

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIwersYTET SZCZECIŃSKI

SĄD APELACYJNY W SZCZECINIE
WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W SZCZECINIE

Acta Juris Stetinensis



2/2021 (34)

Rada Naukowa

Zbigniew Kuniewicz – Przewodniczący Rady Naukowej – Uniwersytet Szczeciński | Andrzej Bisztyga – Uniwersytet Zielonogórski | Roman Hauser – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu | Andrzej Jakubecki – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie | Andrzej Marciniak – Uniwersytet Łódzki | Jacek Mazurkiewicz – Uniwersytet Zielonogórski | Mirosław Nazar – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie | Zbigniew Ofiarski – Uniwersytet Szczeciński | Adam Olejniczak – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu | Lech Paprzycki – Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie | Tadeusz Smyczyński – Polska Akademia Nauk | Roman Wieruszewski – Polska Akademia Nauk | Vytautas Nekrošius – Uniwersytet Szczeciński | sędzia Beata Górka – Prezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie | sędzia Grzegorz Jankowski – Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie | Arkadiusz Windak – sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, Przewodniczący II Wydziału | Rosario Sapienza – University of Catania School of Law (Włochy) | Ashok R. Patil – National Law School of India University (Indie) | Fursa Svitlana Yaroslavivna – Kiev National University (Ukraina) | Henry Zhuohao Wang – China University of Political Science and Law (Chiny) | John Sorabji – University College London (Wielka Brytania) | José García-Añón – University of València (Hiszpania) | Lydia Terekhova – Omsk State University (Rosja) | Masahiko Omura – Chuo University Law School (Japonia) | Elena Kudryavtseva – Moscow State University (Rosja) | Alexandre Freitas Câmara – Rio de Janeiro Judicial School (Brazylia) | Jayesh Rathod – American University Washington College of Law (Stany Zjednoczone Ameryki) | Rett R. Ludwikowski – Columbus School of Law, The Catholic University of America (Stany Zjednoczone Ameryki) | Lilia Abramchik – Yanka Kupala State University of Grodno (Białoruś) | Frieder Dünkler – University of Greifswald (Niemcy) | Emilio Castorina – University of Catania (Włochy)

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

Redaktor naczelny | Wojciech Szczepan Staszewski

Zastępca Redaktora naczelnego | Ewa Kowalewska

Sekretarz redakcji | Maria Wysocka

Redaktorzy tematyczni | Agata Pyrzyńska, Szymon Słotwiński

Członkowie redakcji | Adriana Tomczyk

Redakcja językowa | Natalia Józwiak (j. polski), Agnieszka Kotula-Empringham (j. angielski)

Korekta językowa | Ewelina Piotrowska

Skład komputerowy | Sonia Dubois

Publikacja wydana dzięki wsparciu finansowemu

Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie

Wersja papierowa jest wersją pierwotną

Pełna wersja publikacji jest dostępna na stronie:

<https://wnus.edu.pl/ais/pl/>

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne online w międzynarodowych bazach danych: Central European Journal of Social Sciences and Humanities, cejsh.icm.edu.pl | Central and Eastern European Online Library (CEEOL), www.ceeol.com | BazHum, bazhum.muzhp.pl | Directory of Open Access Journals (DOAJ), doaj.org | European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH PLUS)

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2021

ISSN (print) 2083-4373 | ISSN (online) 2545-3181

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I. Ark. wyd. 16,0. Ark. druk. 16,5. Format B5. Nakład 202 egz.

Spis treści

ARTYKUŁY

Łukasz Bernaciński – Assessment of the transparency of the functioning of the Church Fund in Poland in terms of granting it	9
Kamil Krauschar – Ocena wpływu czynnika ludzkiego jako bezpośredniej determinanty funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych. Praktyczny zarys problematyki	27
Jacek Krystek – Formal requirements for authors of project information cards	49
Judit Tóth, Renáta Kálmán – Legal education at the crossroads of social responsibility and the development of individual competencies – experience at the University of Szeged (Hungary)	59
Elżbieta Małecka – Wpływ pandemii COVID-19 na polski sektor kolejowy	75
Michał Ostrowski – Modyfikacje konstrukcji stabilizującej reguły wydatkowej w 2020 roku	91
Maciej Szmigiero – Administracyjna „legislacja covidowa” w świetle zasad tworzenia prawa	111
Piotr Uziębło – Nowelizacje regulaminu Sejmu w czasie pandemii w 2020 roku. Zapewnienie efektywności działania izby czy próba ograniczenia praw opozycji?	131

GŁOSY

Michał Lewandowski – Analiza wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 kwietnia 2020 roku w sprawie C 830/18 w aspekcie dyskryminacji dzieci pracowników przygranicznych	151
---	-----

ZE SZCZECIŃSKIEJ WOKANDY

Z WOKANDY SĄDU APELACYJNEGO W SZCZECINIE

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie I Wydział Cywilny z dnia 10 września 2020 roku (I AGa 144/19)	163
---	------------

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 30 czerwca 2020 roku (III AUa 129/20)	179
--	-----

Z WOKANDY WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W SZCZECINIE

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 10 lutego 2021 roku (II SA/Sz 956/20)	189
---	-----

RECENZJE

Małgorzata Ofiarska, Zbigniew Ofiarski, <i>Fundusz dróg samorządowych.</i> <i>Komentarz</i> , Wolters Kluwer, Warszawa 2020 (Rafał Dowgier)	215
Aleksandra Klich, <i>Zawieszenie postępowania egzekucyjnego</i> , Currenda, Sopot 2020 (Marcin Uliasz)	223
Przemysław Zdyb, <i>Postępowania administracyjne przed Prezesem Urzędu Regulacji</i> <i>Energetyki</i> , C.H. Beck, Warszawa 2020 (Łukasz Dawid Dąbrowski)	229
Agata Pyrżyńska, <i>Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim</i> <i>prawie wyborczym</i> , C.H. Beck, Warszawa 2019 (Krzysztof Urbaniak)	237

SPRAWOZDANIA

Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Dylematy polskiego prawa wyborczego”, Szczecin, 3 grudnia 2020 roku (Tomasz Kowalczyk)	247
II Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Samobójstwo w prawie polskim i naukach pokrewnych”, Szczecin, 10–11 grudnia 2020 roku (Martyna Sowa, Konrad Burdziak)	251
Seminarium naukowe „Czy Unia Europejska ma przyszłość?”, 14 grudnia 2020 roku (Agata Szwed, Karolina Słotwińska)	261

Contents

ARTICLES

Łukasz Bernaciński – Assessment of the transparency of the functioning of the Church Fund in Poland in terms of granting it	9
Kamil Krauschar – Assessment of the impact of the human factor, as a direct determinant, on the functioning of district electoral commissions. A practical outline of the problem	27
Jacek Krystek – Formal requirements for authors of project information cards	49
Judit Tóth, Renáta Kálmán – Legal education at the crossroads of social responsibility and the development of individual competencies – experience at the University of Szeged (Hungary)	59
Elżbieta Małecka – The influence of the COVID-19 pandemic on the Polish railway sector.....	75
Michał Ostrowski – Modifications in the structure of the stabilizing expenditure rule in 2020	91
Maciej Szmigiero – Administrative “COVID legislation” in the light of the principles of law-making	111
Piotr Uziębło – Amendments to the rules of procedure of the Sejm during the 2020 pandemic. Ensuring effectiveness of the functioning of the chamber or an attempt to limit the rights of the opposition?	131

COMMENTARIES ON JUDICIAL DECISIONS

Michał Lewandowski – Analysis of the judgment of the Court of 2 April 2020 in case C 830/18 in the aspect of discrimination against children of frontier workers.....	151
--	-----

FROM SZCZECIN CASE LIST

FROM THE LIST OF THE COURT OF APPEAL IN SZCZECIN

Judgment of the Court of Appeal in Szczecin of 10 September 2020 (I AGa 144/19) ..	163
Judgment of the Court of Appeal in Szczecin of 30 June 2020 (III AUa 129/20).....	179

FROM THE LIST OF THE VOIVODESHIP ADMINISTRATIVE COURT
IN SZCZECIN

Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Szczecin of 10 February 2021 (II SA/Sz 956/20)	189
---	-----

REVIEWS

Małgorzata Ofiarska, Zbigniew Ofiarski , Fundusz dróg samorządowych. Komentarz [<i>Local Government Roads Fund. Commentary</i>], Wolters Kluwer, Warszawa 2020 (<i>Rafał Dowgier</i>)	215
Aleksandra Klich , Zawieszenie postępowania egzekucyjnego [<i>Suspension of enforcement</i>], Curranda, Sopot 2020 (<i>Marcin Uliasz</i>)	223
Przemysław Zdyb , Postępowania administracyjne przed Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki [<i>Administrative proceedings before the President of the Energy Regulatory Office</i>], C.H. Beck, Warszawa 2020 (<i>Łukasz Dawid Dąbrowski</i>)	229
Agata Pyrzyńska , Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym [<i>Supervisory responsibilities of the National Electoral Commission in Polish electoral law</i>], C.H. Beck, Warszawa 2019 (<i>Krzysztof Urbaniak</i>)	237

REPORTS

National Scientific Conference “Dilemmas of Polish electoral law”, Szczecin, 3 December 2020 (<i>Tomasz Kowalczyk</i>)	247
II National Scientific Conference “Suicide in Polish law and related sciences”, Szczecin, 10-11 December 2020 (<i>Martyna Sowa, Konrad Burdziak</i>)	251
Scientific seminar “Does the European Union have a future?”, 14 December 2020 (<i>Agata Szwed, Karolina Słotwińska</i>)	261

ARTYKUŁY



Łukasz Bernaciński
Ph.D. student
University of Lodz, Poland
e-mail: lukasz.bernacinski@edu.uni.lodz.pl
ORCID: 0000-0002-3491-8675



Assessment of the transparency of the functioning of the Church Fund in Poland in terms of granting it

Abstract

This paper attempts to assess the transparency of the Church Fund's operations in the area of awarding grants for the maintenance and renovation of historic sacred buildings and for supporting socially useful ecclesiastical activities. For this purpose, the author has outlined the procedure for awarding grants from the Church Fund by the Minister of the Interior and Administration. The author has also presented the practice of secretly increasing the budget of the Church Fund during the financial year, as observed in recent years, and the problem of not publishing decisions on awarding grants insofar as they concerned the distribution of funds from the said increase in the Fund's budget. Basic measures have been proposed to potentially contribute to increasing the transparency of the granting procedure and to build citizens' trust in the State. The area related to the financing of the Church Fund should be considered as non-transparent. On the other hand, the transparency of the grant award procedure is given credit for it is transparent, albeit apparently quite complicated, and is communicated to applicants in a comprehensible manner.

When presenting the said procedure and assessing the functioning of the Church Fund in this respect, the author analyses and interprets the current provisions of the constitutional, statutory and sub-statutory rank laws in force applicable to the subject matter. Incidentally, elements of the historical overview of applicable laws are also used.

Keywords: grants, public funds, Church Fund, transparency

Introduction

The Church Fund was established under the Act of 20 March 1950 on property in mortmain, the guarantee of arable farms to parish priests and on the establishment of the Church Fund (Dz.U. (Journal of Laws) No. 9, item 87, hereinafter: the Act on property in mortmain) as the equivalent for the ecclesiastical land property nationalised after World War II.¹ A restitutive measure by design, it was meant to serve as a platform for transferring funds to aggrieved churches and other religious associations.² Apart from numerous irregularities present in the functioning of the Fund from its very establishment³ and the evolution of purposes financed by the Fund, grants are still awarded from the Fund's budget to rebuild, maintain and renovate sacred and ecclesiastical facilities of historical value, and to support socially useful ecclesiastical activities (charities, care and education work, as well as initiatives to combat social dysfunctions and the related cooperation between government agencies, the Catholic Church and other churches and religious associations).⁴ At present, in accordance with the constitutional rule of equality of churches and other religious associations⁵, the Fund's support can be enjoyed by a wider group of entities than just aggrieved religious communities. It must be noted that the extension of the right to receive support from the Church Fund to religious communities not

1 J. Koredczuk, Entry: *Dotacje państwowe dla związków wyznaniowych*, in: A. Mezglewski (ed.), *Leksykon prawa wyznaniowego*, Warszawa 2014, p. 61.

2 According to Dariusz Walencik, before 1950, legal persons of the Catholic Church owned 168,963.9 ha of land, compared to only 32,699 ha in 1962. The difference meant that at least 136,264.9 ha of rural land had been nationalised. Estimates regarding nationalised ecclesiastical rural land provided in government documents and scientific studies fall within the range between 90,000 ha and 155,000 ha. An opinion by Michał Rynkowski is also known, according to which churches in Poland, including the Catholic Church, "had never been large landowners" but were deprived of a major part of their properties after World War II. For more information, cf. D. Walencik, *Nieruchomości Kościoła katolickiego w Polsce w latach 1918–2012. Regulacje prawne – nacjonalizacja – rewindykacja*, Katowice 2013, pp. 224–229; D. Walencik, *Rewindykacja nieruchomości Kościoła katolickiego w postępowaniu przed Komisją Majątkową*, Lublin 2008, p. 147; M. Rynkowski, *Państwo i Kościół*, in: G. Robbers (ed.), *Państwo i kościół w krajach Unii Europejskiej*, Wrocław 2007, p. 299.

3 M. Zawiślak, *Wydatkowanie środków Funduszu Kościelnego w latach 1950–1989*, "Studia z Prawa Wyznaniowego" 2009, vol. 12, pp. 241–266; J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, pp. 216–217.

4 Cf. Section 1 of the Statutes of the Church Fund as annexed to Resolution No. 148 of the Council of Ministers of 7 November 1991 on the Statutes of the Church Fund, Monitor Polski (Polish Monitor) No. 39, item 279 (hereinafter the Statutes of the Church Fund).

5 Article 25(1) of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, Dz.U. (Journal of Laws), No. 78, item 483 (hereinafter the Constitution).

aggrieved by nationalisation of their property seems to be a result the egalitarian understanding of equality which permits no differentiation between the rights held by churches and other religious association through demonstrating, or even not demonstrating at all, features which are relevant to a varying degree.⁶ A view is also known according to which extending the circle of entities eligible to draw benefits from the Church Fund is substantiated by implementation of the constitutional principles of equality of churches and other religious associations and cooperation of the State with all religious associations for the individual and the common good (Article 25(3) of the Constitution).⁷

Transparency may be understood as an institution which delineates the boundaries of access to specific information granted to an individual, a specific group of people or the general public. Such delineation should take account of the fact that aspects of transparency include openness which lies at the foundation of public life and democratic rule of law (as well as management of public property).⁸ This is confirmed by the Polish legislator in Article 61(1) of the Constitution which provides that a citizen has the right to obtain information about activities undertaken by public authorities and public servants. This right applies also to obtaining information on activities of economic and professional self-governing authorities as well as other persons and organisational units insofar as they perform tasks of public authority and manage communal assets or State Treasury property.

Transparency of public administration is based primarily on making and enforcing decisions in an open manner and on the grounds and within the limits of applicable law. It should be assumed that openness (or, more broadly, transparency) in public administration is manifested by *inter alia* ensuring free individual access to information (documents) and keeping the stakeholders informed about the decision-making procedure, the decision-maker in charge and reasons for a particular decision as well as by clarity of the procedures and plain language of decisions and information communicated to the stakeholders.⁹

6 Cf. A.M. Abramowicz, *Zasada równouprawnienia związków wyznaniowych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, "Studia z Prawa Wyznaniowego" 2015, vol. 18, pp. 238-240, P. Borecki, M. Pietrzak, *Glosa do wyroku TK z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02*, "Przegląd Sejmowy" 2003, vol. 5, pp. 98-100.

7 A. Mezglewski et al., op. cit., p. 245.

8 For more information, see Sz. Osowski and B. Wilk, *Jawność jako zasada demokratycznego państwa prawnego*, "Krajowa Rada Sądownictwa" 2016, vol. 4, pp. 27-34.

9 Cf. E. Zielińska, *Transparentność*, in: J. Itrich-Drabarek (ed.), *Encyklopedia administracji publicznej*, Warszawa 2018, p. 214.

The purpose of this paper is to attempt to assess the transparency of operations of the Church Fund in the area of awarding grants from the Fund's budget. To this end, the author outlines the procedure for awarding grants and promulgating grant decisions as well as the recent practice of increasing the Fund's budget during the financial year. The matters in question are assessed from the perspective of the requirement for transparent operations of public administration.

Background information

The church fund was established under Article 8 of the Act on property in mortmain, as the equivalent for nationalised ecclesiastical rural land.¹⁰ Only churches and other religious associations aggrieved by nationalization were to be the beneficiaries of the Fund. In practice, the Fund was used throughout the period of the Polish People's Republic as a tool for implementing the state's denominational policy, designed to cause changes in the religious structure of the society.¹¹

The Church Fund commenced its operations as late as in September 1951.¹² The Conference of the Episcopate of Poland's decision not to participate in the Fund's work is *inter alia* considered as the reason behind the delayed inauguration of the Fund, as a result of which the statutes of the Fund were adopted only on 21 February 1951. Being in conflict with Article 10(3) of the Act on property in mortmain, the statutes were never promulgated.¹³ In accordance with the legislation, the Fund was to be formed by revenues from seized rural land and state subsidies adopted by the Council of Ministers¹⁴, which were meant to be earmarked solely for ecclesiastical and charity purposes in accordance with the provisions of the Act on property in mortmain.¹⁵ In practice, since the start of its operations, the Fund has relied only on contributions from the state budget.¹⁶

10 For more information on the historical and political circumstances accompanying the establishment of the Church Fund see M. Winiarczyk-Kossakowska, *Przejęcie przez państwo "dóbr martwej ręki" (W pięćdziesiątą rocznicę)*, "Państwo i Prawo" 2000, no. 12, pp. 51-65.

11 Cf. A. Mezglewski et al., op. cit., p. 239.

12 M. Zawisłak, *Wydatkowanie...*, p. 241 with footnotes.

13 M. Winiarczyk-Kossakowska, op. cit., p. 62.

14 Article 8 of the Act on property in mortmain.

15 Article 1(4) of the Act on property in mortmain.

16 In 1990-1996, the Fund had a separate bank account and earned additional, relatively small, sums on bank interests.

The current form of the Polish system of financing churches and other religious associations from public funds can be divided, after Tadeusz Stanisławski, into three categories – positive, negative and indirect financing.¹⁷ The essence of positive financing is the direct transfer of funds from the state budget to churches and other religious associations due to religious activities carried out by a religious association, and in the case of natural persons – on account of their having the status of a clergyman. This category includes the financing of the broadly understood pastoral care of uniformed services, including the military pastoral care together with the structure of the Polish Army Field Ordinariate, as well as the activities of the Church Fund in the field of paying some social and health insurance contributions for certain groups of clergy. Expending the funds from the Church Fund in the remaining scope can be considered as the cost of the state related to providing it by churches and other religious associations in the performance of public functions.¹⁸ Negative financing consists in not burdening the religious associations, in whole or in part, with public tributes, which are collected from other entities in a similar situation. The exemptions mostly concern direct and local taxes, less often indirect ones.¹⁹ The essence of indirect financing involves the creation by the legislator of such legal mechanisms that will become an incentive for third parties to financially aid churches and other religious associations. This category includes, for example, the basic source of income for religious communities, i.e. offerings (donations made, for example, on the occasion of worship) or the possibility of deducting from the tax base donations made for the purposes of religious worship or church charity and care activities.²⁰

The historical legislator set the Fund five goals listed *expressis verbis* in Article 9(1) of the Act on property in mortmain, but before 1990, the Fund also pursued objectives not described in the normative acts.²¹ After 1990, these goals

17 T. Stanisławski, *Sposoby finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych ze środków publicznych*, in: D. Walencik (ed.), *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989–2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, Katowice–Bielsko-Biała 2009, pp. 338–340.

18 Cf. P. Stanisławski, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych a finansowanie związków wyznaniowych*, in: T.J. Zieliński (ed.), *Bezstronność religijna, światopoglądowa i filozoficzna władz Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, pp. 116–117.

19 T. Stanisławski, *Finansowanie instytucji wyznaniowych ze środków publicznych w Polsce*, Lublin 2011, pp. 74–91.

20 Cf. R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2016, pp. 485–487.

21 M. Zawislak, *Wydatkowanie...*, pp. 248–253, 258–265.

were expanded due to the publication of the regulation of the Council of Ministers²² and the Statute of the Church Fund. Another change in the catalogue of the Fund's objectives took place on 1 January 1999, with the entry into force of the Act on the social insurance system.²³ In Article 99 of this act, the legislator decided to delete Article 9(1)(3) of the Act on property in mortmain, stating that the Church Fund will provide coverage for clergy with sickness insurance in justified cases. On the other hand, Article 9(1)(4), referring to a special pension for socially meritorious clergymen, was changed, so that its current wording ensures that the Church Fund will provide for the payment of social insurance contributions for clergy in the amount specified in the Act on the social insurance system. At present, three categories of purposes supported by the Church Fund are named: payments of a part of social and health insurance contributions for certain groups of the clergy, maintenance and renovation of historical sacred facilities, and support of socially useful ecclesiastical activities.²⁴ Under Article 10(2) of the Act on property in mortmain, the Council of Ministers was authorised to adopt the Fund's statutes to regulate the organisation of the Church Fund, the manner of establishing its authorities and operating rules. At present, the Fund is supervised by the Minister of Internal Affairs and Administration, who is in charge of the government administration domain of religious denominations and national and ethnic minorities. The Minister is also the administrator of Part 43 of the state budget, i.e. religious denominations and national and ethnic minorities.²⁵ Legal support of the Fund is provided by the Department of Religious Denominations and National and Ethnic Minorities (hereinafter: Department) of the Ministry of Internal Affairs and Administration.

The Church Fund was increased in 2010, and then continuously since 2012, it has been increased during financial years by allocation of funds from either the

²² Regulation of the Council of Ministers of 23 August 1990 on extending the scope of the Church Fund's objectives, Dz.U. (Journal of Laws), No. 61, item 354.

²³ Act of 13 October 1998 on the social insurance system, consolidated text, Dz.U. (Journal of Laws) of 2020, item 266.

²⁴ A. Czohara, *Podstawy prawne zadań Funduszu Kościelnego w III RP*, in: P. Borecki et al. (eds.), *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Prof. Michała Pietrzaka*, Warszawa 2009, pp. 201–202; A. Mezglewski et al., op. cit., pp. 246–248.

²⁵ Section 1 of the Regulation of the Prime Minister of 18 November 2019 on the detailed remit of the Minister of Internal Affairs and Administration, Dz.U. (Journal of Laws), item 2264.

special-purpose or general reserve of the state budget.²⁶ In 2010, the amount of PLN 4,621,000 was allocated from the special-purpose reserve, and since it was higher than the deficit in the Church Fund's budget (related to insufficient funds for implementation of the Fund's principal purpose), PLN 2,150,200 was returned as unused funds. In 2012-2014, the Church Fund's budget remained unchanged and was subsidised each year with PLN 2,125,900, PLN 23,856,000 and PLN 38,769,000 each year respectively. In 2015, although the Fund's budget was increased compared with the previous year, it became necessary to allocate a special-purpose reserve of PLN 9,829,000. In 2016 alone, the Church Fund was awarded three special-purpose subsidies of PLN 3,986,000, PLN 11,434,000 and PLN 11,789,600 respectively. The situation repeated the following year, with subsidies amounting to PLN 8,895,000, PLN 14,805,000 and PLN 1,838,000 respectively. In 2018, the Church Fund's budget was increased during the financial year by PLN 21,190,000.²⁷ In 2019, the budget of the Church Fund was increased nine times (seven times from the general reserve of the state budget and twice from the special-purpose reserve) for a total amount of PLN 29,947,560.41. In 2020, the Fund's budget was increased four times (once from the general state budget reserve) by a total amount of PLN 41,016,090.12. As at 17 March 2021, the Fund's budget for 2021 has not been increased.²⁸

Table 1. Comparison of the amount of the budget of the Church Fund provided for in the Budget Act with the data of the Ministry of the Interior and Administration on the amount of the budget of the Church Fund in 2010-2021²⁹

Year	The budget of the Church Fund entered in the Budget Act (PLN)	Budget of the Church Fund according to data from the Ministry of Interior and Administration (PLN)
2010	86 336 000	86 336 000 + 4 621 000
2011	89 185 000	89 185 000
2012	94 374 000	94 374 000 + 2 125 900

²⁶ Efforts to transfer the Church Fund assets to Part 83 Earmarked reserves within the Budget Act. Cf. D. Walencik, *Wydatkowanie środków Funduszu Kościelnego w latach 1951-2016*, in: M. Bielecki (ed.), *Kwestie majątkowe w prawie wyznaniowym*, Lublin 2018, pp. 29-30.

