roszczenie o zadośćuczynienie za śmierć osoby bliskiej zgłoszone przez pasierbicę zmarłego oraz jej męża. Było to uzasadnione faktem, że pomiędzy powodami a zmarłym istniała silna więź emocjonalna, podobna do tej, która kształtuje się w prawidłowo funkcjonującej rodzinie.

Odnosząc się do drugiej kwestii spornej dotyczącej wysokości należnego zadośćuczynienia, w pierwszej kolejności należy rozważyć, czy zakres związania sądu cywilnego prawomocnym, skazującym wyrokiem karnym wyklucza możliwość ustalenia faktu i stopnia przyczynienia się poszkodowanego na podstawie art. 362 k.c.

Należy zaznaczyć, że moc wiążąca wyroku karnego w granicach zakresłonych art. 11 k.p.c., stanowiąc domniemanie niezbite (*praesumptio iuris tantum*)¹⁸, obejmuje wyłącznie ustalenia dotyczące popełnienia przestępstwa, czyli osoby sprawcy, czynu i przedmiotu przestępstwa. Nie wiążą sądu cywilnego inne elementy stanu faktycznego przestępstwa, również wtedy, gdy stanowią element sentencji wyroku karnego lub są zawarte w uzasadnieniu wyroku¹⁹. W konsekwencji sąd w postępowaniu cywilnym może dokonać własnych ustaleń co do okoliczności, które nie dotyczą popełnienia przestępstwa, choćby pozostawały z nim w związku²⁰. Dokonane przez sąd cywilny ustalenia mogą ponadto różnić

¹⁶ Wyrok Sadu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 grudnia 2017 r., V ACa 200/17, Legalis nr 1728118.

¹⁷ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 15 maja 2015 r., I ACa 131/15, Legalis nr 1263391; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2018 r., V ACa 1195/17, Legalis nr 1783041.

¹⁸ Zob. T. Ereciński, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Postępowanie rozpoznawcze*, red. T. Ereciński, LEX/el. 2016, komentarz do art. 11 k.p.c., pkt 1.

¹⁹ Zob. T. Ereciński, w: *Kodeks postępowania cywilnego...*, red. T. Ereciński, komentarz do art. 11 k.p.c., pkt 1; J. Bodio, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom I. Art. 1–729*, red. A. Jakubecki, LEX/el. 2018, komentarz do art. 11 k.p.c., pkt 2. Zob. także orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 4 maja 1965 r., I PR 116/65, Legalis nr 12307; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 1974 r., II CR 46/74, Legalis nr 17810.

²⁰ Zob. J. Bodio, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany...*, komentarz do art. 11 k.p.c., pkt 2. Zob. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 lutego 2013 r., I CSK 373/12, Legalis nr 719199; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2013 r., II PK 54/13, Legalis nr 745622; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 2015 r., II CSK 363/14, Legalis nr 1260034.

się od ustaleń sądu karnego w postępowaniu karnym²¹. W literaturze oraz orzecznictwie sądowym wyraźnie podkreśla się, że sąd cywilny powinien dokonać własnych ustaleń co do faktu przyczynienia się do powstania szkody²², które mogą być odmienne od ustaleń dokonanych podczas postępowania karnego²³.

Mając powyższe na uwadze, można uznać, że błędne jest stwierdzenie zarówno sądu pierwszej, jak i drugiej instancji, iż „wobec wskazania w wydanym w sprawie karnej wyroku kto ponosi winę za spowodowanie wypadku komunikacyjnego brak jest podstaw do przyjęcia przyczynienia się poszkodowanego do wypadku”. Należy bowiem uznać, że skoro pozwany zakład ubezpieczeń zgłosił zarzut przyczynienia się poszkodowanego do powstania szkody oraz podjął w tym zakresie stosowną inicjatywę dowodową, sąd był zobowiązany odnieść się do materialnoprawnej podstawy przedstawionego zarzutu, ze względu na brak związania w tym zakresie sądu cywilnego prawomocnym karnym wyrokiem skazującym.