²⁷ Ł. Bernaciński, *Wydatkowanie środków Funduszu Kościelnego w XXI w.*, "Łódzkie Studia Teologiczne" 2019, no. 28, issue 3, pp. 53-55.

²⁸ Response of the Department of Security of the Ministry of Interior and Administration to the request for public information, reference number DBI-WODO-0667-2-80 / 2021, document in the author's private collection.

²⁹ Sources: Ł. Bernaciński, *Wydatkowanie...*, pp. 53-54; *Response...*, op. cit. The amounts in the table have been rounded to full zlotys.

Year	The budget of the Church Fund entered in the Budget Act (PLN)	Budget of the Church Fund according to data from the Ministry of Interior and Administration (PLN)
2013	94 374 000	94 374 000 + 23 856 000
2014	94 374 000	94 374 000 + 38 769 000
2015	118 230 000	118 230 000 + 9 829 000
2016	126 230 000	118 230 000 + 27 209 600
2017	133 230 000	133 230 000 + 25 538 000
2018	156 893 000	156 893 000 + 21 190 000
2019	140 834 000	140 834 000 + 29 947 560
2020	140 834 000	140 834 000 + 41 016 090
2021	140 834 000	140 834 000

The continuous nature of this practice cannot be justified by potential errors in annual projections of amounts to be allocated in the following financial year to the Fund's fixed purpose, i.e. payments of a part of social and health insurance contributions for certain groups of the clergy. The more so as, over the years, the budget subsidies for the Fund earmarked in the Budget Act for a given year were often lower than the Fund's spending on its principal purpose in the preceding year. The failure to report actual needs of the Fund to the Minister of Finance was referred to in a report by the Supreme Audit Office as "failure to exercise due diligence".³⁰ It can be presumed that the deliberate underrating of the Church Fund's budget in the Budget Act has become an element of a political strategy aimed at hiding the actual annual state budget expenditures on the Fund's purposes from anticlerical constituents.³¹ The media and general public tend to focus their attention on the size of the Church Fund's budget only during the period of drafting and adopting the Budget Act for a given year. Most of the population and journalists have no knowledge of asset transfers from the state budget's special-purpose or general reserve, which leads to increasing the Church Fund's budget in secret from the general public. This presumption is confirmed by the lack of promulgation of decisions on the distribution of funds from the budget increase, which will be described in greater detail further in this paper. Actions of this type represent extreme discretionism and are detrimental to the standards established in line with the principle of openness in public life.

³⁰ For more information, see D. Walencik, *Wydatkowanie...*, pp. 33-35 including the literature referenced therein.

³¹ Ł. Bernaciński, *Wydatkowanie...*, p. 56.

It should be noted that the idea of liquidating the Church Fund has been present in the public debate since the 1990s. Since then, attempts have been made to liquidate the Fund several times, but to no avail. In 2013, a draft act amending the act on guarantees of freedom of conscience and religion and some other acts was sent to public consultations and inter-ministerial arrangements, the content of which was to replace the Church Fund with a civil tax deduction.³² Also in this case, the change did not take place.³³

Initiatives eligible for grants from the Church Fund

The Church Fund awards grants for the maintenance and renovation of historical sacred and ecclesiastical facilities. Projects considered as sacral include construction, extension or reconstruction of a church building or a chapel, as well as adaptation of any other building to sacral purposes.³⁴ Adaptation of hospital or prison premises to allow people to take part in a Holy Mass is not considered a sacral project.³⁵ In this light, initiative of these types are not eligible for grants from the Church Fund. Since the above legal definition of a sacral project is quite narrow, facilities considered as sacred for the purpose of the Church Fund's operations include those where the faithful gather regularly to exercise religious worship in an organised manner. Facilities considered as ecclesiastical include buildings which accompany sacred facilities and are situated in their vicinity, e.g. buildings which represent the dwelling of a parish priest or rector and a parish chancellor or rectory, buildings which represent the dwelling of curates, buildings which represent the dwelling of secular employees of a parish or rectory (an organist's house), buildings which represent catechetical facilities and buildings of a religious house serving the

³² Draft Act amending the act on guarantees of freedom of conscience and religion and some other acts, <https://mc.bip.gov.pl/archiwum-bip-mac/prawo-i-prace-legislacyjne-archiwum/projekty-aktow-prawnych-archiwum/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-gwarancjach-wolnosci-sumienia-i-wyznania.html> (accessed 11.03.2021).

³³ Cf. Ł. Bernaciński, *Perspektywy wprowadzenia modelu asygnaty podatkowej do polskiego systemu finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych*, Warszawa 2021, pp. 88-91.

³⁴ Article 41(2) of the Act of 17 May 1989 on the relations between the State and the Catholic Church in the Republic of Poland, consolidated text, Dz.U. (Journal of Laws) of 2019, item 1347.

³⁵ Article 31(3) and Article 32(2) of the Act of 17 May 1989 on the relations between the State and the Catholic Church in the Republic of Poland, consolidated text, Dz.U. (Journal of Laws) of 2019, item 1347; B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008, p. 260.

purpose of providing pastoral services or aid in the sacred facility concerned³⁶ – in the Catholic Church, as well as corresponding buildings in other religious communities. In practice, to have historical value, a building must have features described in the Act on the protection and care of historical monuments.³⁷ Article 3(1) of the said Act defines a historical monument as a movable or immovable property, or a part or group thereof, either manmade or human activity-related, which is a testimony to a past epoch or event, and preservation of which lies in the public interest because of its historical, artistic or scientific value. Article 3(6) of the Act defines maintenance works as actions meant to protect and preserve the substance of a historical monument and stop the process of its destruction as well as documentation of these actions. According to the construction law, renovation means construction works in an existing building or structure which are meant to restore it to its original condition but are not routine maintenance, in which other-than-original construction materials may be used.³⁸

Due to the aforementioned definition of maintenance works, the Church Fund provided grants primarily for activities focused on the substance of buildings. Since 2017, the granting practice has included also initiatives concerning maintenance of movable furnishings of sacred facilities and fixed elements thereof.³⁹ That change has not been duly communicated. Beginning in 2017, the Fund started to accept grant applications for the maintenance of furnishings of sacred facilities, but the change in the granting practice was announced on the Fund's website only after some time. This means failure to meet the directive to communicate the administration's intentions in sufficient advance for stakeholders to be able to safeguard their interests. In this case, a number of applicants who had duly prepared their applications by familiarising themselves with the scope of works eligible for grants from the Fund, did not include any maintenance works concerning movable furnishings. The said failure to communicate the intention to change the granting practice led to inequality among the applicants in a given year, putting those who duly prepared their applications in a disadvantaged position.

³⁶ Article 60(2) of the Act of 17 May 1989 on the relations between the State and the Catholic Church in the Republic of Poland, consolidated text, Dz.U. (Journal of Laws) of 2019, item 1347.

³⁷ Act of 23 July 2003 on the protection and care of historical monuments, consolidated text, Dz.U. (Journal of Laws) of 2020, item 282.

³⁸ Article 3(8) of the Act of 7 July 1994 on the Construction Law, consolidated text, Dz.U. (Journal of Laws) of 2019, item 1186.

³⁹ For more information, see Ł. Bernaciński and J. Wojtasik, *Beneficjenci dotacji udzielanych z Funduszu Kościelnego w latach 2016-2018*, "Gubernaculum et Administratio" 2019, vol. 19, no. 1, p. 95.

The Church Fund awards grants also for socially useful ecclesiastical activities which involve, principally, running homes for orphans, elderly people, physically or mentally disabled and other categories of people who need care; running hospitals, other medical institutions and pharmacies; organising assistance in maternity protection; organising aid to orphans, victims of natural disasters and epidemics, victims of wars, families and people who are impoverished or in a difficult health situation, including people deprived of their liberty; running nurseries, orphan care homes, dormitories and shelters; providing assistance in ensuring leisure for children and youth in need; promoting the idea of helping others and promoting social attitudes which contribute to it; providing aid to victims of natural disasters and people in dire need abroad.⁴⁰ In order to effectively perform the aforementioned activities, churches and other religious associations have the right to establish and run, in accordance with applicable legislation, appropriate institutions, including facilities for those in need of care, hospitals and other medical institutions within the meaning of regulations on medical activities, as well as nurseries and shelters for children.⁴¹ Grants from the Church Fund cover mainly works which involve adaptation, modernisation, renovation, construction or extension of the aforementioned facilities run by churches and other religious societies. Practice shows that the Fund awards grants also for participation of beneficiaries of socially useful ecclesiastical activities in summer camps and clubs, furnishing of classrooms and purchase of teaching materials and, occasionally, for kitchen equipment, meals or admission tickets. In principle, the Fund does not finance any costs of the up-keeping of the aforementioned facilities, but such support is not ruled out in specially justified cases. In this respect, the practice is relatively stable and uniform.

The procedure for awarding grants from the Church Fund

Entities eligible to receive grants from the Church Fund include legal persons of legally recognised churches and other religious associations. This means churches and other faith communities whose relations with the state are regulated under separate legislative acts as well as those entered in the Register of Churches and

⁴⁰ Article 39 of the Act of 17 May 1989 on the relations between the State and the Catholic Church in the Republic of Poland, consolidated text, Dz.U. (Journal of Laws) of 2019, item 1347.

⁴¹ Article 24(1) of the Act of 17 May 1989 on the guarantees of the freedom of conscience and religion, consolidated text, Dz.U. (Journal of Laws) of 2017, item 1153.

Religious Associations.⁴² Grants are awarded on the basis of applications. Eligible entities submit their applications on an official form directly to the Church Fund's Board or through representations of their churches or other religious associations to the Fund. The Church Fund's statute provides also for authorising the Fund's Board to award grants on its own initiative, but it is a defunct provision.⁴³

Applications submitted by the prescribed call deadline⁴⁴ are checked for compliance with the formal requirements and subjected to preliminary evaluation. In the case of any deficiencies, the applicant is informed of the deadline to rectify them, and if they are not rectified by that deadline, the documentation is returned to the applicant. The applicant is informed if the application cannot be processed due to failure to meet the formal requirements.

At the next stage, the Director of the Department appoints a commission which he or she chairs. The commission includes also a vice chair and two members – Department employees. The commission recommends applications, including grant amounts, to the Minister of Internal Affairs and Administration. Decisions regarding recommendations are made in an open vote by simple majority. In the event of an even distribution of votes, the chair of the commission has the decisive vote. In their deliberations, members of the commission are allowed to consult outside experts and other Department employees. The commission may also request applicants, either directly or indirectly, to clarify and supplement their applications and annexes thereto. Additionally, a visit to the facility referred to in the application is allowed to compare its state of preservation with the application documents and to assess the actual needs.⁴⁵ When analysing applications and formulating recommendations, the commission relies on the following criteria:

- a) the Church Fund's budget allocated to grants;
- b) conformance of the purpose applied for with the scope of tasks performed by the Fund;

⁴² Cf. Articles 30-31 of the Act of 17 May 1989 on the guarantees of the freedom of conscience and religion, consolidated text, Dz.U. (Journal of Laws) of 2017, item 1153.

⁴³ Section 8 of the Statutes of the Church Fund.

⁴⁴ Application call deadlines are announced by the Minister of Internal Affairs and Administration. To meet the deadline, applicants can simply send their applications at a Polish post office before the lapse of the deadline. Where justified (due to a random event or important public interest), the Minister may accept an application submitted after the deadline.

⁴⁵ M. Zawisławski, *Prawne i finansowe aspekty działalności Funduszu Kościelnego w latach 1989–2009*, in: D. Walencik (ed.) *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989–2009). Analizy-dyskusje-postulaty*, Katowice – Bielsko-Biała 2009, pp. 365–366.

- c) the current technical condition of the facility referred to in the grant application, in particular the level of threat to the facility if it requires renovation;
- d) the actual ability to complete the works included in the application by the end of the calendar year;
- e) whether the expected costs of the works included in the application are reasonable as well as the applicant's financial commitment and identification of other sources of financing by the applicant;
- f) the scale of the task included in the application and the progress in its implementation.

At its meetings, the commission discusses the analyses of respective applications, selects applications and prepares a list of recommended applications with proposed grant amounts. These lists represent a draft decision of the Minister of Internal Affairs and Administration regarding grants to be awarded. Within maximum seven days from the commission's meeting, the chair of the commission submits the lists to the Minister of Internal Affairs and Administration in order for the Minister to make a decision on awarding grants from the Church Fund. When deciding about grants and amounts thereof, the Minister of Internal Affairs and Administration relies on the following equivalent criteria⁴⁶:

- a) the Church Fund's budget allocated to grants;
- b) the current technical condition of the building referred to in the grant application;
- c) findings of inspections conducted at the applicant's registered office or the site of works referred to in the application;
- d) the scale of the task included in the application and the progress in its implementation;
- e) social demand for the project referred to in the application and the financial capacity of the local community;
- f) the impact of the project referred to in the application on the local community;
- g) the significance of the historical-grade facility referred to in the application to preservation and protection of the cultural heritage;
- h) settlement of accounts for previous grants, if awarded.

⁴⁶ At present, the criteria on which the commission relies when analysing applications and formulating recommendations, and the criteria on which the Minister of Internal Affairs and Administration relies when deciding about grants and amounts thereof are published on the Church Fund's website. As pointed out by D. Walencik, in 2016 applicants were not informed of the substantive criteria used for assessing their applications (D. Walencik, *Wydatkowanie...*, op. cit., p. 37), although these criteria had already been known and used before – cf. T. Stanisławski, *Finansowanie...*, op. cit., p. 129.

Decisions of the Minister of Internal Affairs and Administration are published on the Ministry's website. In practice, however, only decisions regarding grants from sources other than the special-purpose or general reserve of the state budget are published.⁴⁷ Funds obtained in such a manner are allocated by way of the same procedure, but the related decisions of the Minister of Internal Affairs and Administration are not communicated openly. Failure to publish certain decisions can be detected only by comparing the total value of grants awarded with the sum of grants communicated in the published decisions. The fact that those certain decisions are not published means that their beneficiaries are also unknown to the public. The hidden true amount of grants awarded by the Fund and some of the beneficiaries of those grants cannot be uncovered by the general public, journalists or even some of the scholars and commentators who study the Church Fund.

It should also be added that applicants are informed in writing if they have been awarded grants from the Church Fund, including the purpose for which a respective grant has been awarded.⁴⁸ Based on decisions made by the Minister of Internal Affairs and Administration, draft agreements with applicants are prepared to include provisions on the purpose and amount of the grant, the manner of its transfer and the date by which it must be used. Such an agreement regulates the manner in which the progress in works may be checked as well as dates and rules regarding settlement of accounts for the grant and possible return of the unused portion.⁴⁹ Section 10 of the Church Fund's statute rules that grants from the Church Fund are provided on a cashless basis and are subject to settlement of accounts with the Fund's Board within 12 months under the provisions of generally applicable financial and accounting regulations. The deadline may be extended in special cases with the consent of the Board of the Church Fund.

Conclusions

Legal persons of all churches and other religious associations with regulated relationships with the State are eligible to receive grants from the Church Fund.

⁴⁷ Information of 8 March 2019 provided by the Ministry of Internal Affairs and Administration in response to a request for access to public information (ref. no DBI-WODO-0667-3-7/2019). The document is in the private collection of the author of this paper.

⁴⁸ Benefits provided from the Fund are earmarked benefits within the meaning of Article 127(1)(1) (b) of the Act of 27 August 2009 on the public finance, consolidated text, Dz.U. (Journal of Laws) of 2019, item 869.

⁴⁹ M. Piszcz-Czapla, *Kryteria wydatkowania środków Funduszu Kościelnego*, "Studia z Prawa Wyznaniowego" 2009, vol. 12, p. 350.

Although such a wide definition of the discussed circles is inconsistent with the Act on property in mortmain, it is justified by implementation of the constitutional principles of equality of churches and other religious associations and cooperation between them and the state for the individual and the common good. The Church Fund awards grants for the reconstruction, maintenance and renovation of sacred facilities of historical value and for ecclesiastical charity and care activities. Since the establishment of the Fund, its budget has been built entirely on subsidies from the state budget. Recent years have seen a new practice of increasing Church Fund's budget during the financial year by subsidising it from either the special-purpose or general reserve of the state budget. Furthermore, decisions regarding grants awarded from the Fund's budget increase are not published on the Fund's website. This coherent action should be considered as deliberate concealment of the amounts spent by the Church Fund from the public. The area related to the financing of the Fund should be considered as non-transparent. Unfortunately, this ascertainment has remained valid since the very establishment of the Fund, and neither the change of Poland's political system nor subsequent changes of governments after 1990 have managed to abolish it.

The transparency of the Church Fund's grant award procedure deserves credit. Although quite complicated, the procedure seems to be transparent and is communicated to applicants in an appropriate and comprehensible manner. It should be said that the definitions of historical sacred and ecclesiastical facilities have been based strictly on the existing legislation rather than on some new concepts developed for the Fund's own purposes. The same applies to the definition of categories of entities which perform ecclesiastical charity and care activities. If the formal requirements are not met, the applicant is duly notified, which allows them to modify the application and reapply for a grant. Also, the criteria to be followed by the commission have been defined, where the commission recommends applications to the Minister of Internal Affairs and Administration before final grant decisions are made. Since these criteria are to a large extent assessment-based, applicants should be allowed to view the results of the selection procedure in an uncomplicated manner and to be informed of the reasons for which their applications have been rejected. One should also consider introducing the option to modify an application to the extent indicated by the commission. This would contribute to increasing the openness of the grant award procedure and, more importantly, would build a dialogue between the administration and applicants and increase the citizens' trust in the state.

References

- Abramowicz A.M., *Zasada równouprawnienia związków wyznaniowych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, "Studia z Prawa Wyznaniowego" 2015, vol. 18.
- Bernaciński Ł., *Perspektywy wprowadzenia modelu asygnaty podatkowej do polskiego systemu finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych*, Warszawa 2021.
- Bernaciński Ł., *Wydatkowanie środków Funduszu Kościelnego w XXI w.*, "Łódzkie Studia Teologiczne" 2019, vol. 28, issue 3.
- Bernaciński Ł., Wojtasik J., *Beneficjenci dotacji udzielanych z Funduszu Kościelnego w latach 2016-2018*, "Gubernaculum et Administratio" 2019, vol. 19, issue 1.
- Borecki P., Pietrzak M., *Glosa do wyroku TK z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02*, "Przegląd Sejmowy" 2003, vol. 5.
- Czohara A., *Podstawy prawne zadań Funduszu Kościelnego w III RP*, in: P. Borecki et al. (eds.), *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Prof. Michała Pietrzaka*, Warszawa 2009.
- Koredczuk J., *Entry: Dotacje państwowe dla związków wyznaniowych*, in: A. Mezglewski (ed.), *Leksykon prawa wyznaniowego*, Warszawa 2014.
- Krukowski J., *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008.
- Mastalski R., *Prawo podatkowe*, Warszawa 2016.
- Mezglewski A., Misztal H., Stanisławski P., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011.
- Osowski Sz., Wilk B., *Jawność jako zasada demokratycznego państwa prawnego*, "Krajowa Rada Sądownictwa" 2016, vol. 4.
- Piszczyk-Czapla M., *Kryteria wydatkowania środków Funduszu Kościelnego*, "Studia z Prawa Wyznaniowego" 2009, vol. 12.
- Rakoczy B., *Ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Rynkowski M., *Państwo i Kościół w Polsce*, in: G. Robbers (ed.), *Państwo i kościół w krajach Unii Europejskiej*, Wrocław 2007.
- Stanisławski T., *Finansowanie instytucji wyznaniowych ze środków publicznych w Polsce*, Lublin 2011.
- Stanisławski T., *Sposoby finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych ze środków publicznych*, in: D. Walencik (ed.), *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989–2009). Analizy – dyskusje – postulaty*, Katowice–Bielsko-Biała 2009.
- Stanisławski P., *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych a finansowanie związków wyznaniowych*, in: T.J. Zieliński (ed.), *Bezstronność religijna, światopoglądowa i filozoficzna władz Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.
- Walencik D., *Nieruchomości Kościoła katolickiego w Polsce w latach 1918–2012. Regulacje prawne – nacjonalizacja – rewindykacja*, Katowice 2013.
- Walencik D., *Rewindykacja nieruchomości Kościoła katolickiego w postępowaniu przed Komisją Majątkową*, Lublin 2008.

- Walencik D., *Wydatkowanie środków Funduszu Kościelnego w latach 1951-2016*, in: M. Bielecki (ed.), *Kwestie majątkowe w prawie wyznaniowym*, Lublin 2018.
- Winiarczyk-Kossakowska M., *Przejęcie przez państwo "dóbr martwej ręki" (W pięćdziesiątą rocznicę)*, "Państwo i Prawo" 2000, No. 12.
- Zawiślak M., *Prawne i finansowe aspekty działalności Funduszu Kościelnego w latach 1989-2009*, in: D. Walencik (ed.), *Prawo wyznaniowe w Polsce (1989-2009). Analizy-dyskusje-postulaty*, Katowice-Bielsko-Biała 2009.
- Zawiślak M., *Wydatkowanie środków Funduszu Kościelnego w latach 1950-1989*, "Studia z Prawa Wyznaniowego" 2009, vol. 12.
- Zielińska E., *Transparentność*, in: J. Itrich-Drabarek (ed.), *Encyklopedia administracji publicznej*, Warszawa 2018.

CITATION

Bernaciński Ł., *Assessment of the transparency of the functioning of the Church Fund in Poland in terms of granting it*, "Acta Iuris Stetinensis" 2021, No. 2 (Vol. 34), 9-25,
DOI: 10.18276/ais.2021.34-01.



Kamil Krauschar¹
e-mail: kamil.krauschar@wp.pl
ORCID: 0000-0001-9368-5974



Ocena wpływu czynnika ludzkiego jako bezpośredniej determinanty funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych. Praktyczny zarys problematyki

Streszczenie

W artykule przedstawiono wybrane zagadnienia prawnych uwarunkowań działania obwodowych komisji wyborczych i ich wpływu na proces wyborczy. Na tle dotychczasowych rozwiązań kodeksowych zasadnym jest dokonanie przeglądu zaistniałych zdarzeń z udziałem członków obwodowych komisji wyborczych w przeprowadzonych wyborach w latach 2018–2020 do: organów jednostek samorządu terytorialnego, Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Parlamentu Europejskiego oraz na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Celem publikacji jest uzyskanie odpowiedzi na postawione pytania: 1) Jakie determinanty bezpośrednio wpływają na funkcjonowanie procesu wyborczego? 2) W jaki sposób oddziałuje czynnik ludzki (członkowie obwodowych komisji wyborczych) na prawidłowy przebieg procesu wyborczego? 3) Czy obecny model zgłaszania (*in fine* powoływania, rezygnacji, uzupełniania) członków w skład obwodowych komisji wyborczych wymaga ingerencji ze strony ustawodawcy? Analiza dotychczasowych problemów przybliży zakres stwierdzonych nieprawidłowości, stanowi również przyczynek do dokonania zmian legislacyjnych prawa wyborczego. Kompleksowe ujęcie przedstawionego tematu pozwoliło na zapoznanie się z praktycznym

¹ Prawnik, urzędnik wyborczy, członek Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, członek Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie.

zarysem problemów dotyczących działania obwodowych komisji wyborczych. W tym celu zastosowano metodę prawnodogmatyczną, opartą na poglądach doktryny, która równolegle została wzmocniona metodą empiryczną. Zastosowanie wieloaspektowych metod badawczych służy procesowi empirycznej weryfikacji przedstawionych w publikacji tez.

Słowa kluczowe: prawo wyborcze, czynnik ludzki, obwodowa komisja wyborcza, głosowanie, administracja wyborcza

Wprowadzenie

W systemie demokratycznego państwa prawa zagadnienia związane z legislacją wyborczą (*in fine* wyborami) kształtują rudymenatny aspekt życia publicznego. W ujęciu prawno-instytucjonalnym wybory stanowią mechanizm umożliwiający udział obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (tzw. instytucja wybieralności organów: jednostek samorządu terytorialnego, Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Parlamentu Europejskiego oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej)². Wskazać należy, że czynne prawo wyborcze kwalifikowane jest w sposób dychotomiczny. W pierwszej kolejności wyrażany jest pogląd o zaliczeniu go do indywidualnego, samodzielnego prawa podmiotowego (jako prawa człowieka)³ z uwagi na to, że „wolne wybory i wolność wypowiedzi, a w szczególności wolność debaty politycznej, stanowią wspólnie fundament każdego systemu demokratycznego, są ze sobą związane i wzajemnie się wzmacniają”⁴. Z drugiej strony prawo wyborcze utożsamiane jest z prawem do partycypacji jako formą sprawowania władzy⁵ w imieniu wszystkich obywateli (zasada przejawu suwerenności narodu)⁶. O konkretyzacji sprawowania władzy w danym państwie wypowiadał się m.in. D. Nohel, który stwierdził, że „bez wyborów, bez otwartego współzawodnictwa sił społecznych i grup politycznych

2 Zob. A. Szmyt, *Konstytucyjne podstawy prawa wyborczego w świetle „Ankiety Konstytucyjnej”*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3, s. 37.

3 Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona dnia 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, w: *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, oprac. A. Przyborska-Klimczak, Lublin 1996, s. 154–159.

4 M.A. Nowicki, *Komentarz do art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, w: M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2009, s. 2.

5 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 145.

6 A. Jamróz, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993, s. 41.

o władzę, nie ma demokracji”⁷. Urzeczywistnienie natury państwa demokratycznego związanego z istnieniem prawa wyborczego, zdaniem G. Kryszenia, stanowi „najważniejszą konsekwencję głoszonej przez Konstytucję idei suwerenności narodu i wiążącej się z nią zasady reprezentacji politycznej”⁸, co więcej – wypełnienie tej idei następuje przez swoich przedstawicieli (organów państwowych) lub bezpośrednio⁹. Naród za pośrednictwem organów państwowych Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje zwierzchnią władzę. Władza ta podlega weryfikacji¹⁰ podejmowanych przez rządzących państwem¹¹ działań i stwierdzonych przez wyborców¹² zaniechań.

Ustawa zasadnicza zajmuje najwyższą pozycję wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego¹³, a tym samym zawiera zbiór norm prawnych kształtujących element porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. W sferze kultury prawa pozytywnego (stanowionego) wskazuje się, że hierarchia norm prawnych nierozzerwalnie związana jest ze strukturą oraz organizacją organów władzy publicznej, działającej na podstawie i w granicach prawa, w tym realizujących swoją działalność legislacyjną¹⁴. Aspekty prawa wyborczego zostały podniesione do rangi normy konstytucyjnej jako najwyższego stanowionego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Czynne prawa wyborcze, o których mowa w art. 62 ustawy zasadniczej, statuuje gwarancję przysługujących praw obywatelom (wyborcom) w postaci wyrażania swojej woli (wyboru przedstawiciela) w rządzeniu sprawami o charakterze publicznym, odpowiednio na szczeblu: centralnym (ogólnokrajowym), regionalnym (wojewódzkim), lokalnym (powiatowym, gminnym). Przepis ten określa, że obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat. Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wybor-

7 D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 26.

8 G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 9.

9 Art. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.), zamiennie jako „ustawa zasadnicza”.

10 Por. G. Dostatni, *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, LEX nr 136576.

11 Por. T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w Konstytucji*, w: J. Trzcinski (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Warszawa 1997, s. 99, 102.

12 L. Garlicki, *op. cit.*, s. 145 i n.

13 Art. 87 ustawy zasadniczej.

14 R. Tokarczyk, *Współczesne kultury prawne*, wyd. IV, Kraków 2005, s. 142.

czych. Konstrukcja przepisu bezspornie wskazuje na prawa polityczne obywatela, do których zalicza się: uprawnienie do korzystania z czynnego prawa wyborczego poprzez wyrażenie swojej aprobaty lub dezaprobaty dla określonej opcji rządzącej, opcji politycznej (danego ugrupowania), programu politycznego, określonego kandydata oraz możliwości opowiedzenia się za wariantem odpowiedzi zadany w pytaniu referendalnym¹⁵.

W odniesieniu do przywołanych unormowań, uzasadnione jest uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania:

1. W jaki sposób należy wyeliminować trudności związane z permanentną rotacją kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych (zgłaszania ich przez pełnomocników wyborczych, rezygnacji oraz uzupełnienia ich składów) w celu odciążenia komisarzy wyborczych *in fine* pracowników delegatur Krajowego Biura Wyborczego oraz pracowników urzędów gmin (miast), na kanwie obowiązujących uregulowań prawnych?
2. Jaki winien być szczególny zakres poziomu merytorycznego i etycznego członków obwodowej komisji wyborczej stanowiącego implikację prawidłowego oraz sprawnego przeprowadzenia wyborów?

Za pomocą wybranych metod badawczych autor przedstawił wielowymiarową analizę dylematów związanych z prawidłowym funkcjonowaniem obwodowych komisji wyborczych, a przede wszystkim przybliżeniu praktyczny i systemowy problem związany z bezpośrednim oddziaływaniem czynnika ludzkiego (członka komisji) na proces wyborczy.

Ponadto celem artykułu naukowego jest dokonanie przeglądu możliwości prawnych związanych z prawidłowym działaniem obwodowych komisji wyborczych w prowadzonych czynnościach związanych z przeprowadzeniem głosowania i ustaleniem jego wyników w obwodzie, zarówno przez jednolitą komisję, jak i dwa odrębne ciała kolegialne powołane odrębnie do przeprowadzenia głosowania, a także do ustalenia jego wyników¹⁶. W ujęciu końcowym podniesione zostały postulaty w zakresie podjęcia omawianej tematyki w przedmiocie uregulowania w kodeksie wyborczym zmian odnoszących się bezpośrednio do funkcjonowania

¹⁵ Por. F. Rymarz, *Udział sędziów w organach wyborczych*, w: F. Rymarz (red.), *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, Warszawa 2000, s. 33.

¹⁶ Art. 5 pkt 74 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 130) w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2017 r., poz. 15 i 1089 oraz z 2018 r., poz. 4 dalej jako: k.w.) wprowadzono zmiany polegające na dodaniu w dziale II w rozdziale 7 art. 181a w brzmieniu: art. 181a – W każdym obwodzie głosowania w wyborach powołuje się obwodową komisję wyborczą ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodową komisję wyborczą ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie.

obwodowych komisji wyborczych. Przedstawiony praktyczny zarys dostrzeżonej problematyki w stosowaniu prawa wyborczego mógłby stanowić przyczynek do odpowiedniego zreformowania podstawowego ciała kolegiального w procesie wyborczym.

Ujęcie ogólne prawnych uwarunkowań funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych

Ogólny ustrój organów wyborczych precyzuje art. 152 k.w., w którym dokonano formalnego podziału na dwie grupy organów administrujących sprawami związanymi z przeprowadzeniem wyborów. Wyróżnia się po pierwsze organy stałe, do których zaliczono Państwową Komisję Wyborczą oraz komisarzy wyborczych, po drugie organy czasowe (niestałe), do których zalicza się odpowiednio okręgowe, rejonowe i terytorialne komisje wyborcze oraz obwodowe komisje wyborcze¹⁷. Organy powołane *ad hoc* (tzw. organy doraźne) zostały ukonstytuowane w celu przeprowadzenia zarządzonych wyborów¹⁸. Obwodowe komisje wyborcze stanowią fundament w hierarchii organów wyborczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, co *de facto* przekłada się na prawidłowe oraz sprawne przeprowadzenie zarządzonych wyborów¹⁹.

Obwodowe komisje wyborcze powoływane są przez właściwy organ wyborczy – komisarza wyborczego²⁰ do realizacji ustawowych zadań wyborczych w stałych lub odrębnych obwodach głosowania. Ich udział w wyborach przejawia się w sposób zróżnicowany. W zarządzonych wyborach o zasięgu ogólnopolskim do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej obwodowa komisja przeprowadza wybory obok Państwowej Komisji Wyborczej oraz okręgowej komisji wyborczej²¹. Z kolei w wyborach do Parlamentu Europejskiego podstawowy, doraźny organ wyborczy przeprowadza wybory obok

¹⁷ Art. 152 § 2 k.w.

¹⁸ A. Pyrżyńska, *Społeczni obserwatorzy wyborów w polskim prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze” 2018, t. 26, s. 15.

¹⁹ A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010, s. 200–218; A. Kisielewicz, *Organy wyborcze*, w: K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz (red.), *Samorządowe prawo wyborcze*, Warszawa 2010, s. 49–91.

²⁰ Art. 152 § 1 k.w. w zw. z art. 182 § 1 k.w. Zob. A. Skotnicki, *Skład obwodowych komisji wyborczych i obwodowych komisji do spraw referendum*, w: F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Warszawa 2007, s. 155–165.

²¹ Art. 262 § 1 k.w.

okręgowej i rejonowej komisji wyborczej, również przy udziale Państwowej Komisji Wyborczej²². Natomiast wybory do organów jednostek samorządu terytorialnego, pod nadzorem Państwowej Komisji Wyborczej i komisarzy wyborczych, przeprowadzają: wojewódzkie, powiatowe, gminne oraz obwodowe komisje wyborcze²³.

W obecnym stanie prawnym w każdym obwodzie głosowania powołuje się obwodową komisję wyborczą, która realizuje zadania przewidziane w kodeksie wyborczym dla obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie. Powyższe unormowanie dotyczy wyborów do Sejmu i do Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do Parlamentu Europejskiego, a także przeprowadzanych w toku kadencji wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego, z wyłączeniem wyborów ponownych do organów tych jednostek²⁴. W stosunku do zarządzonych wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzanych w związku z zakończeniem kadencji rad oraz w wyborach ponownych do organów tych jednostek ustawodawca określił, iż czynności związane z przeprowadzeniem procesu wyborczego realizować będą dwie doraźne komisje wyborcze, tj. obwodowa komisja wyborcza ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodowa komisja wyborcza ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie.

Wskazać należy, że w 2018 roku ustawodawca nowelizacją prawa wyborczego dokonał podziału obwodowych komisji wyborczych na niezależne komisje o odrębnych kompetencjach. Pierwotnie uregulowano, że w każdym obwodzie głosowania w wyborach powołuje się obwodową komisję wyborczą ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodową komisję wyborczą ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie²⁵. Po przeprowadzonych w 2018 roku wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego dokonano jednak kolejnej zmiany dotyczącej przepisów w zakresie powoływania obwodowych komisji wyborczych, co było wynikiem stwierdzonych problemów praktycznych stosowania nowych rozwiązań prawnych²⁶. Wyłączono z zakresu stosowania zmienionych przepisów, o których mowa wyżej, wybory do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej,

22 Art. 339 § 1 k.w.

23 Art. 178 § 1 k.w. w zw. z art. 413 k.w., art. 451 k.w., art. 460 k.w., art. 475 k.w.

24 Art. 181a § 1 pkt 1 k.w. w zw. z art. 181a § 2 k.w.

25 Art. 5 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 130).

26 A. Pyrżyńska, *Obwodowe komisje wyborcze w wyborach samorządowych. Wybrane zagadnienia na tle praktyki wyborów z 2018 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 1 (53), s. 196.

wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a także wybory do Parlamentu Europejskiego²⁷. W tych wyborach nie stosuje się modelu dualistycznego obwodowych komisji wyborczych, pozostano przy dotychczasowych rozwiązaniach, w których jedna i ta sama komisja odpowiedzialna jest za: przeprowadzenie głosowania w obwodzie, czuwania w dniu wyborów nad przestrzeganiem prawa wyborczego w miejscu i czasie głosowania, ustalenia wyników głosowania w obwodzie i podanie ich do publicznej wiadomości, przesłanie wyników głosowania do właściwej komisji wyborczej²⁸.

Obwodowe komisje wyborcze powoływane są spośród wyborców zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych lub upoważnione przez nich osoby²⁹. Dodatkowo należy zaznaczyć, że swój akces w członkostwie obwodowej komisji wyborczej mogą zgłaszać kandydaci indywidualni bezpośrednio komisarzowi wyborczemu³⁰. Pomimo dokonanych ostatnich nowelizacji prawa wyborczego³¹ ustawodawca nie zdecydował się na podjęcie uregulowań związanych z nałożeniem na potencjalnych członków obwodowych komisji wyborczych minimalnych wymagań, jakimi powinni odznaczać się w prowadzeniu czynności związanych z procesem wyborczym³². Ustawodawca w ubieganiu się o członkostwo w obwodowej komisji wyborczej nie nałożył na kandydatów szczególnego obowiązku znajomości prawa wyborczego³³, posiadania uprzedniego doświadczenia zawodowego w pracach komisji, legitymowania się niekaralnością za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, posiadania wykształcenia lub wyższego wykształcenia kierunkowego (np. w stosunku do osób pełniących funkcję przewodniczącego lub jego zastępcy), kwalifikacji lub umiejętności na określonym poziomie czy też stosownych wartości etycznych³⁴. Przypomnieć należy, że ustawa nie nakłada na kandydatów na członków komisji szczególnych wymagań, ograniczając je jedynie do cenzusu wieku – kandydat musi mieć ukończone 18 lat najpóźniej w dniu dokonania zgłoszenia, a także do

27 Art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r., poz. 273).

28 Art. 185 k.w. w zw. z art. 181a § 1 pkt 1 k.w. w zw. z art. 181a § 2 k.w.

29 Art. 182 § 2 k.w.

30 Art. 182 § 8c k.w.

31 Art. 1 pkt 22 lit. c ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r., poz. 273) dokonał modyfikacji przepisu art. 182 § 4 k.w. (odnosi się do wymogów kandydata na członka komisji).

32 A. Pyrzyńska, *Obwodowe komisje...*, s. 208.

33 A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim...*, s. 218.

34 *Ibidem*, s. 219.

cenzusu zamieszkania³⁵ (domicyl), który warunkuje, że osoba będąca kandydatem na członka komisji może zostać zgłoszona do komisji na obszarze województwa, w którym stale zamieszkuje³⁶. Należy skonstatować, że minimalne warunki, jakie musi spełnić kandydat, mają wydzźwięk społeczny³⁷. Jak zauważył J. Zbieranek, „brak dbałości ustawodawcy o zapewnienie odpowiedniego poziomu merytorycznego i etycznego członków tych komisji, ma istotny wpływ na sprawne i zgodne z prawem przeprowadzenie wyborów (...). Na tej podstawie kształtuje się społeczny obraz działania wszystkich organów wyborczych, decydujący o zaufaniu obywateli do demokratycznego mechanizmu wyłaniania władzy przedstawicielskiej”³⁸.

Ocena wybranych problemów działania obwodowych komisji wyborczych

Analizując trudności związane z funkcjonowaniem obwodowych komisji wyborczych, warto szczególnie zwrócić uwagę na czynniki, jakie miały bezpośredni wpływ na prawidłowy oraz sprawny przebieg procesu wyborczego. W wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego, Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Parlamentu Europejskiego oraz na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej można wyszczególnić następujące problemy:

- a) przeświadczenie kandydatów o biernym udziale w obwodowej komisji wyborczej i o czynnym udziale w pracach jedynie przewodniczącego lub jego zastępcy, jak również przekonanie o udziale „czynnika fachowego”, jakim w poprzednim stanie prawnym³⁹ byli pracownicy samorządowi urzędów gmin lub gminnych

³⁵ W literaturze przedmiotu zaznacza się, że wspólnotę samorządową tworzą wszyscy mieszkańcy danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa, niezależnie od tego, czy są w niej zameldowani na pobyt stały, czasowy, czy mieszkają bez zameldowania. Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 49. Zob. art. 16 ust. 1 ustawy zasadniczej – Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.

³⁶ Art. 182 § 4 k.w.

³⁷ A. Sokala, *Administracja wyborcza w polskim kodeksie wyborczym*, w: K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 150.

³⁸ J. Zbieranek, w: K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018, Lex. Por. A. Pryzyńska, *Obwodowe komisje...*, s. 208.

³⁹ Art. 182 § 2a k.w. określał, że w skład obwodowych komisji wyborczych, o których mowa w § 2, powołuje się także po jednej osobie wskazanej przez wójta spośród pracowników samorządowych gminy lub gminnych jednostek organizacyjnych. Przepis ten został uchylony przez art. 5 pkt 75 lit. b ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału

- jednostek organizacyjnych, desygnowani przez wójta do każdej komisji obwodu stałego i odrębnego;
- b) brak podstawowej wiedzy i doświadczenia członków komisji w pracach tego organu (nieuczestniczenie lub pobieżne uczestniczenie w organizowanych szkoleniach, brak elementów samokształcenia, m.in. zaznajomienia się z wytycznymi Państwowej Komisji Wyborczej, przepisami kodeksu wyborczego);
 - c) brak zaangażowania, należytej staranności oraz lekceważące podejście członków do realizowanych zadań przez organ doraźny;
 - d) rotacja zgłoszonych członków obwodowych komisji wyborczych determinowanych sprawami osobistymi, np. choroby, wyjazdy służbowe, zbieg zaplanowanych urlopów itd.;
 - e) świadome zgłaszanie kandydatów w celu zablokowania miejsca w składzie podstawowym organu wyborczego, którzy w następstwie rezygnują z prac w komisji, przez co komisja powoływana jest w składzie niepełnym (minimalnym);
 - f) konflikty charakterologiczne (interpersonalne) osób zgłoszonych do udziału w pracach obwodowej komisji wyborczej, brak wzajemnej komunikacji pomiędzy członkami komisji⁴⁰;
 - g) podatność członków komisji na: pracę pod wpływem presji czasu, zmęczenie psychiczne i fizyczne, stres wywołany czynnikami zewnętrznymi (np. duży napływ wyborców do lokalu, awarie techniczne, praca od wczesnych godzin porannych do późnych godzin nocnych lub porannych).

Ukształtowanie odpowiedniego modelu działania obwodowych komisji wyborczych jest pożądane oraz uzasadnione. Oczekiwania dotyczące prawidłowego funkcjonowania tego organu były wielokrotnie wyrażane, zarówno w stanowiskach organów wyborczych, jak i literaturze przedmiotu. W związku z czym „zauważalny jest brak wyraźnej koncepcji w zakresie ukształtowania właściwego modelu funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych, jako korpusu rzetelnie przygotowanych osób, świadomych swojej roli i ciążącej na nich odpowiedzialności”⁴¹.

Warto w tym miejscu zasygnalizować również o kolejnej determinancie, która ma wpływ na szeroko pojęty proces wyborczy, a mianowicie o digitalizacji zgłoszeń kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych i podejmowanych wszelakich czynności następczych. Czynności związane z powoływaniem komisji wykonują komisarze wyborczy, urzędnicy wyborczy oraz urzędy gmin, działające

obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 130).

40 J. Haman, *Wybory samorządowe 2018. Raport z obserwacji*, Warszawa 2018, s. 8.

41 A. Pyrżyńska, *Obwodowe komisje...*, s. 196.

w ramach obsługi urzędnika wyborczego. Zgłoszenia kandydatów na członków komisji przyjmują urzędnicy wyborczy, właściwi dla gminy, w której siedzibę ma dana komisja, za pośrednictwem urzędu gminy. W m.st. Warszawie zgłoszenia przyjmowane są za pośrednictwem urzędów dzielnic m.st. Warszawy, właściwych dla siedziby danej komisji⁴². Należy przypomnieć, że na mocy art. 5 pkt 75 lit. b ustawy z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁴³ ustawodawca pozbawił udziału w pracach obwodowej komisji wyborczej reprezentanta samorządowej władzy wykonawczej. Według uchylonych rozwiązań prawnych w skład obwodowych komisji wyborczych powoływano także po jednej osobie wskazanej przez wójta spośród pracowników samorządowych gminy lub gminnych jednostek organizacyjnych. Podjęte działania ustawodawcy należy ocenić w sposób dualistyczny, zarówno negatywny, jak i pozytywny.

Pozbawienie udziału „czynnika fachowego”, jakimi niewątpliwie byli przedstawiciele sektora gminnego samorządowego, wpłynęło bezpośrednio na jakościowe funkcjonowanie komisji wyborczej, negatywnie oddziałując na funkcjonowanie komisji. Osoby te poprzez swoje przygotowanie merytoryczne oraz praktyczno-zawodowe (np. legitymowanie się odpowiednim poziomem wiedzy na temat wyborów, wieloletnim doświadczeniem w pracach komisji, praktycznych umiejętnościach) zapewniały prawidłowe działanie tego organu, a wręcz skutecznie wpływały na poprawność oraz sprawność podania wyników wyborów.

Natomiast akcentu pozytywnego należy upatrywać w „zwiększeniu roli społeczeństwa w procesie wybierania organów pochodzących z wyborów powszechnych, a także w kontroli tego procesu i organów odpowiadających za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów”⁴⁴. Ustawodawca dokonany zmianami „czynnika fachowego” zastąpił wprost „czynnikiem społecznym”, co ma zapewnić odpowiedni poziom przejrzystości, transparentności, „obywatelskiej kontroli nad procesem wyborczym (...)”. Mają one w zamiarze wnioskodawców wyeliminować, a przynajmniej w znaczącym wymiarze ograniczyć potencjalne nadużycia oraz nieprawidłowości.

⁴² § 3 ust. 2 i 3 Uchwały nr 161/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 czerwca 2020 r. w sprawie powoływania obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania utworzonych w kraju, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. (M.P. z 2020 r., poz. 520).

⁴³ Dz.U. 2018 r., poz. 130. Ustawodawca zdecydował o uchyleniu art. 182 § 2a k.w.

⁴⁴ Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk sejmowy nr 2001 z dnia 10 listopada 2017 r.).