Zgodnie z treścią art. 362 k.c. przytoczonym *in extenso*, „jeżeli poszkodowany przyczynił się do powstania lub zwiększenia szkody, obowiązek jej naprawienia ulega odpowiedniemu zmniejszeniu stosownie do okoliczności, a zwłaszcza do stopnia winy obu stron”. Do spornych w doktrynie prawa cywilnego oraz orzecznictwie sądowym należy kwestia, czy na skutek stwierdzenia, że poszkodowany przyczynił się do powstania lub zwiększenia szkody, sąd ma obowiązek zmniejszenia należnego odszkodowania, czy też nie. Zgodnie

²¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 2005 r., III CK 642/04, Legalis nr 268767.

²² Zob. M. Manowska, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Art. 1–50538*, red. M. Manowska, LEX/el. 2015, komentarz do art. 11 k.p.c., pkt 7; I. Gromska-Szuster, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1–366*, red. H. Dolecki, T. Wiśniewski, LEX/el. 2013, pkt 27; E. Marszałkowska-Krześ, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. E. Marszałkowska-Krześ, Legalis 2019, komentarz do art. 11 k.p.c., pkt 39; J. Jagiela, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz. Art. 1–366*, red. A. Marciniak, K. Piasecki, Legalis 2016, komentarz do art. 11 k.p.c., nb. 38; A. Góra-Błaszczkowska, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz. Art. 1–729*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Legalis 2016, komentarz do art. 11 k.p.c., nb. 26. Zob. także orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 1955 r., II CR 117/54, Legalis nr 637405; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 kwietnia 1971 r., III CZP 66/70, Legalis nr 15322; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 1983 r., III CZP 56/83, LEX nr 1633841; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 1960 r., III CR 998/59, LEX nr 172886; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 1990 r., I PR 231/90, Legalis nr 27130; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 1966 r., II PR 487/66, Legalis nr 12875. Por. również w odniesieniu do przedawnienia roszczenia odszkodowawczego, potrącenia, spełnienia świadczenia – orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 4 maja 1965 r., I PR 116/65, Legalis nr 12307.

²³ Zob. J. Jagiela, *Kodeks postępowania cywilnego...*, komentarz do art. 11 k.p.c., nb. 38; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 1983 r., III CZP 56/83, Legalis nr 23520.

z pierwszym poglądem, zaprezentowanym m.in. przez Sądu Najwyższy w postanowieniu z dnia 10 października 2018 roku²⁴, „samo przyczynienie się do powstania szkody nie przesądza jeszcze o ograniczeniu obowiązku naprawienia szkody, a ponadto stopień przyczynienia się nie jest bezpośrednim wyznacznikiem zakresu tego ograniczenia”. Sąd ten stwierdził ponadto, że decyzja o tym, czy obowiązek naprawienia szkody należy ograniczyć ze względu na przyczynienie się poszkodowanego, należy do sądu w ramach sędziowskiego wymiaru odszkodowania w granicach art. 362 k.c. Ustalenie przyczynienia jest zatem jedynie warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do rozważenia możliwości zmniejszenia odszkodowania²⁵. Przeciwny pogląd, zaprezentowany przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26 lutego 2015 roku, zakłada, że przepis art. 362 k.c. nie stanowi przejawu tzw. prawa sędziowskiego, o zastosowaniu którego decyduje sąd w ramach swobodnego uznania ze względu na okoliczności danej sprawy²⁶. Należy odróżnić samo ustalenie, czy zachowanie poszkodowanego stanowiło relewantne przyczynienie się do powstania lub zwiększenia szkody od skutków takiego ustalenia dla zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej. Oznacza to, że w każdym przypadku ustalenia przyczynienia odszkodowanie ulega zmniejszeniu. Jednakże okoliczności danej sprawy mogą uzasadniać zmniejszenie odszkodowania w stopniu zupełnie symbolicznym.

Za trafny należy uznać drugi ze wskazanych poglądów. Przemawia za tym przede wszystkim wykładnia językowa przepisu art. 362 k.c., a zwłaszcza sformułowanie *obowiązek jej naprawienia ulega odpowiedniemu zmniejszeniu*. Skoro zatem obowiązek odszkodowawczy *ulega* zmniejszeniu, oznacza to, że

²⁴ Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2018 r., I CSK 266/18, Legalis nr 1831087; a nadto wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2017 r., IV CSK 8/17, Legalis nr 1715549.

²⁵ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2008 r., IV CSK 228/08, Legalis nr 117470; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2009 r., IV CSK 241/09, Legalis nr 304048; oraz w literaturze: K. Pietrzykowski, w: *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1–449¹⁰*, red. K. Pietrzykowski, Legalis 2018, komentarz do art. 362 k.c., nb. 10–11; K. Zagrobelny, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Legalis 2017, komentarz do art. 362 k.c., nb. 13; A. Olejniczak, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część ogólna*, red. A. Kidyba, LEX/el. 2014, komentarz do art. 362 k.c., pkt 4; M. Kaliński, w: *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna. Tom 6*, Warszawa 2014, s. 194.

²⁶ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2015 r., III CSK 187/14, Legalis nr 1200689. Zob. także A. Koch, w: *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626*, red. M. Gutowski, Legalis 2019, komentarz do art. 362 k.c., nb. 26; P. Sobolewski, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Legalis 2019, komentarz do art. 362 k.c., pkt 9; T. Wiśniewski, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna*, red. J. Gudowski, LEX/el. 2018, komentarz do art. 362 k.c., pkt 1.

norma prawna nakazuje jej adresatowi (sądowi) zmniejszenie należnego poszkodowanemu odszkodowania w przypadku ustalenia, że poszkodowany przyczynił się do powstania lub zwiększenia szkody. Norma prawna zawarta w art. 362 k.c. stanowi normę kompetencyjną połączoną z obowiązkiem czynienia z niej użytku. Przyjęcie odmiennego poglądu, który przyznaje sądowi uprawnienie do realizacji dyskrecjonalizmu sędziowskiego w tym zakresie, byłoby uzasadnione wyłącznie w przypadku, gdyby treść przepisu zamiast zwrotu *ulega* zawierała sformułowanie *może ulec* w odniesieniu do obniżenia odszkodowania.

W doktrynie prawa cywilnego wskazuje się niekiedy, że wykładnia gramatyczna omawianego przepisu może prowadzić do wydawania niesłusznych wyroków, np. w sytuacji nikłego niezawinionego stopnia przyczynienia się poszkodowanego lub też gdy powodem przyczynienia były pobudki altruistyczne²⁷. Odnosząc się do powyższego argumentu, należy wskazać, że nie można wykluczyć sytuacji, że zachowanie poszkodowanego, choć w pewnym stopniu niewłaściwe, nie będzie wystarczające do przypisania mu cechy obiektywnej naganności. Dotyczy to nie tylko zachowań poszkodowanego, które nie naruszyły żadnych przyjętych reguł postępowania, ale również zachowań, które doprowadziły do ich naruszenia w tak nikłym stopniu, aby można było uznać, że miały wpływ na powstanie lub zwiększenie szkody.

Przenosząc poczynione wyżej uwagi na grunt stanu faktycznego sprawy, będącego podstawą glosowanego wyroku, stwierdzić należy, że sąd powinien dokonać samodzielnych ustaleń w zakresie wystąpienia przyczynienia się poszkodowanego do powstania lub zwiększenia szkody, ponieważ okoliczność ta nie mieści się w zakresie związania sądu cywilnego prawomocnym, skazującym wyrokiem karnym w granicach art. 11 k.p.c. W przypadku ustalenia przyczynienia się sąd był zobowiązany do zmniejszenia wysokości odszkodowania, nawet w sposób nieznaczny, jeśli przemawiałyby za tym okoliczności, a zwłaszcza stopień winy obu stron, jak również rozmiar doznanej krzywdy oraz szczególnie okoliczności danego przypadku zarówno o charakterze obiektywnym i subiektywnym (zwłaszcza stopień naruszenia prawnych i pozaprawnych reguł właściwego postępowania, cele i motywy zachowania stron).