Zwalczanie takich nadużyć jest troską o demokrację i wolności obywatelskie, a nie zaprzeczaniem tym wartościom⁴⁵. Ponadto obligatoryjne wyeliminowanie udziału pracownika samorządowego należy upatrywać w art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych⁴⁶, zgodnie z którym pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronnictwo lub interesowność, oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy. Przedstawiciel samorządowej władzy wykonawczej, pomimo tego, że „spełnia wymogi pozwalające na powołanie na członka komisji wyborczej, nie może być członkiem komisji wyborczej pochodzącym »ze wskazania« jednego z komitetów uczestniczących w wyborach, rodziłoby to bowiem uzasadnione podejrzenie o stronnictwo lub interesowność”⁴⁷. Innymi słowy dotychczasowy organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent) angażowałby pracowników własnego urzędu do pośredniego udziału w swojej prywatnej kampanii wyborczej, co jest szczególnie istotne w sytuacji ubiegania się o reelekcję. W literaturze podnosi się, że „funkcjonowanie administracji wyborczej musi być bowiem oparte na niezależności, apartyjności i apolityczności. Członkom obwodowych komisji wyborczych należy stworzyć warunki do podejmowania bezstronnych działań, wolnych od nacisków zewnętrznych, co umożliwi innym obywatelom efektywne skorzystanie z czynnego i biernego prawa wyborczego”⁴⁸.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym pełnomocnik wyborczy dokonuje zgłoszenia kandydatów na członków komisji na druku stanowiącym załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie powoływania obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania utworzonych w kraju⁴⁹. Zgłoszenia dokonywane są w postaci tradycyjnej, tzn. papierowej i muszą zostać przekształcone w formę cyfrową, co dodatkowo obciąża służby administracji wyborczej,

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1282 ze zm.

⁴⁷ A. Poglódek, *Pracownik samorządowy nie zawsze powinien zasiadać w komisji wyborczej*, <https://serwis.gazetaprawna.pl/samorząd/artykuly/1434014,pracownik-samorządowy-komisja-wyborcza.html> (dostęp 28.12.2020).

⁴⁸ A. Krzywoń, *Kto nie może zostać członkiem obwodowej komisji wyborczej. Czy ograniczenia są zgodne z Konstytucją?*, Warszawa 2018, www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Głos/ObserwujemyWybory/Kto%20nie%20może%20zostać%20członkiem%20obwodowej%20komisji%20wyborczej.pdf (dostęp 28.12.2020).

⁴⁹ Art. 182 § 11 k.w. – Państwowa Komisja Wyborcza określa sposób zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych, wzór zgłoszenia oraz zasady powoływania tych komisji, w tym tryb przeprowadzenia losowania.

w szczególności komisarzy wyborczych, *in fine* pracowników delegatur Krajowego Biura Wyborczego⁵⁰ oraz pracowników urzędów gmin (miast). Wiąże się to bowiem z czasochłonnym wprowadzaniem danych ze zgłoszeń papierowych do wersji elektronicznej w systemie Wsparcia Organów Wyborczych (WOW), następnie wielokrotnym uzupełnianiem, aktualizowaniem (np. w sytuacji rezygnacji) i wprowadzaniem danych zgłoszonych kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych pod presją czasu, nawet w ostatnich dniach przed ustawowym terminem – najpóźniej w 30. dniu przed dniem wyborów⁵¹.

Wdrożenie dodatkowego panelu (nakładki), np. „zgłaszania kandydatów do obwodowych komisji wyborczych” w systemie WOW dla pełnomocników wyborczych lub upoważnionych przez nich osób, stanowiącego przeniesienie źródłowe danych ze zgłoszenia papierowego, stanowi odpowiedź na „potrzebę stałego doskonalenia rozwiązań prawnych dotyczących przygotowania i przeprowadzenia wyborów”⁵², a także rozwiązań informatyczno-technologicznych. Za wdrożeniem rozwiązań informatycznych w systemie WOW dla pełnomocników wyborczych przemawia w szczególności:

- a) prawidłowe wprowadzanie i jednoczesne weryfikowanie przez pełnomocników wyborczych danych kandydatów na członków komisji bezpośrednio ze zgromadzonych zgłoszeń, które niejednokrotnie wypełniane są w sposób nieczytelny przez kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych;
- b) wyeliminowanie opóźnień związanych z przekazywaniem zgłoszeń przez pełnomocników wyborczych do urzędów gminy lub przed ostatecznym terminem zgłaszania kandydatów;
- c) podwyższenie poziomu sprawnej wymiany informacji potencjalnych członków obwodowych komisji wyborczych pomiędzy pełnomocnikami, a następnie pomiędzy urzędami gmin.

Zaakcentować w tym miejscu należy, że dostrzeżone problemy praktyczne powinny zostać rozwiązane bezpośrednio z udziałem osób odpowiedzialnych za fluktuację kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych. Przede wszystkim dotyczy to zgłoszeń dokonywanych przez pełnomocników wyborczych lub upoważnione przez nich osoby⁵³. Obecnie administracja wyborcza oraz jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań zleconych w zakresie

50 W sytuacjach, o których mowa w art. 182 § 8c k.w. w zw. z art. 182 § 8b k.w.

51 Art. 182 § 5 k.w.

52 Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 lutego 2020 r., ZPOW-501-5/20 w sprawie realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1581339521_Informacja_o_realizacji_przepisow.pdf (dostęp 17.10.2020).

53 Art. 182 § 2 k.w.

przeprowadzenia wyborów⁵⁴ notorycznie zderzają się z permanentną fluktuacją kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych (zgłaszania ich przez pełnomocników wyborczych, rezygnacji oraz uzupełnienia ich składów). Ze względu na krótkie terminy powołania obwodowych komisji wyborczych istotna jest więc „konieczność niezwłocznej weryfikacji bardzo dużej liczby zgłoszonych kandydatów”⁵⁵.

Ciężar prawidłowego zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych spoczywa w pierwszej kolejności na pełnomocnikach wyborczych lub osobach przez nich upoważnionych, a w drugiej na samych wyborcach, którzy wyrazili swój akces udziału w pracach komisji bezpośrednio komisarzowi wyborczemu. Dodatkowe wprowadzenie umocowań w przedmiocie wdrożenia czynności digitalizacji zgłoszeń kandydatów na członków komisji, z jednoczesnym zachowaniem doręczenia zgłoszeń kandydatów w formie dotychczasowej wraz z danymi osobowymi, uprzednią wyrażoną zgodą oraz podpisem własnoręcznym kandydata, niewątpliwie usprawni proces powoływania składu obwodowych komisji wyborczych.

Z kolei wprowadzenie rozwiązań typu organu profesjonalnego mogłoby być pożądanym rozwiązaniem, co w swej skuteczności przekładałoby się niewątpliwie na poprawę i sprawność funkcjonowania komisji, prowadziłoby jednak do wyeliminowania czynnika społecznego (brak przymiotu wzajemnej zależności) jako mechanizmu społecznej kontroli procesu wyborczego. Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być umocowanie obwodowych komisji wyborczych jako organu hybrydowego (tzw. organu półprofesjonalnego). Organ taki składałby się zarówno z osób posiadających odpowiednie wymagania oraz kwalifikacje stawiane przez kodeks wyborczy⁵⁶, jak i gwarantowałby udział w pracach komisji osób spełniających minimalne wymogi ustawowe (tzw. instytucja czynnika społecznego). Słusznie akcentuje się w literaturze przedmiotu, że można rozważyć „wprowadzenie *sui generis* korpusu członków obwodowych komisji wyborczych, a zatem umocowanie w przepisach obowiązku powołania przynajmniej jako części składu komisji osób o wyraźnie określonych kompetencjach wyborczych, które swoją funkcję sprawowałyby w sposób kadencyjny. Takie rozwiązanie gwarantowałoby, że podczas

54 Art. 124 § 1 pkt 4 k.w.

55 Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 lutego 2020 r., ZPOW-501-5/20, *op. cit.*

56 Państwowa Komisja Wyborcza wyrażała pogląd o ustanowieniu korpusu członków obwodowych komisji wyborczych lub wprowadzeniu wymogu, żeby przewodniczącymi i zastępcami obwodowych komisji wyborczych były osoby, które uzyskały certyfikat potwierdzający kompetencje do pełnienia tej funkcji. Zob. Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 stycznia 2019 r., ZPOW-502-1/19 w sprawie realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1549013020_Informacja_o_realizacji_przepisow_Kodeksu_wyborczego_oraz_propozycje_ich_zmiany.pdf (dostęp 17.10.2020).

wyborów praca obwodowych komisji nie byłaby oparta wyłącznie na wybiórczej wiedzy przypadkowych osób, lecz na kompleksowo przygotowanych i wykwalifikowanych oraz – co ważne – znających praktykę wyborczą podmiotach⁵⁷.

Zaproponowane rozwiązania nie osłabiają działania komisji, przeciwnie – powinny wzmocnić prawidłowość funkcjonowania tego organu. Oczywiście nie można zapominać o społecznym instrumencie kontroli wyborów – o obserwatorach społecznych, którzy czuwają nad przebiegiem przeprowadzonych wyborów oraz nad przestrzeganiem prawa wyborczego, jak również o realizacji celów, takich jak troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego⁵⁸. Istotną rolę w procesie wyborczym pełni także mąż zaufania⁵⁹, który jest „gwarancją prawidłowego przebiegu głosowania”, jest utożsamiany z obserwatorami, tylko że działającymi „z ramienia partii politycznych oraz osób ubiegających się o mandaty”⁶⁰. Mąż zaufania umocowany został w uprawnienia obserwowania wszystkich czynności komisji, do której został wyznaczony⁶¹, w szczególności:

- a) może być obecny przy przekazywaniu protokołu przez obwodową komisję wyborczą, przekazywaniu danych z protokołu przez rejonową komisję wyborczą, sprawdzaniu pod względem arytmetycznej poprawności ustalenia wyników głosowania przez pełnomocników oraz sprawdzaniu prawidłowości ustalenia wyników głosowania i elektronicznego przesyłania danych;
- b) może być obecny w lokalu wyborczym w czasie przygotowania do głosowania, głosowania, ustalania wyników głosowania i sporządzania protokołu;
- c) może wносить do protokołu uwagi z wymienieniem konkretnych zarzutów;
- d) może być obecny przy przewożeniu i przekazywaniu protokołu do właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia⁶².

Uczestnictwo obywateli w sprawowaniu kontroli procesu wyborczego nie może być w żaden sposób osłabione w komisji wyborczej, co przesądza o wielu alternatywnych instytucjach oraz podmiotach (obserwatorzy społeczni, mężowie zaufania, międzynarodowi obserwatorzy wyborów) biorących udział w życiu

⁵⁷ A. Pyrzyńska, *Obwodowe komisje...*, s. 209.

⁵⁸ Art. 103c § 1 k.w.

⁵⁹ Zob. M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 58.

⁶⁰ G. Kryszewski, *Standardy prawne...*, s. 222.

⁶¹ A. Sokala, *Mąż zaufania*, w: A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło (red.), *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 129.

⁶² Art. 103b § 1 k.w.

publicznym, w zapewnieniu transparentności, uczciwości w wyborach oraz dbałości o demokrację⁶³.

W ramach prawidłowego wypełniania przez podmioty administracji wyborczej zadań określonych w k.w. zasadne oraz celowe jest ustawowe zagwarantowanie wyeliminowania potencjalnych nieprawidłowości w przyszłości, a także usprawnienie działania komisji poprzez dodanie w k.w. zapisów o szczególnych wymaganiach kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych, a w rezultacie dodanie następujących jednostek redakcyjnych w brzmieniu:

1. Art. 182 § 4 k.w.: Osoba będąca kandydatem na członka obwodowej komisji wyborczej:
 - a) nie przekroczyła 70 lat⁶⁴;
 - b) składa oświadczenie, że nie była prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe popełnione umyślnie⁶⁵;
 - c) posiada co najmniej wykształcenie średnie.
2. 2. Art. 182 § 4a ust. 1 k.w.: Przewodniczący obwodowej komisji wyborczej oraz jego zastępca powinni:
 - a) spełniać warunki, o których mowa w art. 182 § 4 pkt 1–5 k.w.;
 - b) posiadać wykształcenie wyższe;
 - c) posiadać odpowiednią wiedzę z zakresu problematyki wyborów oraz niezbędne doświadczenie zawodowe.

⁶³ Zob. G. Kryszewski, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, t. XXI, s. 7 i n.

⁶⁴ Zastosowanie analogicznych rozwiązań, jak w przypadku członków Państwowej Komisji Wyborczej (zob. art. 158 § 1 pkt 4 k.w.). Wyznaczenie cezur czasu i wieku kandydata na członka obwodowej komisji wyborczej (jej górnej granicy) związane jest z pełnieniem funkcji członka komisji. Aspekt zdrowotny ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego wypełniania zadań nałożonych na komisję w trakcie przeprowadzenia wyborów, co poniekąd związane jest z wiekiem kandydata. Ubiegając się o członkostwo w komisji, kandydat – uwzględniając element doświadczenia życiowego – winien posiadać odpowiedni stan zdrowia, powinien być odporny na trudne i nieoczekiwane sytuacje, a także adekwatnie reagować i posiadać zdolności do podejmowania decyzji w warunkach szczególnych, takich jak: presja czasu, praca w warunkach wielogodzinnych, nocnych i wczesnoporannych. Określenie górnej granicy wiekowej, przy uwzględnieniu powyższych wywodów, związane jest przede wszystkim z możliwością kandydowania do objęcia funkcji członka komisji, a w rezultacie z możliwościami psychofizycznymi piastowania tego „stanowiska”.

⁶⁵ Powyższe jest uмотywowane tym, iż ustawodawca w przepisie art. 154 § 5a k.w. określił ochronę prawną członków komisji, zgodnie z którym członkowie obwodowych komisji wyborczych w trakcie przebywania w lokalu wyborczym, czynności podejmowanych przez obwodową komisję wyborczą, przygotowań do prac obwodowej komisji wyborczej korzystają z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych i ponoszą odpowiedzialność jak funkcjonariusze publiczni.

3. Art. 182 § 4a ust. 2 k.w.: Przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej oraz jego zastępcę powołuje się w obwodzie głosowania obszaru danej gminy w celu zapewnienia prawidłowego i sprawnego funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych, na okres 3 lat, spośród osób spełniających wymagania, o których mowa w ust. 1, przez komisarza wyborczego.
4. Art. 182 § 2aa k.w.: Zgłoszenia kandydatów do obwodowych komisji wyborczych dokonuje się za pośrednictwem systemu informatycznego Wsparcie Organów Wyborczych:
 - a) przez pełnomocników wyborczych lub upoważnione przez nich osoby, o których mowa w § 2;
 - b) przez wyborców, o których mowa w § 8c, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, komisarzom wyborczym.

Fundamentalne znaczenie w procesie wyborczym stanowi zasada budowania zaufania do organów administracji publicznej, w tym do każdego organu szczebla administracji wyborczej, w poszczególnej jej hierarchii. Dezyderat wzajemnej relacji niewątpliwie wpisuje się w całokształt wzmacniania zaufania pomiędzy organami państwa, a wyborcami. W związku z czym „idealna byłaby zatem sytuacja akcentująca nie tylko potrzebę wzbudzania zaufania obywateli do organów władzy publicznej, ale dostrzegająca również znaczenie zaufania organów do jednostki. Jak się bowiem wydaje, prowadzeniu postępowania (...) w sposób prawidłowy służyłoby zachowanie stanu harmonii w relacji pomiędzy jednostką a gospodarzem (...)”⁶⁶ procesu wyborczego⁶⁷.

Wnioski

Istotą prawa wyborczego jest odpowiednie zorganizowanie systemu wyborczego w celu sprawnego i prawidłowego podania wyników wyborów lub przedstawienia końcowych rezultatów z przeprowadzonego referendum. Administracja wyborcza odgrywa kluczową rolę w procesie wyborczym⁶⁸, co związane jest nierozdzielnie z „okresem na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów parlamentarnych, samorządowych, prezydenckich oraz referendum, ale także określenie czynności

⁶⁶ M. Grzymisławska-Cybulska, *Istota i znaczenie obowiązku prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób budzący zaufanie do organów władzy publicznej*, w: M. Stahl, M. Kasiński, K. Włazłak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 433–446.

⁶⁷ L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1996, s. 71–72.

⁶⁸ G. Kryszewski, *Standardy prawne...*, s. 183.

koniecznych do zorganizowania i odbycia głosowania”⁶⁹. Przedstawiona praktyka organizacji wyborów wiąże się wieloma problemami, których wyeliminowanie powinno wpłynąć pozytywnie na organizację i przebieg wyborów oraz na budowanie powszechnego zaufania do organów administracji wyborczej. Dynamika współczesnych rozwiązań technologicznych powinna bezpośrednio wpłynąć na ich zastosowanie na kanwie dotychczasowych rozwiązań kodeksowych, w związku z czym zasadnym jest dokonanie przeglądu zaistniałych zdarzeń z udziałem członków obwodowych komisji wyborczych w przeprowadzonych wyborach w latach 2018–2020 do organów jednostek samorządu terytorialnego, Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Parlamentu Europejskiego oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Z uwagi na to, że obwodowa komisja wyborcza została umiejscowiona na najniższym stopniu systemu ustrojowego organów wyborczych, warto ponownie pochylić się nad dotychczasowymi rozwiązaniami prawnymi, wyciągać wnioski z doświadczeń oraz dostrzec ogromny wysiłek pracowników delegatur Krajowego Biura Wyborczego oraz urzędów gmin w zakresie funkcjonowania obwodowej komisji wyborczej od jej powstania do zakończenia działania w obwodzie.

Należy ponownie podjąć temat umocnienia działania obwodowych komisji wyborczych poprzez określenie szerszych wymagań personalnych w stosunku do członków tego organu, ewentualnie rozważyć uregulowania konkretnych kryteriów oraz wymogów do stanowisk funkcyjnych – przewodniczącego komisji oraz jego zastępcy.

Po wtóre trzeba zauważyć, iż wdrożenie dodatkowego panelu „zgłaszania kandydatów do obwodowych komisji wyborczych” w systemie WOW dla pełnomocników wyborczych lub upoważnionych przez ich osób, stanowiącego digitalizację źródłowych danych ze zgłoszenia papierowego do postaci cyfrowej, stanowi przejaw nie tyle oczekiwany, ile wręcz pożądany, biorąc pod uwagę zakres dostrzeżonych nieprawidłowości, uciążliwości. Państwowa Komisja Wyborcza, która sygnalizowała trudności związane z wielokrotną rotacją członków obwodowych komisji wyborczych: „takie działania z jednej strony przesuwają punkt ciężkości w zakresie wykonywania zadań komisarza z czynności nadzorczych na czynności o charakterze organizacyjnym”⁷⁰, z drugiej generują znaczącą ilość nowych czynności

⁶⁹ J. Muszyński, *Leksykon marketingu wyborczego*, Wrocław 2001, s. 72 i n.

⁷⁰ Urząd gminy dokonuje sprawdzenia prawidłowości zgłoszenia kandydatów na członków komisji i za pośrednictwem urzędnika wyborczego informuje komisarza wyborczego o przyczynach nieuwzględnienia zgłoszenia kandydata. Urząd gminy niezwłocznie po otrzymaniu zgłoszenia wprowadza dane zgłoszonych kandydatów do systemu informatycznego Wsparcie Organów Wyborczych (WOW). Por. § 9 i 10 ust. 1 uchwały 161/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia

technicznych, które w ramach obsługi komisarzy w przededniu wyborów obciążają także pracowników delegatur Krajowego Biura Wyborczego, którzy – co należy podkreślić – zaangażowani są w tym czasie w szereg innych zadań z zakresu organizacji wyborów”⁷¹.

Przedstawiając postulaty zmiany prawa wyborczego, należy podkreślić, że odpowiednia reakcja ustawodawcy winna być determinantą budowania wagi zaufania w relacji pomiędzy organami państwa a wyborcami⁷². Należy wzmocnić funkcjonowanie obwodowych komisji wyborczych, a także dążyć do szerszego uzewnętrzniania i nadania szczególnego akcentu, takim przesłankom, jak:

- a) odpowiedzialność obwodowej komisji wyborczej i jej członków za właściwe przeprowadzenie głosowania w obwodzie; wiarygodność i prawidłowość ustalonych wyników głosowania przez obwodową komisję wyborczą;
- b) ukształtowanie należytego wymiaru odbioru społecznego (rezonansu społecznego) wśród poszczególnych wyborców w przedmiocie przeprowadzenia wyborów, a przede wszystkim odpowiedzialność prawidłowego kształtowania relacji jednostki (wyborcy) z państwem⁷³;
- c) budowanie ogólnego poziomu zaufania⁷⁴ do funkcjonowania mechanizmów procesu wyborczego spoczywających na poszczególnych szczeblach szeroko pojętej administracji wyborczej⁷⁵;
- d) wzmacnianie i pogłębianie zaufania obywateli do organów wyborczych⁷⁶, a przede wszystkim do obwodowych komisjach wyborczych⁷⁷.

8 czerwca 2020 r. w sprawie powoływania obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania utworzonych w kraju, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., *op. cit.*

⁷¹ A. Pyrżyńska, *Obwodowe komisje...*, s. 203.

⁷² Por. G. Dostatni, *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, LEX nr 136576.

⁷³ A. Ziółkowska, *Patologie w administracji publicznej – przyczyny i próby przeciwdziałania*, w: D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), *Patologie w administracji publicznej*, LEX nr 99685.

⁷⁴ M. Sawczuk, *O zasadzie pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej*, „*Studia Prawno-ustrojowe*” 2012, nr 18, s. 157.

⁷⁵ P. Wajda, *Zasada ogólna pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa jako mechanizm zabezpieczający efektywność obrotu gospodarczego*, „*Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*” 2010, nr 9, s. 20.

⁷⁶ M. Wojciechowski, *Zaufanie instytucjonalne w kontekście ustawowej zasady zaufania jednostki do państwa*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2012, z. 2, s. 5.

⁷⁷ Por. K. Celińska-Grzegorzczuk, *Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa w orzecznictwie sądów administracyjnych*, w: J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego: na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010, s. 65.

Konieczność sprostania dynamicznemu rozwojowi informatycznemu warunkuje proces odpowiedniego zorganizowania, przygotowania i przeprowadzenia wyborów z wykorzystaniem odpowiednich, zmodyfikowanych umocowań prawnych i rozwiązań informatyczno-technologicznych.

Bibliografia

- Celińska-Grzegorzczak K., *Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa w orzecznictwie sądów administracyjnych*, w: J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego: na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.
- Dostatni G., *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, LEX nr 136576.
- Garlicki L., Gołyński K., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1996.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
- Gizbert-Studnicki T., Grabowski A., *Normy programowe w Konstytucji*, w: J. Trzcíński (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Warszawa 1997.
- Grzymisławska-Cybulska M., *Istota i znaczenie obowiązku prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób budzący zaufanie do organów władzy publicznej*, w: M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Haman J., *Wybory samorządowe 2018. Raport z obserwacji*, Warszawa 2018.
- Jamróz A., *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993.
- Kisielewicz A., *Organy wyborcze*, w: K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz (red.), *Samorządowe prawo wyborcze*, Warszawa 2010.
- Kryszeń G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- Kryszeń G., *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „*Studia Wyborcze*” 2016, t. XXI.
- Muszyński J., *Leksykon marketingu wyborczego*, Wrocław 2001.
- Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004.
- Nowicki M.A., *Komentarz do art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, w: M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2009.
- Pyrzyńska A., *Obwodowe komisje wyborcze w wyborach samorządowych. Wybrane zagadnienia na tle praktyki wyborów z 2018 r.*, „*Przegląd Prawa Konstytucyjnego*” 2020, nr 1 (53).
- Pyrzyńska A., *Spółeczni obserwatorzy wyborów w polskim prawie wyborczym*, „*Studia Wyborcze*” 2018, t. 26.