Do rozważenia pozostała ostatnia kwestia dotycząca skutku upływu czasu od chwili śmierci osoby bliskiej na wysokość należnego zadośćuczynienia na rzecz najbliższych członków rodziny. Słusznie wskazał sąd apelacyjny w glosowanym

²⁷ Zob. A. Olejniczak, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część ogólna*, red. A. Kidyba, komentarz do art. 362 k.c., pkt 4; M. Kaliński, w: *System...*, s. 194.

wyroku, że na zmniejszenie rozmiaru krzywdy nie ma wpływu sam upływ czasu od daty śmierci osoby bliskiej a momentem wyrokowania²⁸. Fakt, że upływ czasu zatarł niektóre skutki cierpienia nie oznacza, że zatarł samo poczucie krzywdy i w konsekwencji jej rozmiar. Ponadto zadośćuczynienie kompensuje wszystkie niematerialne skutki śmierci osoby bliskiej, a zatem zarówno cierpienie doznane w czasie bezpośrednio następującym po śmierci, jak również w okresie późniejszym. Brakuje tym samym jakichkolwiek podstaw do uzależnienia wysokości należnego stronie świadczenia od tego, w którym momencie powód zdecyduje się na wniesienie powództwa o zadośćuczynienie. Powództwo wniesione w czasie relatywnie krótkim od śmierci bezpośrednio poszkodowanego, jak i powództwo wniesione po upływie znacznego czasu (nawet kilku lat) powinno być oceniane w ten sam sposób, przy uwzględnieniu jednakowych kryteriów.

Literatura

- Bodio J., w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom I. Art. 1–729*, red. A. Jakubecki, LEX/el. 2018.
- Cisek A., Dubis W., w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Legalis 2017.
- Ereciński T., w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Postępowanie rozpoznawcze*, red. T. Ereciński, LEX/el. 2016.
- Góra-Błaszczkowska A., w: *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz. Art. 1–729*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Legalis 2016.
- Gromska-Szuster I., w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1–366*, red. H. Dolecki, T. Wiśniewski, LEX/el. 2013.
- Gudowski J., Bieniek G., w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna*, LEX/el. 2018.
- Jagiela J., w: *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz. Art. 1–366*, red. A. Marciniak, K. Piasecki, Legalis 2016.
- Kaliński M., w: *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna. Tom 6*, Warszawa 2014.
- Kalisz A., *Więzi rodzinne jako dobra osobiste. Linia orzecznicza i krytyka doktryny, w: Meandry prawa – teoria i praktyka. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Mieczysława Goettela*, red. E. Pływaczek, J. Bryka, Szczytno 2017.

²⁸ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 18 lutego 2016 r., I ACa 910/15, LEX nr 2052657; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 19 października 2017 r., V ACa 154/17, LEX nr 2396165.

- Kryla K., *Zadośćuczynienie pieniężne dla najbliższych członków rodziny zmarłego – uwagi na tle art. 446 § 4 k.c.*, „Przegląd Sądowy” 2013, nr 2.
- Manowska M., w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Art. 1–505*³⁸, red. M. Manowska, LEX/el. 2015.
- Marszałkowska-Krześ E., w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. E. Marszałkowska-Krześ, Legalis 2019.
- Mączyński A., *Konstytucyjne podstawy prawa rodzinnego*, w: *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. I, Warszawa 2012.
- Michałowska K., *Niemajątkowe wartości życia rodzinnego w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2017.
- Mularski K., w: *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626*, red. M. Gutowski, Legalis 2019.
- Nazar M., *Niektóre zagadnienia małżeństwa i rodziny w świetle unormowań Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, „Rejent” 1997, nr 5.
- Olejniczak A., w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część ogólna*, A. Kidyba, LEX/el. 2014.
- Pietrzykowski K., w: *Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–449(10)*, red. K. Pietrzykowski, Legalis 2018.
- Safjan M., w: *Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–449(10)*, red. K. Pietrzykowski, Legalis 2018.
- Sobolewski P., w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Legalis 2019.
- Wiśniewski T., w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna*, red. J. Gudowski, LEX/el. 2018.
- Zagrobelny K., w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Legalis 2017.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1360).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1145).
- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 683).
- Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 116, poz. 731).

Orzecznictwo

Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 1955 r., II CR 117/54, Legalis nr 637405.

Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 4 maja 1965 r., I PR 116/65, Legalis nr 12307.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2018 r., I CSK 266/18, Legalis nr 1831087.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 1966 r., II PR 487/66, Legalis nr 12875.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 2018 r., I CSK 634/17, Legalis nr 1765963.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 1983 r., III CZP 56/83, LEX nr 1633841.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 1983 r., III CZP 56/83, Legalis nr 23520.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 kwietnia 1971 r., III CZP 66/70, Legalis nr 15322.

Wyrok Sadu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 16 listopada 2017 r., V ACa 210/17, LEX nr 2432016.

Wyrok Sadu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 grudnia 2017 r., V ACa 200/17, Legalis nr 1728118.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 8 września 2017 r., I ACa 196/17, Legalis nr 1674178.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 11 stycznia 2018 r., V ACa 690/16, LEX nr 2515998.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 14 grudnia 2017 r., V ACa 124/17, LEX nr 2500117.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 7 marca 2018 r., V ACa 86/16, LEX nr 2529214.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 13 września 2016 r., I ACa 389/16, Legalis nr 1532966.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 15 maja 2015 r., I ACa 131/15, Legalis nr 1263391.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 16 listopada 2017 r., I ACa 562/17, LEX nr 2415303.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 24 maja 2018 r., I ACa 1205/17, Legalis nr 1808263.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 29 maja 2018 r., I ACa 1659/17, Legalis nr 1808287.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 12 sierpnia 2016 r., I ACa 172/16, LEX nr 2210934.

- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 29 czerwca 2017 r., I ACa 1694/16, Legalis nr 1654024.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 30 marca 2017 r., I ACa 1272/16, LEX nr 2282403.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 18 lutego 2016 r., I ACa 910/15, LEX nr 2052657.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 21 kwietnia 2016 r., I ACa 1120/15, Legalis nr 1487539.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 7 czerwca 2017 r., I ACa 97/17, Legalis nr 1683390.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 10 maja 2018 r., V ACa 753/17, Legalis nr 1785961.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 15 listopada 2017 r., V ACa 206/17, Legalis nr 1712882.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2018 r., V ACa 1195/17, Legalis nr 1783041.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 19 października 2017 r., V ACa 154/17, LEX nr 2396165.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2018 r., I ACa 313/17, Legalis nr 1805109.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2018 r., I ACa 284/18, Legalis nr 1824375.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 23 czerwca 2016 r., V ACa 897/15, LEX nr 2073862.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 2017 r., I CSK 595/16, Legalis nr 1629970.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 1990 r., I PR 231/90, Legalis nr 27130.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 2005 r., III CK 642/04, Legalis nr 268767.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2009 r., IV CSK 241/09, Legalis nr 304048.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 1960 r., III CR 998/59, LEX nr 172886.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 2012 r., IV CSK 192/12, Legalis nr 607831.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2013 r., II PK 54/13, Legalis nr 745622.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 lutego 2013 r., I CSK 373/12, Legalis nr 719199.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2017 r., IV CSK 8/17, Legalis nr 1715549.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2015 r., III CSK 187/14, Legalis nr 1200689.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2008 r., IV CSK 228/08, Legalis nr 117470.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 2016 r., IV CSK 389/15, Legalis nr 1450600.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 1974 r., II CR 46/74, Legalis nr 17810.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2014 r., IV CSK 374/13, Legalis nr 797040.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 2015 r., II CSK 363/14, Legalis nr 1260034.