- Rymarz F., *Udział sędziów w organach wyborczych*, w: F. Rymarz (red.), *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, Warszawa 2000.
- Sawczuk M., *O zasadzie pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2012, nr 18.
- Skotnicki A., *Skład obwodowych komisji wyborczych i obwodowych komisji do spraw referendum*, w: F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Warszawa 2007.
- Sokała A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010.
- Sokała A., *Administracja wyborcza w polskim kodeksie wyborczym*, w: K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011.
- Sokała A., *Mąż zaufania*, w: A. Sokała, B. Michalak, P. Uziębło (red.), *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.
- Szmyt A., *Konstytucyjne podstawy prawa wyborczego w świetle „Ankiety Konstytucyjnej”*, „*Przegląd Prawa Konstytucyjnego*” 2011, nr 3.
- Tokarczyk R., *Współczesne kultury prawne*, wyd. IV, Kraków 2005.
- Wajda P., *Zasada ogólna pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa jako mechanizm zabezpieczający efektywność obrotu gospodarczego*, „*Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*” 2010, nr 9.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Wojciechowski M., *Zaufanie instytucjonalne w kontekście ustawowej zasady zaufania jednostki do państwa*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2012, z. 2.
- Zbieranek J., w: K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018, Lex.
- Ziółkowska A., *Patologie w administracji publicznej – przyczyny i próby przeciwdziałania*, w: D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), *Patologie w administracji publicznej*, LEX nr 99685.

ASSESSMENT OF THE IMPACT OF THE HUMAN FACTOR, AS A DIRECT DETERMINANT, ON THE FUNCTIONING OF DISTRICT ELECTORAL COMMISSIONS. A PRACTICAL OUTLINE OF THE PROBLEM

Abstract

The publication presents selected issues of legal determinants of the operation of district electoral commissions and their impact on the election process. In the context of the existing code regulations, it is reasonable to review the events that took place with the participation of members of district electoral commissions in the elections held in 2018–2020 to the bodies

of local government units, the Sejm and the Senate of the Republic of Poland, the European Parliament and to the office of the President of the Republic of Poland. The aim of the publication is to obtain an answer to the theses put forward herein: what determinants directly affect the functioning of the election process and what is the impact of the human factor (members of district electoral commissions) on its proper course? Additionally, it should be verified whether the current model of nominating (in fine appointing, resigning, supplementing) members to district electoral commissions requires the legislator's interference. The analysis of the problems to date sheds light on the scope of the irregularities identified and constitutes a contribution to the introduction of legislative changes to the election law. A comprehensive approach to the topic allows insight into a practical outline of the problems noted in the course of the operation of district electoral commissions.

Keywords: electoral law, human factor, district electoral commission, voting, electoral administration

CYTOWANIE

Krauschar K., *Ocena wpływu czynnika ludzkiego jako bezpośredniej determinanty funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych. Praktyczny zarys problematyki*, „Acta Iuris Stetinensis” 2021, nr 2 (vol. 34), 27–47, DOI: 10.18276/ais.2021.34-02.



Jacek Krystek
Ph.D.
Lodz University of Technology, Poland
e-mail: jacek.krystek@p.lodz.pl
ORCID: 0000-0002-7251-9675



Formal requirements for authors of project information cards

Abstract

The formal requirements for authors of environmental impact assessment reports have changed over time. At present, such authors are required to demonstrate specific education or professional experience. A project information card is a similar document to an impact assessment report, drafted during an environmental impact assessment. Unlike in the case of impact assessment reports, at present, authors of project information cards are not obliged to meet any formal requirements.

Despite the different formal requirements applicable, both these documents can constitute grounds for issuing decisions on environmental conditions. This may allow circumvention of the main idea behind introducing formal requirements for authors of environmental impact assessment reports, i.e. the improvement in the quality of environmental studies. Therefore, if legal regulations require authors of environmental impact assessment reports to meet certain formal requirements, why should the same requirements not be demanded from authors of information cards which form the grounds for issuing decisions on environmental conditions?

Keywords: environmental impact assessment, project information card, environmental impact assessment report

Introduction

The Act on the Environmental Protection Law¹ has introduced certain fundamental principles of environmental protection, including *inter alia* the principle of prevention and precaution (Article 6). The principle of prevention requires anyone who undertakes an activity which may have a negative effect on the environment to prevent such an effect. On the other hand, the principle of precaution requires anyone who undertakes an activity, the negative effect whereof on the environment has not been fully identified yet, to take all possible preventive measures. Therefore, apart from “prevention”, this indicates also “counteraction”, “avoidance” and “protection”.² Mechanisms introduced into the environmental protection law to implement these principles include the system of environmental impact assessments. At present, the operation of the system is regulated by the Act on the provision of information on the environment and its protection, public participation in environmental protection and on environmental impact assessments.³ The Act requires every major project to be assessed in terms of its potential impact on the environment. Types of projects which require either an obligatory or optional assessment are enumerated in the Regulation of the Council of Ministers on projects likely to have significant effects on the environment.⁴ Conducting an environmental impact assessment requires preparation of a project information card or an environmental impact assessment report.

Environmental impact assessment procedures

The environmental impact assessment procedure involves cooperation between various public administration authorities aimed at issuing a decision on environmental conditions – the ultimate effect of the procedure.⁵ How this procedure is structured depends largely on the type of the project. There are projects that may always have a significant impact on the environment, which are categorised as

1 Act of 27 April 2001 on the Environmental Protection Law (Dz.U. (Journal of Laws) of 2020, item 1219, as amended).

2 M. Górski et al., *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, p. 59.

3 Act of 3 October 2008 on the provision of information on the environment and its protection, public participation in environmental protection and environmental impact assessments, Dz.U. (Journal of Laws) 2020, item 283, as amended (hereinafter the EIA Act).

4 Regulation of the Council of Ministers of 10 September 2019 on projects likely to have significant effects on the environment, Dz.U. (Journal of Laws) of 2019, item 1839.

5 B. Rakoczy et al., *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, Warszawa 2017, pp. 81–125.

Group I projects, and ones that may potentially have a significant impact on the environment, which are categorised as Group II projects. An environmental impact assessment may be required also for projects that may have a significant impact on Nature 2000 areas which are not directly related to the protection of those areas or do not arise therefrom. Some authors refer to them as Group III projects.⁶

A decision on environmental conditions for group I projects can be issued when environmental impact assessment report has met requirements set forth in Article 66 of the EIA Act. In such a situation, one may request the authority in charge of the procedure to define the scope of the report before embarking on preparing it. A request to define the scope of the report should include a project information card which should meet the requirements set forth in Article 62a of the EIA Act.

For Group II projects, an investor applying for a decision on environmental conditions should submit a project information card. On obtaining opinions and agreements from other authorities, the authority in charge of the procedure may either directly issue the decision on environmental conditions when the expected impact is negligible or issue a decision that an environmental impact assessment is required and thus a relevant environmental impact assessment report must be prepared. The latter decision includes definition of the scope of the report. The procedure applied to Group III projects is very similar to the one applied to Group II projects.

In the event that an environmental impact assessment report is to be prepared, a public participation procedure is also obligatory.

A similar procedure is defined in Article 4 Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.⁷ In the event that an environmental impact assessment is required, the developer shall ensure that the environmental impact assessment report for the project is prepared by competent experts. There is no such requirement for the author of the project information card regarding undertakings from group II.

⁶ M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009, pp. 70–71.

⁷ Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (OJ L 026, 28.1.2012, p. 1).

Probative value of the information card and environmental impact assessment report

Since preparation of a project information card and/or an environmental impact assessment report is obligatory in the course of the environmental impact assessment procedure, one needs to consider the importance of these documents. It should be emphasised that their preparation is commissioned and financed by the investor who is planning the project.

Joanna Śliwa⁸ has analysed the importance of the environmental impact report as evidence in the procedure leading to the issuance of a decision on environmental conditions. As transpires from there reflections, the report should be a scientific study that analyses the required variants of execution of the intended project. Furthermore, although it is a private document, it should not be considered synonymous with an expert opinion as defined in Article 84(1) of the Code of Administrative Procedure.⁹

The role and importance of the environmental impact assessment report in the procedure leading to the issuance of a decision on environmental conditions has been examined also by administrative courts. The Supreme Administrative Court¹⁰ considered that “the report in the procedure regarding environmental conditions permit for a project is private evidence which nevertheless has special probative value. Its special character arises in particular from a comprehensive assessment of the project and analysis of the technological, legal, organisational and logistic aspect of the project combined.” Similar decisions have been made also in other cases.^{11, 12} Neither the administrative authority in charge of the procedure nor an administrative court alone can assess the content of the report, for such an assessment requires special knowledge of specific fields of science. They are only supposed to verify whether the report is complete and coherent, and thus meets

8 J. Śliwa, *Raport oddziaływania na środowisko jako dowód w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko*, “Samorząd Terytorialny” 2015, No. 9, p. 23–41.

9 Act of 14 June 1960—Code of Administrative Procedure, Dz.U. (Journal of Laws) of 2021, item 735, as amended.

10 Judgement of the Supreme Administrative Court of 11 July 2013, file no II OSK 639/13, LEX No. 1369033.

11 Judgement of the Supreme Administrative Court of 9 October 2018, file no II OSK 2533/16, LEX No. 2571946.

12 Judgement of the Supreme Administrative Court of 12 November 2019, file no II OSK 3179/17, LEX No. 2755218.

the requirements set forth in Article 66 of the EIA Act.¹³ The party that challenges the findings of an environmental impact assessment report submitted by an investor may do so by presenting an equally professional study to the contrary.¹⁴ Such a professional study should be prepared by an expert who will either demonstrate that the report contains incorrectly collected or used data, or present other data acquired by himself/herself.¹⁵

A project information card is also a private document.¹⁶ It is the obligation of respective authorities to assess whether it is of any use for resolving the matter concerned. In particular, such an assessment ought to establish whether the card contains all the required elements and whether it correctly describes the activities intended by the investor. In general, the findings shown in an information card can be challenged only by means of presenting a new analysis which has been prepared by experts whose expertise corresponds to the expertise of the authors of the information card and which could demonstrate findings to the contrary of the findings contained in the information card.¹⁷

Authors of environmental impact assessments

As can be seen, authors of project information cards and environmental impact assessment reports should be experts who have the required expertise. A question arises here, how should such expertise and skills be documented? This matter has changed over time.

Under the 1980 Act on environmental protection and shaping¹⁸, the administrative authority was allowed to demand the investor as well as the owner or manager of a facility or a group of facilities to submit an expert opinion regarding the impact of the project or the facility/group of facilities on the environment. Allowed

¹³ Judgement of the Provincial Administrative Court in Warsaw of 10 April 2018, file no II SA/Wa 1357/17, LEX No. 2522386.

¹⁴ Judgement of the Provincial Administrative Court in Gorzów Wielkopolski of 19 December 2019, file no II SA/Go 434/19, LEX No. 2768042.

¹⁵ Judgement of the Provincial Administrative Court in Wrocław of 9 January 2018, file no II SA/Wr 487/17, LEX No. 2457686.

¹⁶ Judgement of the Provincial Administrative Court in Poznań of 17 January 2018, file no II SA/Po 625/17, LEX No. 2444298.

¹⁷ Judgement of the Supreme Administrative Court of 19 December 2017, file no II OSK 713/16, LEX No. 2435556.

¹⁸ Act of 31 January 1980 on environmental protection and shaping, Dz.U. (Journal of Laws) of 1980, No. 3, item 6.

to prepare such opinions were higher education establishments, scientific entities, scientific research institutes, scientific associations and natural persons listed in the register of experts kept by the Minister of Administration, Local Economy and Environmental Protection. In the 1989 amendment to the Act on environmental protection and shaping¹⁹ the term “opinion” was replaced by “impact assessment.” Additionally, the Minister of Environmental Protection and Natural Resources was authorised to establish, by means of a regulation, the requirements to be met by the impact assessment of a project, a facility or a group of facilities and design solutions likely to adversely affect the environment. Another amendment to the Act on environmental protection and shaping introduced in 1993 replaced the term “expert” by the term “an expert from the list of experts of the Minister of Environmental Protection, Natural Resources and Forestry,” and the Minister of Environmental Protection, Natural Resources and Forestry was authorised to establish the requirements to be met by experts from the list of experts and the method of attesting these requirements. The Act on the provision of information on the environment and its protection and on environmental impact assessments,²⁰ passed in 2000, removed the obligation for authors of impact assessments to hold any qualifications. It did not include the term “project information card,” but defined the “information on the intended project,” which also could be prepared by anyone. The Act was made obsolete in 2001 by the said Act on the Environmental Protection Law. In 2008, matters of access to environmental information, public participation in environmental protection and environmental impact assessments were transferred to the EIA Act. Still, no qualifications were required of authors of environmental impact assessment reports or information cards. As highlighted by Krzysztof Gruszecki²¹ in his commentary to the EIA Act, had the legislator wished to require that the document should be prepared by persons who met specific formal requirements, it would have regulated that matter in a clear manner. It was only the 2015 amendment to the EIA Act that introduced, effective on 1 January 2017, the requirement for authors of impact assessment reports to hold either formal (adequate education) or non-formal (professional experience) qualifications to be

19 Act of 27 April 1989 amending the Act on environmental protection and shaping and the Water Law, Dz.U. (Journal of Laws) of 1989, No. 26, item 139.

20 Act of 9 November 2000 on the provision of information on the environment and its protection and on environmental impact assessments, Dz.U. (Journal of Laws) of 2000, No. 109, item 1157.

21 K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2009, p. 182.

entitled to prepare impact assessment reports.²² These documents may be prepared by – and in the case of teams of authors, the team may be led by – a person who completed, as defined by the laws on higher education, at least first or second-cycle study programmes, or long-cycle Master's programmes with education-related majors in the following areas:

- a) exact sciences in the field of chemical sciences;
- b) natural sciences in the fields of biology and Earth science;
- c) technical sciences in the field of technical sciences including biotechnology, mining, geological engineering, environmental engineering;
- d) agricultural, forestry and veterinarian sciences in the fields of agricultural and forestry sciences.

Also, environmental impact assessment reports may be authored and teams of authors may be led by persons who have completed, within the meaning of the laws on higher education, at least first or second-cycle study programmes or long-cycle Master's programmes and have at least 5 years of experience in working in teams that prepare environmental impact reports or environmental impact forecasts, have participated in preparing at least five environmental impact reports or five environmental impact forecasts.²³ In September 2019, an amendment to the EIA Act entered into force²⁴ reducing the required experience period from 5 to 3 years.

Furthermore, the author of an impact assessment report or the team leader must declare in his/her report that he/she meets the aforementioned requirements. Under the said declaration, the author must include the following clause: "I am aware of the criminal liability for submitting a false declaration" and his/her signature.

And what are the requirements that authors of project information cards must meet? Since the EIA Act does not define any formal or non-formal requirements in that respect, such documents may be prepared by anyone. Thus, the author of a project information card does not have to submit any declaration.

22 Act of 9 October 2015 amending the Act on the provision of information on the environment and its protection, public participation in environmental protection and on environmental impact assessments and amending certain other acts, Dz.U. (Journal of Laws) of 2015, item 1936, as amended.

23 J. Krystek, *Raporty ooś po nowemu*, "Przegląd Komunalny" 2016, No. 7(298), pp. 16–17.

24 Act of 19 July 2019 amending the Act on the provision of information on the environment and its protection, public participation in environmental protection and on environmental impact assessments and amending certain other acts, Dz.U. (Journal of Laws) of 2019, item 1712.

Conclusions

Project information cards can be seen to have grown in volume over the recent years. While normally several pages long and containing basic project data some 10 years ago, they are now very complex, contain several dozen pages and discuss matters which previously were discussed only in impact assessment reports. This trend results from the fact that if a project information card for a Group II project sufficiently proves that no significant adverse impact on the environment can be expected, then the relevant decision on environmental conditions may be issued without the need to prepare an impact assessment report and, consequently, without the need to conduct the public participation procedure. This normally offers a significant reduction in the duration of the procedure and shortens the time of waiting for the environmental decision.

This is why some project information cards now include project variant analyses and even mathematical models of pollution emissions (usually air and noise emissions). Thus, project information cards have become a popular substitute of the environmental impact assessment reports. However, while the author of an environmental impact assessment report must hold the formal or non-formal qualifications required under the EIA Act, a person preparing a project information card is not required to meet any requirements whatsoever.

Thus, a special role in the environmental impact assessment precedence is assigned to the authority conducting the proceedings, which must assess whether the information provided in the project information sheet is sufficient to conclude that it will not be necessary to conduct a detailed impact assessment, including the need to prepare an impact assessment report. It should be remembered that the employees of the administration body usually do not have the competence of experts. In this context, it is worth quoting an excerpt from the judgment of the Provincial Administrative Court in Kraków,²⁵ which ruled that “If, on the basis of the project information cards, it can be stated that the intended project will not have a significant impact on the environment, it is not necessary to duplicate this information in the impact assessment report. It is important that the body conducting the proceedings has clearly established that the condition of the environment will not deteriorate after the investment is implemented, and not the way in which these arrangements were made.” As the information sheet is a private document, it is for the administration to assess whether it is a reliable document. Therefore, the

²⁵ Judgement of the Provincial Administrative Court in Kraków of 5 April 2019, file no II SA/Kr 1632/18, LEX No. 2651844.

administrative body is responsible for deciding whether the project information card is actually reliable or whether it only looks so.

Introduction of the formal requirements for authors of impact assessment reports, as argued in the statement of reasons for the amendment to the EIA Act,²⁶ was meant to be “a response to the practice of preparing low quality documentation in the procedure of issuing decisions on environmental conditions.” Another reason is to ensure compliance with Article 5(3)(a) of Directive 2011/92/EU, i.e. “to ensure completeness and quality of a report on environmental impact of a project, the contractor shall ensure that the report is prepared by adequately qualified experts.”

The current trend to prepare extensive project information cards may become a means to circumvent the idea behind the amendment to the EIA Act which was designed to improve the quality of environmental documentation. Although the environmental impact assessment report remains the fundamental study prepared in the course of the environmental impact assessment procedure, the information card is, somewhat unexpectedly, taking its place, becoming the basis for decisions on environmental conditions. However, the extensiveness alone does not always give reliability and adequate quality to the documentation.

However, doubts may arise as to whether the introduction of formal requirements from the authors of project information cards will result in increasing their prices and make it more difficult for developers. It should not be obligatory, as the number of students graduating from Polish universities every year – entitled to prepare such documents – is significant. Secondly, there is also the way of acquiring rights as a result of work on environmental impact assessment reports. Of course, in the latter situation, work on project information cards should count on the experience of a given author.

Therefore, if legal regulations require authors of environmental impact assessment reports to meet certain formal requirements, then the same requirements should be asked of authors of information cards which form the grounds for issuing decisions on environmental conditions.

This article is an attempt to start a discussion, whether another amendment to the Act on the provision of information on the environment and its protection, public participation in environmental protection and on environmental impact

²⁶ Statement of reasons concerning a draft amendment to the Act on the provision of information on the environment and its protection, public participation in environmental protection and on environmental impact assessments, Sejm Document No. 3677, the Sejm of the Republic of Poland, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/18253651381D2EF5C1257E840045298D/%24File/3677.pdf> (accessed 21.05.2020).

assessments is required, so that authors of project information cards should meet the same requirements as authors of environmental impact assessment reports. Naturally, the current solution is absolutely adequate provided that the project information card is only an initial document and the impact assessment report will indeed be prepared further in the process. However, as the information card becomes the basis for issuing decisions on environmental conditions, thus in fact substituting the impact assessment report, why should the same requirements not be demanded from authors of information cards which form the grounds for issuing decisions on environmental conditions?

References

- Górski M., et al., *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Gruszecki K., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Krystek J., *Raporty ooś po nowemu*, "Przegląd Komunalny" 2016, No. 7(298).
- Pchałek M., Behnke M., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009.
- Rakoczy B., Karpus K., Klimek G., Mierkiewicz M., Szalewska M., Szuma J., Szuma K., Wesołowska K., *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, Warszawa 2017.
- Śliwa J., *Raport oddziaływania na środowisko jako dowód w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko*, "Samorząd Terytorialny" 2015, No. 9.

CITATION

Krystek J., *Formal requirements for authors of project information cards*, "Acta Iuris Stetinensis" 2021, No. 2 (Vol. 34), 49–58, DOI: 10.18276/ais.2021.34-03.



Judit Tóth

Associate Professor

University of Szeged, Hungary

e-mail: alkotmanyjog@juris.u-szeged.hu

ORCID: 0000-0001-5236-0436



Renáta Kálmán

Assistant Professor

University of Szeged, Hungary

e-mail: kalman.renata@juris.u-szeged.hu

ORCID: 0000-0003-0459-8233

Legal education at the crossroads of social responsibility and the development of individual competencies – experience at the University of Szeged (Hungary)¹

Abstract

The authors describe the role of the legal clinical education as an instrument for community empowerment through pro bono legal counseling, easily understandable e-compilation (Vademecum) of legal terms, and extended legal practice for law students, together with the development of their professional competencies. The new requirements in legal education, as determined by the government in 2016, focus on labour market needs, but academics and leaders of the University of Szeged have created an amalgam of tools for access to justice for local residents and NGOs in a less wealthy social environment, thereby introducing changes

¹ The research for this study was carried out with the support of the programs of the Hungarian Ministry of Justice enhancing the standards of legal education.

in education. The article proves how difficult it is to change historically-determined traditions in legal education in an innovative way, developing social solidarity, legal responsibility, ethics, and communication skills of the future generation of jurists in Hungary. In the course of the research, the authors analyze their own experiences since the establishment of the Legal Clinic at the University of Szeged under predefined requirement, e.g. number and type of cases or form of help. As a result, key fields are revealed where the work of the Legal Clinic is essential, and such a conclusion provided great help to further develop the partnership system and the entire clinical legal education at the University of Szeged.

Keywords: professional competencies of jurists, legal education, legal clinics, Hungary, social responsibility of the university

Introduction

In Hungary, the beginning of university legal training dates back to 1667, which means centuries in the tradition of high-level theoretical education, with special attention to the needs of the state (education of officials, judges, prosecutors, and public notaries). Then, legal academies focusing on practice appeared with the help of the Reformed and Protestant Churches that were flourishing in the 19th century. The training tradition includes text-bound interpretation of the law, a high degree of formalism, as well as historical and analytical approaches in law. The Hungarian training system follows the continental model, in which the role of the state is decisive in terms of requirements, financing, and appointments at universities, as the state agencies and organizations build on graduate lawyers.²

Legal education has traditionally meant five years (10 semesters) of uniform/long-cycle period of study. Even though the Bologna system prescribed two cycles of education for BA and MA degrees in 2006, this approach has been formally refused. On 17 May 2003, at the Deans' meeting, the resistance was worded as follows: "the two-cycle structure is alien to the function and peculiarity of legal education." Therefore, specialized legal training (LLM for a legal subdivision) is only possible after obtaining a uniform university degree. There is a doctoral school in all law faculties, where a scientific degree (PhD) can be obtained. Each legal training and doctoral school requires the approval through a state accreditation procedure.

2 Zs. Nagy, *A jogi oktatás fejlődése és aktuális kérdései*, Szeged 2007, pp. 68-69.

Nowadays, legal education is provided at two universities established by churches and six state-funded universities. These are complemented by two private universities, where LLM legal training is available in some topics (Central European University and the Andrásy University). However, as of 2020, nine of the state-founded universities, including two faculties of legal education, have become privatized universities: the state has delegated the rights of its maintainers and, optionally, its founders to a board of trustees consisting of private individuals. The members of the board of trustees were appointed by the government, so the state handed over the real estate needed to operate the university and the responsibility for running it to a few people of its choice. A university thus privatized may enter into a public service contract with the government to fund a certain number of students if the university meets the requirements for accreditation. But in the future, students' tuition, scholarships, and talent management will be the responsibility and task of the privatized university.³ Moreover, the National University of Public Services, which is a government-established and – sustained university, issues a public administration diploma, but at any moment this university can start offering legal education giving additional supply for government agencies and departments. However, this privatization differs from Tilak's typology (extreme, strong, moderate/gentle and pseudo-privatization)⁴ because some institutions involved in privatization were consulted, some received special state-owned assets, and others did not receive adequate guarantees, even despite teacher and student strikes. It has a privileged status and enjoys significant budget support among state-run universities. Yet there is one common element of privatization: the decline in the autonomy of higher education institutions⁵, which is not only a theoretical threat but a reality.

3 The basic educational activities of a higher education institution include higher education vocational training, undergraduate training, master's training, doctoral training and specialized further training. Unless otherwise provided by this Act, only higher education institutions may carry out activities falling within the scope of basic educational activities. Maintaining this principle, from 2021 onward the CEU will no longer pursue legal LLM training in Hungary, and in two law faculties the state has transferred its founding rights to the board of trustees of the foundation that operates the university (including the law faculties in Győr and Miskolc). This is regulated by recent amendments (Act XIX of 2019, Magyar Közlöny (Official Journal) 2019/50:1678, Act XXXVI of 2019, Magyar Közlöny (Official Journal) 2019/63:2099, and Act XXXIII of 2020 Magyar Közlöny (Official Journal) 2020/125:2978) to Act CCIV of 2011 on tertiary education, Article 73/A and 104, Magyar Közlöny (Official Journal) 2011/165:41181.

4 J.B.C. Tilak, *La privatisation de l'enseignement supérieur*, "Perspectives" 1991, No. 2, pp. 251–265.

5 A. Némethné Doktor, *A magyarországi magán-felsőoktatás*, "Új Pedagógiai Szemle" 2008, No. 8–9, p. 58.

With this, essentially three types of university models were created in legal-administrative training in Hungary by 2020: traditional state-funded and state (budget-supported) university training; privatized but originally state-funded university education; and university education founded by a non-state entity (church, private persons, etc.). In such a small country, this diversity was neither the result of organic development, nor of long-term knowledge management. Rather, these three types of models can be explained by the operation of different economic and political/ideological lobbies. Churches and economic power groups interested in privatization gradually obtained resources drawn from traditionally operating public universities, regardless of the quality of training and university rankings. In this environment, legal training must take place at the University of Szeged that is state-maintained (up until August 2021⁶) and state-founded.

By the year of 2000, the number of law students reached a peak (about 18,000), since after the collapse of socialism in 1989, the market economy and the establishment of the rule of law, compared to previous decades, required many more lawyers. After 2010, the government has tightened the requirements for admission to legal education and raised student fees, while public finance has been kept to a minimum for legal education, with the exception of grants to church universities. This has led to a greater drop in the number of students (and social mobility) than demographic changes, so that more or less, children in the middle or upper social classes can choose legal education. In 2012, law students in Hungary accounted for four to five percent of the total number of students, which is low in international comparison, whereas the EU average is twice of that. At the same time, the proportion of students working during their legal training is increasing, at least by 60%. Approximately 15% of law students also take one or two semesters at other universities abroad, tasting some cultural and legal diversity. Despite these changes, only 34% of recently graduated lawyers joined private companies (2015), and two-thirds of them accessed employment in the public sector.⁷

In the light of these general characteristics, we need to compare two things: what are the requirements (determined by the state) for legal education in terms of outputs, and how can these be fulfilled by the University of Szeged, by developing

6 After the submission of the manuscript, under pressure from the government, 21 state-maintained universities were transformed into private universities, including the University of Szeged (Act VIII of 2021 and Act XXIII of 2021, Magyar Közlöny (Official Journal) 2021/75: 2753-2862).

7 Zs. Körtvélyesi, *A magyar jogászképzés 2015-ben – A jogi karok helyzete*, in: A. Jakab, G. Gajduschek (eds.), *A magyar jogrendszer állapota*, Budapest 2016, p. 921.

the knowledge and competencies of the students and through their familiarization with legal practice.

New Output Requirements for legal education

In 2019, the Minister of Education defined uniformly general output requirements for students in tertiary education as follows⁸: acquisition of professional competencies, including digital competence corresponding to vocational/professional training, digital skills, media awareness, safe use of the Internet, effective use of digital technology, knowledge of digital solutions to achieve learning goals, and basic knowledge of health promotion and sustainable development, including basic knowledge of environmental, accident, work, and consumer protection. These general expectations mean the foundation upon which the Master's program is built. An MA degree may only be obtained by a person who has the appropriate (a) professional (cognitive) knowledge, (b) ability/proficiency, (c) professional attitude, and (d) autonomy and competence relevant to responsibility. These four major components form the students' output requirements, which are based on a conceptual basis known in adult education.⁹

The third level of outputs are the criteria of legal education¹⁰: at least 300 credits must be obtained in long-cycle training, 70-80% of which comes from theoretical performance; at least 30 credits for the final thesis, and 15 credits for elected/optional part of the curricula shall be obtained. Therefore, legal education belongs to the higher education sector with a high theoretical need, although, there is an ongoing debate in the legal training on a greater proportion of practical knowledge, and consensus has emerged against radical changes. "If we break the system of legal science education and take it strongly towards practical training, then the education itself and the legal-dogmatic as a foundation will be jeopardized."¹¹

⁸ Ministerial Decree of Human Resources No. 3 of 11 February 2019 on tertiary professional education's output competences, Article 8, Magyar Közlöny (Official Journal) 2019/19:25.

⁹ É. Farkas, *The practice of adult education and vocational training in Hungary*, Szeged 2013, pp. 50-51.

¹⁰ Ministerial Decree of Human Resources No. 18 of 5 August 2016 on training and output requirements for vocational training in higher education, basic and master training, and output requirements for individual teaching periods, Articles 8-10 with Appendix, Magyar Közlöny (Official Journal) 2016/116:10408.

¹¹ B. Pokol, Presentation of the conference on current problems in legal education in Hungary, https://www.ajk.elte.hu/file/25_PokolBela-JogaszkepzesDilemmai.pdf (accessed 20.05.2019).

At the same time, based on a survey,¹² law students complain that there are too many compulsory subjects, there is a limited possibility to create a personalized timetable, and if someone takes up extra hours of interest, it will result in financial consequences after reaching the maximum of 330 credits. On the other hand, practical knowledge can only be acquired after graduation, during the minimum of three years in the attorney-at-law, judge, prosecutor or notary training, which serves as a precondition of taking a professional bar exam. However, passing such a legal exam requires at least another year. Therefore, a minimum of nine years of full-time training is required for the license of a legal profession in Hungary, but during this long period, the individual learning and professional personal motivation is gradually weakened. However, with the transformation of legal training, equal opportunities and social mobility has been reduced from 2012 onwards, young people from poorer families have no chance of entering university education, and this has deprived legal training of one of its essential social functions. Thus, in a broader public policy environment, legal education does not reduce but reinforces the reproduction of social inequalities. According to another survey,¹³ conducted by law students, the most important qualities of law practitioners include honesty, sense of justice, good verbalism, logical thinking, and empathy (they are ranked as the most prominent ones).

The Ministers responsible for legal training did not take a stand in this debate but prioritized talent management and the reduction of disadvantages of legal universities outside the capital. It has provided additional resources for grant and scholarship funds totalling EUR 1,562,500 (2015-2019),¹⁴ as the income of rural families is lower compared to the highly supported Church Universities and National Public Service University applicants in the capital, thus they are less able to finance their children's legal studies. However, this symbolic compensation does not imply the withdrawal or reversal of austerity measures of the contemporary education policy that seriously affects education in social/legal sciences.

¹² V. Visnyei, *A jogázképzés és a jogász professziók Magyarországon*, "Comparative Law Working Papers" 2018, No. 1, Special Issue by Students, p. 62.

¹³ H. Feith, A. Badó, *Magyar joghallgatók motivációs vizsgálata*, "Jogelméleti Szemle" 2000, No. 4, p. 16.

¹⁴ Government Resolution No. 1311 of 21 May 2015 on providing resources for legal research and talent management concerning some important public policy goals, Articles 1-3, *Magyar Közlöny* (Official Journal) 2015/69:6268.

The social context in Szeged

The University of Szeged traces its origins back to 1581 with the foundation of the Academia in Cluj (Kolozsvár). István Báthory, Prince of Transylvania, King of Poland (1571-1586) and Grand Duke of Lithuania took measures to establish a Catholic university consisting of two faculties, Arts and Theology. The modern university operation with 12 faculties¹⁵ dates back to 1921 in this city, including the comprehensive research of our Nobel Prize-awarded professor¹⁶ and the establishment of the ELI Laser Research Centre¹⁷ in 2014.

The Faculty of Law and Political Sciences has numerous branches beyond the traditional legal education, including studies on international relations, legal assistance, mediation, labour relations, social insurance, legal translator LLM in English and German, LLM of Business Law and LLM of Family Law. This complex portfolio means that there is a significant interdisciplinary approach among students and teachers, there is some interoperability between disciplines, courses, and thus students may see a much broader horizon instead of narrow legal norms. Complexity is also a characteristic of Hungarian and English-language doctoral programs; therefore, the number of foreigners entering into doctoral programs is increasing.

Overall, according to research conducted in 2017, almost two-thirds of Szeged law students have a parent with a degree.¹⁸ On the other hand, the children of families with lower educational attainment and who live in smaller settlements also have the chance to receive a higher education diploma. One explanation for this is the student loan system and the scholarships and grants provided by the university. In this social environment, the legal education in Szeged has made efforts and reached success that can be described and developed in three directions:

¹⁵ Faculties: Arts, Agriculture, Humanities & Social Sciences, Dentistry, Economics & Business Administration, Engineering, Health Sciences & Social Studies, Law & Political Sciences, Medicine, Pharmacy, Science & Computer Science, Education.

¹⁶ Albert Szent-Györgyi was awarded the Nobel Prize in 1937.

¹⁷ The Extreme Light Infrastructure Attosecond Light Pulse Source (ELI-ALPS) Laser Research Centre is one of the pillars of this infrastructure. It was built in Szeged and is one of the largest scientific investments in Europe. It received support from the European Union amounting to over HUF 70 billion. This allows researchers to examine elementary intra-molecular physical processes and also provides unparalleled infrastructure to carry out basic and applied research on an ultrafast timescale for outstanding research results in biology, medicine and material sciences. Its purpose is to establish a unique, laser-based European user research facility where ultra-short laser pulses and light sources have been accessible for international researchers since 2019.

¹⁸ A. Badó et al., *Összehasonlító motivációs vizsgálat a szegedi joghallgatók körében*, "MTA Law Working Papers" 2017, No. 11, pp. 12-13.

(a) developing students' competences, (b) offering insight into legal practice, and (c) strengthening social responsibility. Retaining the traditions of legal education, major innovations have been introduced over the past decade, which can be summarized as follows:

- arranging and presenting litigation simulations with courtroom equipment and robes in a specially designed room;
- introduction of rhetoric courses and competitions to develop students' oral ability;
- introduction of a lawyer's dispute culture course to allow students to cultivate their legal thinking, argumentation technique, concentration, and tolerance;
- development of digital learning materials that promote self-study and part-time students' preparation for their tasks;
- introduction of legal IT education and practice; renewal and transfer of statistical training delivered in a computer room; preparation of financial/judicial statistical analyses; preparation of data series;
- human rights and fundamental rights conflicts are also dealt with in special courses with the help of world literature and film;
- easily understandable e-compilation (*Vademecum*) of legal terms has been drawn up. In the course of its preparation, law students, PhD students, and professors worked together as a team to create a database, which is easily understandable and contains normative content concerning definitions and legal institutions. This 200-word compilation is available on the Internet¹⁹ and it intends to raise the level of legal awareness, to provide help for civil organizations, and to inform persons who need legal assistance. It is limited to terms that can be used in everyday life (e.g. court system, divorce, student card, tax exemption, etc.). At the same time, such work represents a good example of the university's social responsibility, too;
- access to legal praxis is facilitated by 6 weeks of practice (court, prosecution, police, and law firm) organized by the university for all law students, but this period can be extended by the Career Office and traineeships for committed students. Businesses and non-profit organizations offering legal work in the region hire the students as part-time staff. The selection process and contracts are reviewed by the university;
- by concluding volunteer contracts, students can be involved in the research works of certain departments and institutes;

¹⁹ <http://www.u-szeged.hu/efop362-00007/koszonto/koszonto> (accessed 25.09.2020).

- the introduction of legal ethics on general issues of law and specialized courses (focusing on certain legal areas or legal professions) has happened recently, including the development of the necessary textbook, which was a serious deficiency, since it was absent in the legal education during the period of socialism and raw capitalism;
- output-based conversion of the curriculum in each discipline has already been implemented;
- the Erasmus scholarship provides an opportunity to improve the knowledge of foreign languages and legal culture of other European countries. Such scholarship is made available for at least one semester and thanks to the financial support of the university and the European Union;
- introduction of clinical legal education as an optional course for law students.

According to this non-exhaustive list, it may seem that the greatest result is that at several points we have managed to break the dominance of frontal education and to reduce the passivity of students by implementing educational solutions that mobilize group dynamics and emotional and moral intelligence of law students, which is a multifaceted goal in the development of their competences.

Efforts and achievements in legal clinical training

The legal clinic (LC) as an alternative (non-frontal) form of education stands out in the sense that it requires significant commitment to the size and stability of personal, material, and financial conditions.

Since 2005, the legal clinic has operated continuously at the University of Szeged Faculty of Law and Political Sciences, involving an average of 15 students per semester (attending the 3rd–9th semester) under the supervision of 5–6 tutors (attorneys-at-law and senior teachers). This LC, which has the longest uninterrupted history in Hungary, is hosted by the Department of Constitutional Law. It means that all of its tutors work in joint positions or as part-time university staff. Unfortunately, since it is not an independent unit in the university structure, it has no specialized administrative staff. The guidelines of operation, its place inside the curricula, and the number of all 9 credits – that is marginal – were approved by the Faculty Council.

There are three main equally relevant goals of the LC:

- making experimental courses available to some students that are interested in them;
- preparing students for the legal profession;

- giving disadvantaged groups access to legal services, providing a live client experience for students.

The LC I-II-III as optional courses are divided into three substantial parts:

- preparatory course that takes 3 days (22 hours) (legal, institutional, communication, administrative, and psychological training for students with guest speakers and tutors);
- legal counseling for any contractual partner (NGOs and segregated clients in their institutes, city hall, or NGO offices), at least 30 hours per semester, delivered by the students *in situ* (student duty hours for meetings with clients);
- reporting cases to the tutors and consultations with them, at least 16 hours per semester.

The total number of clients assisted through free legal aid at LC in Szeged was 718 within twelve years. Together with family members of the persons who requested legal assistance, this number amounts to at least 2,350 people. Figure 1 demonstrates the case types handled the LC: anti-discrimination law, non-profit organizations law, housing, social allowances, social insurance, municipal law, labor law, rights of persons with disabilities, family law and child protection. Penal, migration, commercial or corporate law is not part of LC's portfolio.

Types of cases

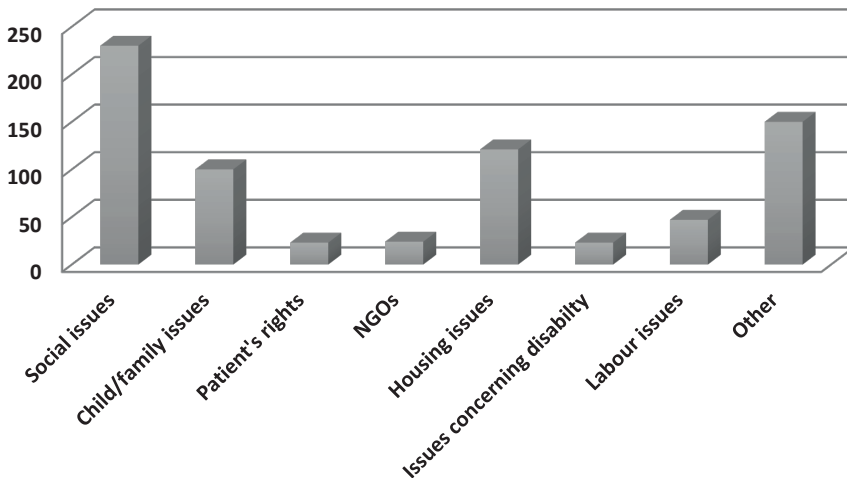


Figure 1. Types of legal cases in the LC in Szeged

Source: authors' own research

The legal counseling of LC is hardly compatible with court cases with mandatory professional representation due to the strict deadlines and absence of malpractice liability insurance. In this way, the majority of legal assistance involves explanation of legal conditions, public administration or municipal procedures, mediation in a conflict, or preparation of a law suit. Figure 2 illustrates the forms of the help provided.

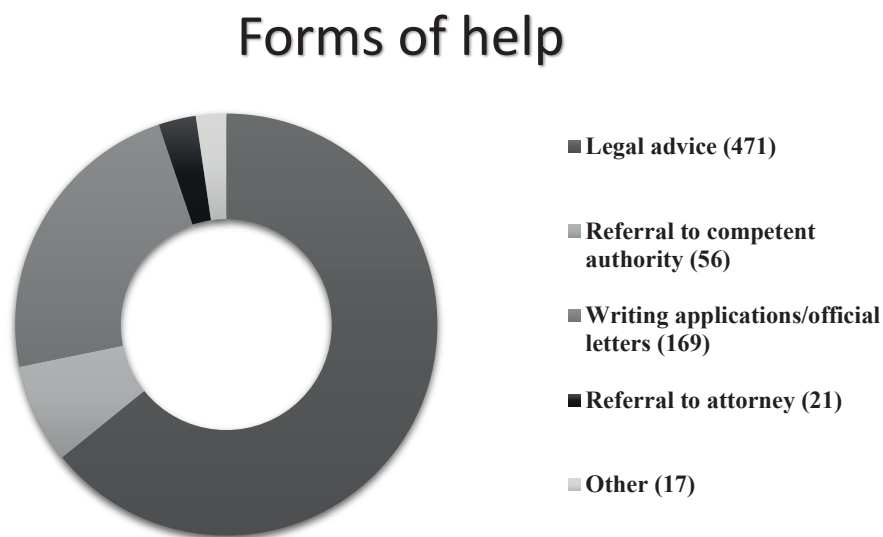


Figure 2. Forms of help by the LC in Szeged

Source: authors' own research

The LC has numerous partners under biannual partnership agreements with local NGOs representing victims of household violence, drug abusers, Roma people, persons with disabilities, unemployed, sick or homeless persons, large families, abandoned children in need, and recently the local/regional municipal social departments and the National Centre of Patients, Children and Residents of Care Homes that may refer persons suffering from exclusion to the LC. In this way, NGOs and local municipalities promote the LC services and manage potential clients' access during office hours at the NGOs' seat. On the other side, with independence in its profile, the responsibility of LC is guaranteed in a cooperative spirit. For instance, the LC accepts legal claims of NGOs to amend deeds of foundation

or project planning, while in exam and summer periods, it is the tutors who have to manage urgent claims. Figure 3 demonstrates the interrelations between the LC and its partners.



Figure 3. Interrelations between the LC and its partners

Source: authors' own research

The specific form of cooperation is the Legal Forum, where, upon a joint request of civil society organizations, the tutors of LC deliver presentations in a clear language (e.g. on personal data processing in accordance with the GDPR, protection of intellectual property, and copyright protection of content used in promotion materials by civil organizations, the legal position of volunteers and employees in the non-profit sector) and receive questions, while individual or common legal problems are answered with the involvement of law students. Questions are usually sent in advance by NGOs. It is also part of the LC activity, upon a request of a partner organization, to provide a consultation with a short introduction by a tutor (e.g. what rights shall be ensured for visually impaired persons in higher education, how banks should serve customers with disabilities, or what should be done concerning

cyberbullying). Such requests are handled by the students who deliver short legal presentations on the topics requested (e.g. the rules of wills for elderly residents of care homes). These activities are similar in form to street law actions, but the latter are held occasionally and only upon request.

The LC infrastructure is very solid: it has its own office²⁰ inside the university facilities for training and tutorial consultations and board meetings with representatives of the partners. The LC is advertised on the Faculty's homepage,²¹ where anyone could find information, for instance, on how to join study tours to local social and NGO institutions or on how the students evaluate the work of LC work (e.g. the number of credit is not proportional to the efforts of the student in clinical education and counseling). Despite the limited enthusiasm of law teachers and the awareness of clinical education, non-regular students (law students at evening courses or foreign ERASMUS students attending the course on non-profit law in Hungary) requested for the door to be opened to them. Since 2011, the LC has been available for non-regular students as well. From time to time, information on the LC in local media (radio and press) provides certain publicity for this social undertaking. As the capacity of the legal assistance service for those who need it organized by the state is limited by the free or fixed tariffs, its alternative would come in the form of a clinic for the poor or non-profit organizations operating in and around the university city.²² Although there is legal clinic education at other law faculties in Hungary, their operation is not continuous, thereby there is little curriculum and textbooks for legal clinics are only available in Budapest (ELTE²³) and Szeged.²⁴

Conclusions

In Hungary, the share of university education inside adult education is stagnating or decreasing, while participation in various training schemes outside the school system is increasing, mainly due to changes in training needs, public finance and

20 The only external support towards purchasing furniture and PCs for the LC office was provided by the Tertiary Education Fund in 2005-2006.

21 www.juris.u-szeged.hu/oktatas/gyakorlati-kepzesek/jogklinika (accessed 20.09.2020).

22 J. Tóth, *Legal Clinic as a Promising Alternative Instrument in Hungary*, "Jogelméleti Szemle" 2017, No. 4, pp. 152-153.

23 F. Tóth, *A jogklinikai képzés módszertana*, in: *ELTE, Oktatásmódszertani Füzetek, Vol. 4.*, Budapest 2017.

24 J. Tóth, *Kézikönyv a jogklinikai képzéshez*, Szeged 2017.

forms of employment. The state provides fewer and fewer resources for university education and especially for social science training, so those who want to study (and their families) have to finance their own learning to an increasing extent.²⁵ This circumstance will only inspire reforms in legal training and education if market participants also invest additional resources in this sector, so that the competencies and professional abilities of those choosing the legal profession can be comprehensively developed, including the changing of attitudes of instructors and professors.

Legal education at the University of Szeged cannot change traditions quickly, the state's strong influence on university operations and customer priorities based on the needs of the public sector have a great impact on the training. The introduction of output requirements and the slow spread of non-frontal education will ensure a paradigm shift in the near future.

Clinical education in Hungary has achieved limited success because the traditions of textualization, strict interpretation of legal sources and the distance between the legal practice and theory of law is wider than the pressure for changes in the market economy and pluralistic civil society. Nowadays, legal practitioners are alienated from case law, international or ECJ case or customary law due to theoretical traditions in legal studies, yet the enthusiasm of the new generation of lawyers towards case law and professional skills are considered as misfits by the majority of professionals.

Due to internal and external conformity, frontal education remained dominant and attempts of mediation, moot courts, and legal clinics appear as exotic exceptions in uniform, non-specialized legal education. The values of autonomy, democracy, competitiveness, and professional efficiency in contemporary society are weak,²⁶ which is why fragmented networks (of teachers, alumni, clinics, and

25 É. Farkas, *Financing the adult education system in Hungary*, in: B. Németh (ed.), *Research and Development in Adult Learning and Education in Hungary*, Bonn 2015, p. 43.

26 The value system was surveyed in 2009 and in 2013, proving minimal changes: Hungarians value secularization but feature closed, inward, and paternalistic attitudes; the level of public trust and individual confidence is the lowest in Europe, expectations towards the state are high (naïve attitudes ask the state to be active in the equalization of chances, but prices of state services are underestimated), corruption and infringement of norms on a daily basis are generally accepted, and instrumentalization of norms is progressing. See Tóth, I.Gy., *Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értékszerkezetében. A gazdasági felemelkedés társadalmi-kulturális feltételei című kutatás zárójelentése*, in: Tárki (ed.), *A gazdasági felemelkedés társadalmi-kulturális feltételei című kutatás zárójelentése*, Budapest 2009; for recurring survey results on the grounds of WVS S5 see T. Keller, *Értékek 2013. Október*, in: Tárki (ed.), *Bizalomhiány, normakövetés, az állam szerepéről és a demokráciáról alkotott vélemények alakulása Magyarországon*, Budapest 2013, www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/index.html (accessed 20.09.2020).

watchdog NGOs) have to be greatly developed in the future. Until that point of time, legal clinics will continue searching for their own sustainable and re-operating model in Hungary.