**A GLOSS ON JUDGEMENT THE COURT OF APPEAL IN KATOWICE,
OF 4 OCTOBER 2018, I ACA 697/17**

Summary

The purpose of the gloss was to analyze the premises for compensation for the harm suffered because of the death of a relative based on art. 446 § 4 of the Polish Civil Code, and in particular the term “the closest family member”. Critical remarks concerned the issue of the lack of resolution in the voted judgment of the issue of directly contributing to the claimant’s rise or damage. The research methods used in the text were based mainly on the dogmatic analysis of the Civil Code, including rich literature and judicial decisions. The author has approved the Court’s argumentation regarding the understanding of the above notion, for which family connections are decisive. The source of these connections is the relationship of closeness, which is not always based on formal and legal links. The applied research methods were based mainly on the dogmatic analysis of the Civil Code, as well as on the use of civil law literature and rich court jurisprudence.

Keywords: civil law, compensation, harm, damage, recompense, liability for damages

VARIA

Wojciech Szczepan Staszewski*

**SPOTKANIE MŁODYCH NAUKOWCÓW POLSKIEJ GRUPY
STOWARZYSZENIA PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO (ILA)
29 MARCA 2019 ROKU W LUBLINIE**

W dniu 29 marca 2019 roku w Lublinie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej odbyło się drugie Spotkanie Młodych Naukowców Polskiej Grupy Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego (ILA). Inicjatywa spotkań młodych naukowców zrodziła się podczas wyboru władz Polskiej Grupy ILA w 2017 roku i z tego też względu powołano w składzie władz Stowarzyszenia członków Zarządu ds. Młodych Naukowców dra hab. Artura Kozłowskiego, prof. UWr oraz dra hab. Bartłomieja Krzana, prof. UWr¹. Pierwsze tego typu spotkanie odbyło się we Wrocławiu w dniu 16 kwietnia 2018 roku.

Seminarium otworzył dr hab. Bartłomiej Krzan, prof. UWr, który powitał zebranych oraz przypomniał idee spotkań. Zwrócił uwagę, że formuła zakładająca udział zarówno młodych adeptów nauki, jak i ich opiekunów naukowych oraz członków Polskiej Grupy ILA ma zapewnić możliwość przedstawienia koncepcji prowadzonych badań i przedyskutowania dotychczasowych wyników, w tym dodatkowej weryfikacji stawianych hipotez. Podziękował też prof. dr hab. Annie

* dr hab. Wojciech Szczepan Staszewski prof. US, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, adres e-mail: wojciech.staszewski@usz.edu.pl. ORCID: 0000-0002-4139-3475

¹ Zob. E. Cała-Wacinkiewicz, *Nowe władze Grupy Polskiej Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego (ILA). Walne Zebranie, Warszawa, 13 października 2017 r.*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2017, t. XXVII, nr 4, s. 169–170; W.S. Staszewski, *Walne Zebranie (sprawozdawczo-wyborcze) Grupy Polskiej Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego (ILA), Warszawa, 13 października 2017 r.*, „Studia Prawnicze KUL” 2017, nr 4, s. 303–304.

Przyborowskiej-Klimczak, dziekanowi Wydziału Prawa i Administracji UMCS i kierownikowi Katedry Prawa Międzynarodowego Publicznego, za zaproszenie do Lublina i umożliwienie odbycia tego spotkania na Wydziale Prawa i Administracji UMCS.

Przyjęta formuła zakłada, że po prezentacji założeń rozprawy doktorskiej dokonanej przez adepta nauki następuje dyskusja z udziałem wszystkich uczestników seminarium.

W pierwszej części spotkania wyniki swoich dotychczasowych badań zaprezentowali: mgr Jakub Wojas (rozprawa doktorska pt. *Kwestia kontynuacji państwowości Wielkiego Księstwa Litewskiego po 1795 r. w świetle prawa międzynarodowego publicznego*), którego opiekunem naukowym jest prof. dr hab. Roman Kwiecień (UJ), mgr Karolina Szwarc (rozprawa doktorska pt. *Dowody w postępowaniu przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym*), nad którą opiekę naukową sprawuje dr hab. Przemysław Saganek, prof. INP PAN, oraz mgr Mateusz Osiecki (rozprawa doktorska nt. terroryzmu lotniczego w świetle prawa międzynarodowego), którego opiekunem naukowym jest dr hab. Joanna Połatyńska, prof. UŁ.

W drugiej części seminarium mgr Weronika Wątor, której opiekunem naukowym jest dr hab. Michał Kowalski, prof. UJ, dokonała prezentacji pracy pt. *Ugody zawierane w strasburskim systemie ochrony praw człowieka przez Polskę po wejściu w życie Protokołu 14*. Następnie mgr Jakub Puszkowski mówił o należytej staranności przewoźnika w przewozie ładunku drogą morską, a mgr Jan Buławski przedstawił założenia pracy nt. rozstrzygania morskich sporów kompetencyjnych i wygłosił referat pt. *Morskie planowanie przestrzenne a samodzielność planistyczna gminy*. Obie prace pisane są pod kierunkiem dr hab. Doroty Pyc, prof. UG.

Z kolei w dalszej części spotkania mgr Weronika Skowron-Mihaescu, której opiekunem naukowym jest prof. dr hab. Anna Przyborowska-Klimczak, zaprezentowała założenia przygotowywanej pracy pt. *Prawa dziecka do nauki w uniwersalnym i europejskim systemie ochrony praw człowieka*. Następnie mgr Rafał Czarski, nad którym opiekę naukową sprawuje prof. dr hab. Jerzy Menkes (SGH), przedstawił wyniki swoich badań nt. znaczenia współpracy Parlamentu Europejskiego z parlamentami państw członkowskich UE w procesie stanowienia prawa. Jako kolejny zaprezentował założenia rozprawy doktorskiej pt. *Ochrona miejsc kultu religijnego podczas konfliktów zbrojnych w świetle prawa międzynarodowego* mgr Artur Świstak, którego opiekunem naukowym jest prof. dr hab. Anna Przyborowska-Klimczak. Ostatniej prezentacji pt. *Dostęp jednostki do między-*

narodowych mechanizmów rozstrzygania sporów jako wyzwanie dla autonomii i spójności prawa UE: przykład EKPCz i prawa ochrony inwestycji dokonał mgr Bartosz Soloch, omawiając założenia rozprawy doktorskiej pisanej pod kierunkiem prof. dr hab. Anny Wyrozumskiej (UŁ) i dr Anny Czaplińskiej (UŁ) jako promotora pomocniczego.

Każde z wystąpień wywołało żywą dyskusję i duże zainteresowanie uczestników seminarium. W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele z wielu ośrodków naukowych, w tym z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Uniwersytetu Gdańskiego, Uniwersytetu Łódzkiego, Uniwersytetu Jagiellońskiego, Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Uniwersytetu Szczecińskiego, Uniwersytetu Rzeszowskiego, Uniwersytetu Wrocławskiego.

Zamknięcia seminarium dokonał dr hab. Bartłomiej Krzan, prof. UW, podsumowując obrady i dziękując wszystkim uczestnikom za udział. Podkreślił, że spotkania te w istotny sposób służą integracji młodych naukowców oraz ogólnie środowiska prawników-internacjonalistów, a także przyczyniają się w dużym stopniu do lepszego rozeznania się w badaniach prowadzonych przez poszczególne ośrodki. Złożył też podziękowania prof. dr hab. Annie Przyborskiej-Klimczak za umożliwienie odbycia tego spotkania na Wydziale Prawa i Administracji UMCS oraz za stworzenie miłej i serdecznej atmosfery. Na koniec prof. dr hab. Jerzy Menkes, przewodniczący Polskiej Grupy Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego (ILA), podziękował za zorganizowanie tego przedsięwzięcia i owocne obrady.