As it has been described above, free legal aid for people in need is available in a limited way and access to it is not straightforward for the growing circles of persons who are suffering from distress, hardship, and discrimination in Hungary. The state-financed legal assistance is partly accessible for city residents, while alternative, non-governmental legal aid should become stronger, including law practitioners' pro bono work. The work of students and tutors may also be considered as pro bono activity, since they provide legal advice for free and upon voluntary participation.²⁷ If law practitioners and law students are not sensitive enough to the position of vulnerable and frustrated persons, social exclusion will also mean legal exclusion. Legal clinics in legal education may prevent this elimination and certainly could contribute to the development of the ethos of legal protectors in Hungary.

References

- Badó A. et al., *Összehasonlító motivációs vizsgálat a szegedi joghallgatók körében*, "MTA Law Working Papers" 2017, No. 11.
- Farkas É., *Financing the adult education system in Hungary*, in: B. Németh (ed.), *Research and Development in Adult Learning and Education in Hungary*, Bonn 2015.
- Farkas É., *The practice of adult education and vocational training in Hungary*, Szeged 2013.
- Feith H., Badó A., *Magyar joghallgatók motivációs vizsgálata*, "Jogelméleti Szemle" 2000, No. 4.
- Kálmán R., *Lengyel-magyar két jó barát, avagy a jogklinika programok összehasonlító elemzése*, in: Zs. Fejes (ed.), *Jog és Kultúra*, Szeged, 2018.
- Keller T., *Értékek 2013. október*, in: Táрки (ed.), *Bizalomhiány, normakövetés, az állam szerepéről és a demokráciáról alkotott vélemények alakulása Magyarországon*, Budapest 2013.
- Körtvélyesi Zs., *A magyar jogászképzés 2015-ben – A jogi karok helyzete*, in: A. Jakab, G. Gajdushek (eds.), *A magyar jogrendszer állapota*, Budapest 2016.
- Nagy Zs., *A jogi oktatás fejlődése és aktuális kérdései*, Szeged 2007.
- Németné Doktor A., *A magyarországi magán-felsőoktatás*, "Új Pedagógiai Szemle" 2008, No. 8-9.

²⁷ R. Kálmán, *Lengyel-magyar két jó barát, avagy a jogklinika programok összehasonlító elemzése*, in: Z. Fejes (ed.), *Jog és Kultúra*, Szeged 2018, p. 51.

Tilak J.B.C., *La privatisation de l'enseignement supérieur*, "Perspectives" 1991, No. 2.

Tóth F., *A jogklinikai képzés módszertana*, in: ELTE, *Oktatásmódszertani Füzetek*, Vol. 4, Budapest 2017.

Tóth I.Gy., *Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értékstruktúrájában*, in: Tárki (ed.), *A gazdasági felemelkedés társadalmi-kulturális feltételei* című kutatás zárójelentése, Budapest 2009.

Tóth J., *Legal Clinic as a Promising Alternative Instrument in Hungary*, "Jogelméleti Szemle" 2017, No. 4.

Tóth J., *Kézikönyv a jogklinikai képzéshez*, Szeged 2017.

Visnyei V., *A jogásképzés és a jogász professziók Magyarországon*, "Comparative Law Working Papers" 2018, No. 1, Special Issue by Students, pp. 60-64.

CITATION

Tóth J., Kálmán R., *Legal education at the crossroads of social responsibility and the development of individual competencies – experience at the University of Szeged (Hungary)*, "Acta Iuris Stetinensis" 2021, No. 2 (Vol. 34), 59–74, DOI: 10.18276/ais.2021.34-04.



Elżbieta Małecka

dr

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

e-mail: elzbieta_malecka@interia.eu

ORCID: 0000-0002-1484-1383



Wpływ pandemii COVID-19 na polski sektor kolejowy

Streszczenie

Celem opracowania jest ukazanie zmian w polskim sektorze kolejowym związanych z pandemią COVID-19. Zaprezentowano zmiany w ujęciu statystycznym dotyczące przewozów pasażerskich i towarowych oraz zmiany legislacyjne związane z wprowadzeniem tzw. ustaw covidowych, które oddziałują na sektor transportu kolejowego. Analizą objęto rozwiązania instytucjonalno-prawne zawarte w ustawie z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374 ze zm.) oraz ustawie z dnia 16 kwietnia 2020 roku o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 695 ze zm.). Omówiono m.in. wpływ stanu epidemii, ogłoszonego ze względu na COVID-19, na postępowania administracyjne przed Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego. Poruszono także kwestię propozycji zmian w przepisach w związku ze stanem epidemii inicjowanych przez UTK. W artykule zaprezentowano wyniki badań własnych w postaci wywiadu e-mailowego z Marcinem Trelą, dyrektorem Departamentu Prawnego Urzędu Transportu Kolejowego.

Główną płaszczyzną prowadzonych rozważań są przepisy prawa i dokumenty urzędowe. W opracowaniu zastosowano metody: dogmatycznoprawną oraz analityczno – syntetyczną.

Wprowadzone rozwiązania prawne należy ocenić pozytywnie, jednak wciąż zmieniająca się sytuacja prowadzi do kolejnych nowelizacji. Zbyt spieszne procedowanie nowych rozwiązań niesie za sobą wiele nieścisłości i problemów ze stosowaniem wprowadzonych ulepszeń.

Słowa kluczowe: polski sektor kolejowy, COVID-19, Prezes UTK, ustawy covidowe

Wprowadzenie

Celem opracowania jest ukazanie zmian w polskim sektorze kolejowym związanych z pandemią COVID-19. Ze względu na sytuację gospodarczą związaną z pandemią COVID-19 zostały wprowadzone rozwiązania instytucjonalno-prawne zawarte w: ustawie z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹ oraz ustawie z dnia 16 kwietnia 2020 roku o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2².

Pandemia miała wpływ na sektor transportu kolejowego m.in. w takich aspektach jak przewozy pasażerskie i towarowe oraz postępowania administracyjne przed Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego. Sytuacja wymusiła również konieczność zmian w obowiązujących przepisach. Teza artykułu sprowadza się do twierdzenia, że pomimo wprowadzenia wielu rozwiązań w sektorze transportu kolejowego są one niewystarczające.

Główną płaszczyzną prowadzonych rozważań są przepisy prawa i dokumenty urzędowe, a także dane dostępne na stronie internetowej Urzędu Transportu Kolejowego oraz publikacje naukowe i branżowe. W artykule zaprezentowano wyniki badań własnych autorki w postaci wywiadu e-mailowego z Marcinem Trelą, dyrektorem Departamentu Prawnego Urzędu Transportu Kolejowego. W opracowaniu zostały zastosowane metody: dogmatycznoprawna oraz analityczno-syntetyczna.

Zmiany w przewozach towarowych i pasażerskich

Na stronach internetowych Urzędu Transportu Kolejowego dostępne są dane statystyczne dotyczące wyników przewozowych za wrzesień 2020 roku. Wynika z nich, że we wskazanym miesiącu koleją podróżowało 21,6 mln pasażerów. Stanowi to o 25% mniej niż w 2019 roku, kiedy we wrześniu podróżowało 28,8 mln pasażerów. Podkreślenia wymaga, że we wrześniu 2018 r. liczba pasażerów wynosiła 25,9 mln. W związku z tym w 2019 roku nastąpił wzrost o 11%. Porównanie okresu trzech pierwszych kwartałów 2019 roku oraz trzech pierwszych kwartałów 2020 roku

1 Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 374 ze zm.) dalej: ustawa z 2 marca 2020 r.

2 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 695 ze zm.) dalej: ustawa z 16 kwietnia 2020 r.

wskazuje, że całościowy wynik jest niższy o 33%. Przewozy towarowe we wrześniu 2020 roku wyniosły 19,63 mln ton, co stanowi o 0,2% mniej niż w 2019 roku, w którym wyniosły 19,67 mln ton³. Należy zauważyć, że w 2018 roku wartość ta wyniosła 20,60 mln ton, co w porównaniu do 2019 roku oznacza spadek o 4,5%.

W perspektywie trzech kwartałów 2020 roku, w których transport kolejowy w Polsce odczuwał skutki globalnej pandemii, łączna liczba pasażerów wyniosła 164,9 mln i jest niższa o 33% w porównaniu z tym samym okresem ubiegłego roku, w którym łączna liczba pasażerów wyniosła 247,43 mln. Warto podkreślić, że w 2018 roku liczba pasażerów wyniosła 229,19 mln, czyli była o 7,9% mniejsza niż w 2019 roku. Praca przewozowa w trzech kwartałach 2020 roku osiągnęła poziom 10,2 mld pasażerokilometrów, zaś eksploatacyjna blisko 117 mln pociągokilometrów, co oznacza spadek tych parametrów odpowiednio o 38,9% oraz 8,2% w stosunku do tego okresu w 2019 roku, w którym te wartości wynosiły odpowiednio 16,7 mld pasażerokilometrów i 127 mln pociągokilometrów. Przy czym należy podkreślić, że w 2018 roku wartości te wynosiły 15,9 mld pasażerokilometrów i 123 mln pociągokilometrów. Oznacza to, że w roku 2019 w stosunku do poprzedniego roku nastąpiła tendencja wzrostowa, gdyż wartości te były wyższe odpowiednio o 4,6% i 2,8%⁴. Zwraca uwagę spadek przewozów pasażerskich od 30% do 70%, co jest powodem uchwalenia przepisów w ramach tzw. tarczy, które umożliwiają pozyskanie rekompensat dla przewoźników pasażerskich oraz organizatorów publicznego zbiorowego⁵.

Odmienne prezentują się wyniki w segmencie przewozów towarowych. W okresie od stycznia do września 2020 r. masa przewiezionych towarów wyniosła 162 mln ton, praca przewozowa osiągnęła wartość 37916 mln tonokilometrów, a praca eksploatacyjna 56 mln pociągokilometrów. Wyniki te nie są znacznie niższe od tych osiągniętych w 2019 roku, w którym masa przewiezionych towarów wyniosła 177 mln ton, praca przewozowa osiągnęła wartość 42 184 mln tonokilometrów, a praca eksploatacyjna 61 mln pociągokilometrów. Należy podkreślić, że tendencja zniżkowa występowała również w porównaniu do 2018 roku, w którym dane te wynosiły odpowiednio: 186 mln ton, 44 387 mln tonokilometrów, 65 mln

3 Wyniki przewozowe – wrzesień 2020, 30.10.2020, Urząd Transportu Kolejowego, www.utk.gov.pl/pl/aktualnosci/16391,Wyniki-przewozowe-wrzesien-2020.html (dostęp 30.12.2020).

4 *Ibidem*.

5 <https://utk.gov.pl/pl/raporty-i-analizy/analizy-i-monitoring/statystyka-przewozowa/16386,Dane-eksploatacyjne-w-2020-rMonthly-statistics-2020.html> (dostęp 30.12.2020).

pociągokilometrów. Jak wynika z przytoczonych danych, liczba przewozów towarowych spadła nieznacznie w porównaniu do przewozów pasażerskich⁶.

Największe zaciekawienie budzi wzrost przewozów intermodalnych, który stanowi procent całych przewozów towarowych. Wyjaśnienia wymaga samo pojęcie transportu intermodalnego, które jest różnie definiowane w literaturze. Funkcjonuje także kilka związanych z nim pojęć jak transport multimodalny czy transport kombinowany, często błędnie stosowanych zamiennie z pojęciem transportu intermodalnego. Wszystkie te pojęcia opisuje glosariusz *Terminologia transportu kombinowanego*, który został opublikowany przez Europejską Konferencję Ministrów Transportu w 1993 roku. Terminy z glosariusza są zbieżne z pojęciami stosowanymi przez takie organizacje, jak EKG ONZ i UE. W związku z tym mają wymiar międzynarodowy, co przekłada się na pełną zgodność w kontekście znaczenia i zakresu stosowanych pojęć. Zgodnie z przywołanym dokumentem transport multimodalny oznacza przewóz ładunków przy użyciu co najmniej dwóch różnych gałęzi transportu, przy czym towar może zmieniać jednostki ładunkowe, tzn. może być przeładowany do innej jednostki przy zmianie środka przewozu. W transporcie intermodalnym natomiast ładunki przewozi się przy użyciu środków różnych gałęzi transportu, jednakże w tej samej jednostce ładunkowej na całej trasie od nadawcy do odbiorcy. Z kolei transport kombinowany jest elementem transportu intermodalnego europejskiego i polega na tym, że jednostka ładunkowa w ruchu dalekobieżnym jest przewożona bez przeładunku towaru pomiędzy terminalami przez kolej, żeglugę śródlądową lub morską przybrzeżną, a jej dowóz i odwóz odbywa się transportem drogowym na możliwie najkrótsze odległości⁷.

Można wyróżnić cztery charakterystyczne cechy transportu intermodalnego. Po pierwsze, w procesie przewozowym zaangażowane są co najmniej dwa rodzaje transportu. Po drugie, podpisywana jest jedna umowa o przewóz transportem multimodalnym. Po trzecie, towar przemieszczany jest z jednego kraju lub obszaru celnego do innego. Po czwarte, w przewozie funkcjonuje tylko jeden przewoźnik, który działa na całej trasie przewozu – dostawa „dom–dom”. Do tych atrybutów można dodać kolejny, tzn. konieczność jednostkowania ładunków. W jego ramach

6 <https://utk.gov.pl/pl/raporty-i-analizy/analizy-i-monitoring/statystyka-przewozow-to/16385,Dane-eksploatacyjne-w-2020-rMonthly-Statistics-2020.html> (dostęp 24.02.2021).

7 L. Mindur, M. Gąsior, *Przewozy intermodalne*, „Technika Transportu Szynowego” 2003, nr 6, s. 46; zob. M. Antonowicz, *Czynniki rozwoju przewozów intermodalnych w Polsce*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2018, nr 170, s. 105 i n.; M. Mańkowska, T. Mańkowski, *Możliwości integracji transportu kolejowego i lotniczego na przykładzie portu lotniczego Szczecin-Goleniów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 778. Problemy Transportu i Logistyki” 2013, nr 22, s. 125 i n.

towar podlega manipulacjom przeładunkowym wraz z całą jednostką (urządzeniem lub środkiem transportowym)⁸. Podobną, bardzo syntetyczną definicję zaproponował P. Stefaniak w ramach wystąpienia *Przyszłość dla transportu kolejowego – intermodal* podczas Europejskiego Kongresu Ekonomicznego w 2018 roku. W ujęciu tego autora przewozy intermodalne oznaczają „transport koleją ładunków w kontenerach lub na naczepach samochodowych. Zgodnie z definicją, powinien być także realizowany innym środkiem transportu, na przykład na tzw. ostatniej mili transportem samochodowym”⁹.

W II kwartale 2020 roku wyniki przewozów intermodalnych stanowiły wartość około 5,5 mln ton, natomiast wyniki odnośnie do pracy przewozowej to około 1,8 mld tonokilometrów. Jest to wyjątkowy wynik przewozów intermodalnych, najwyższy w historii. W tym okresie w porównaniu do tego okresu z 2019 roku nastąpił wzrost w zasadzie wszystkich parametrów związanych z transportem intermodalnym, które obejmowały masę towarów około 4,6 mln ton i pracę przewozową około 1,7 mld tonokilometrów. Dla porównania w roku 2018 w II kwartale te wartości wynosiły odpowiednio około 4,3 mln ton i ok. 1,6 mld tonokilometrów. W roku 2017 dane te kształtowały się następująco: około 3,7 mln ton i około 1,4 mld tonokilometrów¹⁰.

Należy podkreślić, że w całościowym ujęciu rynku kolejowego udział przewozów intermodalnych stale rośnie. Jak wynika z danych dostępnych na stronach Urzędu Transportu Kolejowego, wartości te w 2011 roku wynosiły niecałe 2,4% według masy i 4,5% według pracy przewozowej, a w pierwszym półroczu 2020 roku osiągnęły poziom odpowiednio 10,4% i 14,4%¹¹. Przytoczone dane należy rozpatrywać w kontekście co najmniej trzech ostatnich lat, za które są dostępne całościowe dane. W 2017 roku udział w rynku kolejowym według masy wynosił 6,29%, a według pracy przewozowej 10,16%. W kolejnym roku wartości te przedstawiały

⁸ A. Salomon, *Transport intermodalny z punktu widzenia spedycyjnego*, „Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni” 2013, nr 28, s. 17; por. K. Jaworska, G. Nowacki, *Transport kolejowy w systemie logistycznym Polski*, „Technika Transportu Szynowego” 2019, nr 4, s. 46 i n.; J. Poliński, K. Ochociński, *Cyfryzacja w transporcie kolejowym*, „Problemy Kolejnictwa” 2020, nr 188, s. 53 i n.

⁹ P. Stefaniak, *Przyszłość dla transportu kolejowego – intermodal*, wystąpienie podczas Europejskiego Kongresu Ekonomicznego, 7.05.2018, www.eecpoland.eu/2018/pl/wiadomosci/przyszlosc-dla-transportu-kolejowego-intermodal,322092.html (dostęp 25.01.2021).

¹⁰ Dane za stronę: <https://utk.gov.pl/pl/raporty-i-analizy/analizy-i-monitoring/statystyka-przewozow-to/dane-archiwalne/16295,Przewozy-intermodalne-w-2019-r.html> (dostęp 23.02.2021).

¹¹ *Przewozy intermodalne – II kwartał 2020 roku*, 18.09.2020, Urząd Transportu Kolejowego, www.utk.gov.pl/pl/aktualnosci/16299,Przewozy-intermodalne-II-kwartał-2020-roku.html (dostęp 30.12.2020).

się następująco: według masy 7,07%, a według pracy przewozowej 10,79%. W 2019 roku udział według masy wynosił 8,25%, a według pracy przewozowej 12,65%¹². Omówione dane stanowiły podstawę do opracowania i uchwalenia przepisów pomocowych skierowanych do sektora transportu kolejowego. Kolejne nowelizacje tych przepisów związane ze zmienną sytuacją, którą ukazywały kolejno opracowywane dane statystyczne, udowadniają tezę, że były one niewystarczające.

Wpływ regulacji prawnych dotyczących COVID-19 na postępowania administracyjne przed Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego – wybrane problemy

Regulacje prawne dotyczące zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19, miały również ogromny wpływ na prowadzenie postępowań administracyjnych przed Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego. Przepisy art. 15zzs ust. 1 przywołanej ustawy z 2 marca 2020 roku, które zostały dodane na podstawie art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 31 marca 2020 roku o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw¹³ weszły w życie z dniem 31 marca 2020 roku. Wskazywały one, że w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 bieg terminów procesowych i sądowych m.in. w postępowaniach sądowych, w tym sądowno-administracyjnych, administracyjnych oraz postępowaniach egzekucyjnych i innych postępowaniach prowadzonych na podstawie ustaw, nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres. W tym okresie strona mogła mieć wyznaczony termin do dokonania czynności. Ponadto sąd, organ albo podmiot prowadzący postępowanie lub kontrolę mógł zarządzić bieg terminu określonego ustawą z możliwością określenia go na czas dłuższy niż przewidziany ustawą, jeżeli wymagał tego interes publiczny lub ważny interes strony albo kontrolowanego. Zgodnie z ust. 4 wskazanego przepisu: „Strona, uczestnik postępowania, kontrolowany i ich kontrahent oraz organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska w trybie art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.

¹² <https://utk.gov.pl/pl/raporty-i-analizy/analizy-i-monitoring/statystyka-przewozow-to/16463,Przewozy-intermodalne-w-2020-r.html> (dostęp 23.02.2021).

¹³ Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 568).

– Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴, są obowiązani do dokonania czynności w wyznaczonym terminie, a w przypadku zarządzenia biegu terminu następują skutki, które ustawa wiąże z upływem terminu”. W przypadku zastosowania tego przepisu przez podmiot prowadzący postępowanie administracyjne terminy należało liczyć w ten sposób, jakby nie było tego stanu.

Powyższy przepis art. 15zszs ust. 1 ustawy z 2 marca 2020 roku został uchylony ze względu na art. 46 pkt 20 ustawy z dnia 14 maja 2020 roku o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2¹⁵. Jak wskazuje dr Iwona Miedzińska, zastępca dyrektora Departamentu Obsługi Prawnej w Urzędzie Transportu Kolejowego¹⁶, zgodnie z art. 68 ww. ustawy, terminy w postępowaniach, o których mowa w art. 15zszs, których bieg nie rozpoczął się na podstawie art. 15zszs, rozpoczynają bieg po upływie 7 dni od dnia wejścia w życie tej ustawy. Natomiast terminy, których bieg uległ zawieszeniu na podstawie art. 15zszs, bieżą dalej po upływie 7 dni od dnia wejścia w życie ustawy z 14 maja 2020 roku. Prowadzi to do dwóch problemów związanych z prowadzeniem postępowań administracyjnych przed Prezesem UTK. Pierwszy dotyczy daty zawieszenia lub wstrzymania rozpoczęcia biegu terminów w związku z COVID-19, drugi daty początkowej biegu terminów zawieszonych w związku z COVID-19¹⁷.

Jak podnosi przywołana autorka, w orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje rozbieżność odnośnie do tego, czy zawieszenie i wstrzymanie rozpoczęcia biegu terminów procesowych i sądowych, zgodnie z art. 15zszs ust. 1 pkt 1 dodanym do ustawy z 2 marca 2020 roku, miało miejsce od dnia 14 marca 2020 roku (pierwszy dzień obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego), czy dopiero od dnia 31 marca 2020 roku (dzień wejścia w życie ww. przepisu wprowadzającego zawieszenie i wstrzymanie rozpoczęcia biegu terminów. Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą w Opolu w postanowieniu z 15 czerwca 2020 roku¹⁸ oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą w Warszawie w postanowieniu

14 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.), dalej: k.p.a.

15 Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 875), dalej: ustawa z 14 maja 2020 r.

16 Autorka prezentuje w swoim artykule stan prawny na dzień 13 września 2020 r.

17 I. Miedzińska, *Wpływ stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 na postępowania administracyjne przed Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego*, w: Urząd Transportu Kolejowego, *Magazyn Kultury Bezpieczeństwa*, Warszawa 2020, s. 45.

18 Postanowienie WSA w Opolu z 15 czerwca 2020 r., II SA/Op 95/20, Legalis nr 2369508.

z 14 lipca 2020 roku¹⁹ opowiedziały się za ustaleniem, że zawieszenie i wstrzymanie rozpoczęcia biegu wspomnianych terminów miało miejsce od dnia 14 marca 2020 roku. Odmienne zdanie wyraziły Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą we Wrocławiu w postanowieniu z 12 maja 2020 roku²⁰ oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą we Wrocławiu w postanowieniu z 12 maja 2020 roku²¹, które ustaliły wskazane terminy na dzień 31 marca 2020 roku²².

Problem ten ma duże znaczenie, gdyż uchybienie terminowi powoduje negatywne konsekwencje dla strony, tj. ograniczenie lub zamknięcie drogi sądowej dla ochrony jej interesu prawnego. Pierwszy z zaprezentowanych poglądów w sposób najpełniejszy zapewnia ochronę stron postępowań administracyjnych i sądowno-administracyjnych przed skutkami ograniczenia wprowadzonego w związku z epidemią COVID-19. Należy podkreślić, że to jednakże drugi z poglądów zyskał aprobatę Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w postanowieniu z 14 lipca 2020 roku²³ zauważył, iż wprawdzie stan zagrożenia epidemicznego obowiązywał na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej od 14 marca 2020 roku (zaś od 20 marca 2020 roku stan epidemii), to jednak przepis art. 15zss ust. 1 pkt 1 ustawy z 2 marca 2020 roku wszedł w życie dopiero 31 marca 2020 roku, nie zostały jednak wprowadzone regulacje o charakterze przejściowym, które nadałyby temu przepisowi charakter retroaktywny.

W związku z tym należy przyjąć, iż przepis z art. 15zss ust. 1 pkt 1 ustawy z 2 marca 2020 roku nie dotyczy terminów, które upłynęły przed jego wejściem w życie, a co za tym idzie również przepis art. 15zss ust. 1 pkt 6 ustawy z 2 marca 2020 roku (bieg terminów w postępowaniach administracyjnych) nie dotyczy terminów, które upłynęły przed wejściem w życie tego przepisu²⁴.

Podobnie jest również w przypadku drugiego problemu dotyczącego daty początkowej biegu terminów zawieszonych w związku z COVID-19. Z treści art. 68 ust. 6–7 ustawy z 14 maja 2020 roku wynika, iż terminy w postępowaniach, o których mowa w art. 15zss ustawy z 2 marca 2020 roku, których bieg nie rozpoczął się lub uległ zawieszeniu, odpowiednio rozpoczynają się lub biegną dalej po upływie 7 dni od dnia wejścia w życie ustawy z 14 maja 2020 roku (tj. od 16 maja 2020 r.), czyli od 23 maja 2020 roku Jak wskazuje I. Miedzińska, w orzecznictwie

19 Postanowienie WSA w Warszawie z 14 lipca 2020 r., III SA/Wa 261/20, Legalis nr 2397008.

20 Postanowienie WSA we Wrocławiu z 12 maja 2020 r., II SA/Wr 225/20, Legalis nr 2354731.

21 Postanowienie WSA we Wrocławiu 12 maja 2020 r., II SA/Wr 225/20, Legalis nr 2354731.

22 I. Miedzińska, *op. cit.*, s. 45.

23 Postanowienie NSA z 14 lipca 2020 r., II OZ 502/20, Legalis nr 2365169.

24 I. Miedzińska, *op. cit.*, s. 45 i n.

sądowo-administracyjnym istnieją dwa rozbieżne stanowiska co do daty początku biegu terminów procesowych i sądowych, wynikającej z tego przepisu.

Zgodnie z pierwszym z nich obliczając ww. 7-dniowy termin, należy uwzględnić datę wejścia w życie ustawy z 14 maja 2020 roku (16 maja 2020 r.). Skutkuje to uznaniem, że rozpoczęcie biegu terminów nierozpoczętych lub dalszy bieg terminów zawieszonych na mocy art. 15zzs ustawy z 2 marca 2020 roku następuje z dniem 23 maja 2020 roku. Na podstawie drugiego poglądu termin ten należy liczyć od dnia następnego po dniu wejścia w życie ustawy z 14 maja 2020 roku, co oznacza, iż dalszy bieg terminów następuje od dnia 24 maja 2020 roku. Stanowisko to dominuje w orzecznictwie sądów administracyjnych. Podobnie jak w pierwszym analizowanym problemie rozbieżność ta ma istotne znaczenie w praktyce²⁵.

Inną kwestią związaną z prowadzeniem postępowań przed Prezesem UTK jest treść art. 15zzzzn ustawy z 2 marca 2020 roku. W okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, w szczególności, gdy urząd administracji obsługujący organ administracji publicznej wykonuje zadania w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów, organ administracji publicznej może:

- a) odstąpić od zasady określonej w art. 10 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego, także w przypadku, gdy wszystkie strony zrzekły się swego prawa;
- b) zapewnić stronie udostępnienie akt sprawy lub poszczególnych dokumentów stanowiących akta sprawy również za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 roku o świadczeniu usług drogą elektroniczną na adres wskazany w rejestrze danych kontaktowych, o którym mowa w art. 20j ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne albo na inny adres elektroniczny wskazany przez stronę;
- c) przeprowadzić czynność w toku postępowania wymagającego zgodnie z przepisami osobistego stawiennictwa, również przez udostępnienie przez stronę lub innego uczestnika postępowania swojego wizerunku w czasie rzeczywistym, za pośrednictwem transmisji audiowizualnej, o ile przemawia za tym interes strony, a organ prowadzący postępowanie wyraził na to zgodę²⁶.

Dodatkowo należy podkreślić, że na podstawie art. 46 pkt 27 ustawy z 14 maja 2020 roku, która weszła w życie z dniem 16 maja 2020 roku, w ustawie z dnia 2 marca 2020 roku dodano art. 15zzzy1. Wynika z niego, że w przypadku, gdy termin ważności: autoryzacji bezpieczeństwa, certyfikatu bezpieczeństwa, świadectwa

²⁵ *Ibidem*, s. 46.

²⁶ *Ibidem*.

bezpieczeństwa, licencji maszynisty, świadectwa maszynisty, certyfikatu dla podmiotu odpowiedzialnego za utrzymanie pojazdu kolejowego (ECM), o których mowa w przepisach ustawy z dnia 28 marca 2003 roku o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1043), upływa w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, termin ważności tych dokumentów ulega przedłużeniu do dnia upływu 90 dni od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, w zależności od tego, który z nich zostanie odwołany później²⁷.

Propozycje zmian w przepisach w związku z epidemią COVID-19

Przepisy pomocowe przeznaczone dla sektora transportu kolejowego były wprowadzane w ramach kolejnych tarcz. W ustawie z 2 marca znalazły się takie rozwiązania jak: przedłużenie ważności dokumentów (art. 15zzzy¹), zawieszenie badań (art. 15zzzy), rekompensaty dla przewoźników (art. 15zzzzl¹–15zzzzl⁴) oraz zmiany w k.p.a. (art. 15zzr i art. 15zsz). Przepisy te miały charakter bardziej techniczny związany z praktycznym, szybkim rozwiązaniem problemów, które zaistniały w okresie pandemii. Były oceniane pozytywnie w ramach sektora kolejowego, ale okazały się niewystarczające, o czym świadczy nowelizacja wskazanej ustawy. W tzw. tarczy 3.0 znalazły się rozwiązania zaproponowane przez organizacje pozarządowe związane z rynkiem kolejowym. Były to: Instytut Spraw Obywatelskich, Izba Gospodarcza Transportu Kolejowego, ProKolej, Railway Business Forum, Związek Samorządowych Przewoźników Kolejowych i Związek Niezależnych Przewoźników Kolejowych²⁸. We wspólnym stanowisku w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw z dnia 27 marca 2020 roku organizacje te postulowały: zawieszenie opłat rezerwacyjnych ponoszonych przez przewoźników przy odwołaniu pociągu za rezygnację z przyznanej przepustowości na liniach kolejowych, przesunięcie niewykorzystanych środków z funduszu rozwoju przewozów autobusowych z przeznaczeniem na skompensowanie utraty przychodów przez przedsiębiorstwa kolejowe wykonujące usługi transportu publicznego, zmniejszenie stawek dostępu do infrastruktury i zakupu

²⁷ *Ibidem*, s. 47.

²⁸ J. Madrjas, *Tarcza dla kolei w Sejmie. Rząd wesprze przewoźników*, 29.04.2020, www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/tarcza-dla-kolei-w-sejmie-rzad-wesprze-przewoznikow-96479.html (dostęp 30.12.2020).

energii, podtrzymanie potencjału oraz zatrudnienia celem zmniejszenia skali redukcji transportu publicznego, umożliwienie zmian w już zawartych umowach na realizację kontraktów PKP PLK, znowelizowanie ustaw w zakresie podatków CIT i VAT wraz z postulatem uwolnienia środków zgromadzonych na rachunkach VAT (w ramach płatności *split payment*) w celu umożliwienia bardziej elastycznego regulowania płatności bieżących przez firmy²⁹. Fakt wystąpienia z powyższymi postulatami przez podmioty związane z transportem kolejowym potwierdza tezę artykułu odnośnie do niewystarczalności przyjętych rozwiązań. Wdrożone przepisy w znaczny sposób polepszyły sytuację w tym sektorze.

Dynamiczna sytuacja związana z pandemią doprowadziła do konieczności wdrożenia następnych rozwiązań. Należy podkreślić, że w ramach kolejnych tarcz nie znalazły się przepisy rozwiązujące problemy transportu kolejowego. Urząd Transportu Kolejowego opracował propozycje zmian w przepisach w związku z epidemią COVID-19, które są przedmiotem prac legislacyjnych w ramach projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym z dnia 24 lipca 2020 roku, numer UC40 z wniosku Ministra Infrastruktury. Aktualnie projekt ten jest przedmiotem prac Sejmu (druk nr 933), w dniu 24 lutego odbyło się II czytanie na posiedzeniu Sejmu³⁰.

Wśród proponowanych zmian znalazł się m.in. art. 33 ustawy o transporcie kolejowym. Urząd proponuje dodanie ust. 24 w brzmieniu: „24. W celu przeciwdziałania negatywnym skutkom gospodarczym epidemii COVID-19 zarządca infrastruktury może obniżyć, uchylić lub odroczyć opłaty za minimalny pakiet dostępu oraz za dostęp do infrastruktury łączącej obiekty infrastruktury usługowej”. Propozycja ta jest związana z art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1429 z dnia 7 października 2020 roku ustanawiającego środki na rzecz zrównoważonego rynku kolejowego w związku z epidemią COVID-19³¹. Rozwiązanie to jest korzystne dla zarządców infrastruktury, którzy na tej podstawie

29 Stanowisko w sprawie projektu Ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw z dnia 27 marca 2020 r., www.rynek-kolejowy.pl/file/20200331080607STANOWISKO.pdf (dostęp 26.01.2021). J. Madrjas, *Jaka Tarcza Antykryzysowa dla kolei? Są konkretne propozycje*, 31.03.2020, www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/jaka-tarcza-antykryzysowa-dla-kolei-sa-konkretne-propozycje-96040.html (dostęp 30.12.2020).

30 Dane za stroną: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12336306> (dostęp 30.12.2020) oraz www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=933 (dostęp 25.02.2021).

31 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1429 z dnia 7 października 2020 r. ustanawiające środki na rzecz zrównoważonego rynku kolejowego w związku z epidemią COVID-19 (Dz. Urz. UE L 333 z 12.10.2020 r., s. 1–5).

zmieniają, w stosownych przypadkach i bez zwłoki, regulamin sieci, aby dostosować go do przyjętych przez nich nowych warunków, w świetle środków pomocowych zastosowanych przez dane państwo członkowskie.

Kolejnym proponowanym rozwiązaniem jest dodanie art. 38h ustawy o transporcie kolejowym w brzmieniu: „Art. 38h. 1. Minister właściwy do spraw transportu może podjąć decyzję o rekompensacie dla zarządców infrastruktury w wysokości odpowiadającej szczególnej stracie finansowej poniesionej w wyniku zastosowania przepisu art. 33 ust. 24. 2. Minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia, tryb, zakres i warunki przyznania rekompensaty”. Jak argumentuje Urząd, proponowana treść odpowiada art. 2 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1429 z dnia 7 października 2020 roku, dotyczącego środków w celu zrównoważonego rynku kolejowego ze względu na epidemię COVID-19. Na jego podstawie: „Niezależnie od art. 8 ust. 4 dyrektywy 2012/34/UE i z zastrzeżeniem zgodności z zasadami pomocy państwa, państwa członkowskie przyznają zarządcy infrastruktury rekompensatę odpowiadającą szczególnej stracie finansowej poniesionej w wyniku zastosowania ust. 1, 2 i 3 niniejszego artykułu do dnia 31 grudnia roku następującego po roku, w którym poniesiono straty. Rekompensata ta pozostaje bez uszczerbku dla zobowiązania państw członkowskich wynikającego z art. 8 ust. 4 dyrektywy 2012/34/UE do zapewnienia, aby w rozsądnym okresie, który nie przekracza pięciu lat, rachunek zysków i strat zarządcy infrastruktury pozostał zbilansowany”. Postulat rekompensat należy ocenić pozytywnie, gdyż dotychczas nie było rozwiązań dotyczących tych problemów, co wskazuje na słuszność postawionej tezy. Niestety proponowane zmiany nie znalazły się we wskazanym projekcie ustawy. Ta sytuacja potwierdza postawioną w artykule tezę, ale również przesądza o tym, że będzie ona nadal aktualna.

Następną proponowaną zmianą jest zmiana § 17 rozporządzenia z dnia 12 października 2005 roku w sprawie ogólnych warunków technicznych eksploatacji pojazdów kolejowych³². Urząd proponuje rezygnację z obowiązku zatwierdzania dokumentacji systemu utrzymania przez Prezesa UTK, w połączeniu z uchyleciem przepisu art. 12f ustawy z 2 marca. Przedłużający się stan epidemii wywołuje utrudnienia w procesie utrzymania pojazdów kolejowych zgodnie z pierwotnie założonymi cyklami przeglądowo-naprawczymi. Problem ten został złagodzony poprzez wprowadzenie art. 12f ustawy z 2 marca dającego możliwość przedłużenia o określony czas realizacji poszczególnych napraw. Jak wskazuje Urząd, aktualne rozwiązanie skutkuje przerzuceniem odpowiedzialności za bezpieczny stan

³² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 października 2005 r. w sprawie ogólnych warunków technicznych eksploatacji pojazdów kolejowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 226 ze zm.).

pojazdów kolejowych na ustawodawcę – nawet w przypadku pojazdów, gdzie określony został podmiot odpowiedzialny za utrzymanie. Należy zauważyć, że Prezes UTK odnotował przynajmniej jeden wypadek z udziałem pojazdu, którego cykl został przedłużony w trybie art. 12f ustawy o COVID-19. W związku z tym proponuje się całkowitą rezygnację z obowiązku zatwierdzania dokumentacji systemu utrzymania przez Prezesa UTK w połączeniu z rezygnacją z art. 12f ustawy o COVID-19. Jak argumentuje Urząd, takie podejście umożliwi podmiotom samodzielne kształtowanie cykli przeglądowo-naprawczych posiadanego taboru w zależności od konkretnej sytuacji przy jednoczesnym przejęciu pełnej odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Dlatego proponowane rozwiązanie wpisuje się zarówno w cele dotyczące ułatwienia funkcjonowania rynku kolejowego w czasie epidemii, a także w okresie późniejszym, jak również wprowadza oczekiwaną systemową zmianę porządkującą sferę odpowiedzialności za utrzymanie wszystkich pojazdów kolejowych.

Inną postulowaną zmianą jest nowelizacja art. 15zzzy¹ ustawy z 2 marca 2020 r. Propozycja dotyczy zmiany przepisu dotyczącego przedłużenia terminu ważności: autoryzacji bezpieczeństwa; certyfikatu bezpieczeństwa, świadectwa bezpieczeństwa, licencji maszynisty, świadectwa maszynisty oraz certyfikatu dla podmiotu odpowiedzialnego za utrzymanie pojazdu kolejowego (ECM), w przypadku gdy termin ważności tych dokumentów upływa w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, z 90 dni do 120 dni od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, w zależności od tego, który z nich zostanie odwołany później.

Jak wskazuje Urząd, obecne przepisy przedłużają ważność świadectw o 90 dni po odwołaniu stanu epidemii. W takiej sytuacji należy spodziewać się dużej liczby wniosków, które Prezes UTK będzie musiał rozpatrzyć w przeciągu 3 miesięcy od odwołania stanu epidemii. Z uwagi na trwający okres epidemii i brak możliwości przewidzenia jego zakończenia, sytuacja taka może być trudna zarówno dla podmiotów, jak i Urzędu. Dlatego też proponuje się wydłużenie tego okresu do 120 dni oraz dodanie dodatkowego okresu przejściowego, w przypadku gdy termin ważności dokumentu uprawniającego upływa w okresie 60 dni od ustania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. W ocenie Urzędu taki przepis zabezpieczyłby również podmioty rynku kolejowego przed sytuacją zaskoczenia z uwagi na odwołanie stanu epidemii. Należy się zgodzić z argumentacją Urzędu, rozwiązania te stanowią bowiem znaczne ułatwienie w stanie wciąż przedłużającej się pandemii.

Wnioski

Przeprowadzone rozważania potwierdzają zarysowaną we wstępie tezę, że pomimo wprowadzenia wielu rozwiązań w sektorze transportu kolejowego są one niewystarczające. Świadczą o tym nie tylko kolejne nowelizacje, lecz także postulaty i propozycje zgłaszane przez organizacje związane z sektorem transportu kolejowego oraz przez sam Urząd. Gdyby bowiem rozwiązania wyczerpywały stan faktyczny, nie byłoby potrzeby zgłaszania nowych. Jak pokazano w tekście, ciągle nowelizacje i wprowadzane nowe rozwiązania potwierdzają, że sytuacja związana z pandemią ciągle się zmienia i wciąż rodzi nowe problemy, a wprowadzane rozwiązania prawne, choć oceniane pozytywnie, są niewystarczające, co prowadzi do kolejnych nowelizacji. Z ich zbyt pośpiesznego procedowania wynika wiele nieścisłości i problemów związanych ze stosowaniem wprowadzonych ulepszeń.

Bibliografia

- Antonowicz M., *Czynniki rozwoju przewozów intermodalnych w Polsce*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2018, nr 170.
- Jaworska K., Nowacki G., *Transport kolejowy w systemie logistycznym Polski*, „Technika Transportu Szynowego” 2019, nr 4.
- Madras J., *Tarcza dla kolei w Sejmie. Rząd wesprze przewoźników*, 29.04.2020, www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/tarcza-dla-kolei-w-sejmie-rzad-wesprze-przewoznikow-96479.html.
- Mańkowska M., Mańkowski T., *Możliwości integracji transportu kolejowego i lotniczego na przykładzie portu lotniczego Szczecin-Goleniów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 778. Problemy Transportu i Logistyki” 2013, nr 22.
- Miedzińska I., *Wpływ stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 na postępowania administracyjne przed Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego*, w: Urząd Transportu Kolejowego, *Magazyn Kultury Bezpieczeństwa*, Warszawa 2020.
- Mindur L., Gąsior M., *Przewozy intermodalne*, „Technika Transportu Szynowego” 2003, nr 6.
- Poliński J., Ochociński K., *Cyfryzacja w transporcie kolejowym*, „Problemy Kolejnictwa” 2020, nr 188.
- Salomon A., *Transport intermodalny z punktu widzenia spedycyjnego*, „Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni” 2013, nr 28.

THE INFLUENCE OF THE COVID-19 PANDEMIC ON THE POLISH RAILWAY SECTOR

Abstract

The aim of the paper is to show the changes in the Polish railway sector related to the COVID-19 pandemic. It presents the statistical perspective of the changes concerning passenger transport and cargo shipments as well as legislative changes related to the adoption of the so-called Covid Acts influencing the railway transport sector. The analysis includes institutional and legal solutions included in the Act of 2 March 2020 on specific solutions related to the prevention of, counteracting and combating COVID-19, other infectious diseases and the crises caused by them (Dz.U. (Journal of Laws) item 374, as amended) and in the Act of 16 April 2020 on specific support instruments related to the spread of SARS-CoV-2 (Dz.U. (Journal of Laws) item 695, as amended). The discussion included, among other things, the influence of the state of the COVID-19 epidemic on administrative proceedings before the President of the Office of Rail Transport. Another issue concerned the proposals of changes in the regulations in relation to the state of epidemic put forward by the Office of Rail Transport. The paper presents the results of the author's own research involving an email interview with Mr. Marcin Trela, Director of the Legal Department of the Office of Rail Transport.

Provisions of the law and official documents serve as the main plane for the discussion. The following methods were applied in the study: examination of the law in force, analysis and synthesis.

The legal solutions introduced should be viewed as credit-worthy, however, the constantly changing situation leads to new amendments. Proceeding with new solutions too fast leads to many inconsistencies and problems with the application of the improvements introduced.

Keywords: Polish Railway Sector, COVID-19, President of the Office of Rail Transport, Covid Acts

CYTOWANIE

Małecka E., *Wpływ pandemii COVID-19 na polski sektor kolejowy*, „Acta Iuris Stetinensis” 2021, nr 2 (vol. 34), 75–89, DOI: 10.18276/ais.2021.34-05.



Michał Ostrowski
student
Uniwersytet Wrocławski
e-mail: michalostr@gmail.com
ORCID: 0000-0001-7558-6999



Modyfikacje konstrukcji stabilizującej reguły wydatkowej w 2020 roku

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza zmian dokonanych w konstrukcji stabilizującej reguły wydatkowej w 2020 roku oraz nakreślenie ich wpływu na jej kształt w latach 2020–2021. Założenia te zrealizowane zostały na podstawie analizy aktów prawnych wprowadzających kluczowe modyfikacje. Zmiany zostały poddane dogłębnej analizie, zarówno pod względem formy ich wprowadzenia, jak i wpływu na regulację z art. 112aa ustawy o finansach publicznych. W dalszej części pracy opisany został wpływ nowelizacji na kształt stabilizującej reguły wydatkowej w latach 2020–2021. Na końcu pracy omawiane modyfikacje poddane zostały ocenie.

Słowa kluczowe: stabilizująca reguła wydatkowa, budżet państwa, COVID-19, ustawa o finansach publicznych, sektor finansów publicznych

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza modyfikacji stabilizującej reguły wydatkowej – numerycznej reguły fiskalnej wprowadzonej do polskiego porządku prawnego na mocy ustawy z dnia 8 listopada 2013 roku o zmianie ustawy o finansach

publicznych oraz niektórych innych ustaw¹. Artykuł ten stanowi kontynuację dwóch wcześniejszych artykułów autora, w którym przybliżona została historia polskich reguł fiskalnych oraz opisane zostało funkcjonowanie stabilizującej reguły wydatkowej w latach 2015–2018². Celem opracowania jest więc przedstawienie mechanizmu reguły wydatkowej w ujęciu ewolucyjnym. Na jego łamach poruszone zostały poniższe problemy:

1. Czy wprowadzone zmiany skutecznie dostosowują stabilizującą regułę wydatkową do nadzwyczajnej sytuacji fiskalnej w Polsce?
2. Czy modyfikacje konstrukcji reguły wydatkowej zostały dokonane zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji?
3. Jaki wpływ zmiany te mają na politykę wydatkową państwa w perspektywie krótko, średnio oraz długoterminowej?

Konstrukcja i funkcjonowanie stabilizującej reguły wydatkowej

Stabilizująca reguła wydatkowa (SRW) to numeryczna reguła fiskalna³, opracowana według wytycznych umieszczonych w zbiorze sześciu aktów prawnych modyfikujących pakt stabilności i wzrostu z 1997 roku, zwanym również „sześciopakiem”⁴. Głównym celem uchwalenia SRW było osiągnięcie stabilności fiskalnej przy jednoczesnym spełnieniu kryteriów wymaganych ze strony Unii Europejskiej, czyli przede wszystkim osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego (*medium term objective* – MTO), którym dla Polski jest zachowanie strukturalnego deficytu sektora *General Government* na poziomie 1% PKB⁵. Artykuł 112aa UFP uchwalony

1 Dz.U. z 2013 r., poz. 1646.

2 Zob. M. Ostrowski, *Kształtowanie się stabilizującej reguły wydatkowej oraz mechanizm jej działania*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2019, nr 3, s. 78–101; M. Ostrowski, *Funkcjonowanie stabilizującej reguły wydatkowej – analiza i ocena regulacji*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2019, nr 4, s. 100–118.

3 P. Panfil, *Prawne i finansowe uwarunkowania długu skarbu państwa*, Warszawa 2011, s. 126.

4 Głównym celem aktów wydanych w ramach „sześciopaku” było wprowadzenie bardziej restrykcyjnych rozwiązań w wypadku naruszenia zasad unijnej polityki budżetowej. Treść aktów prawnych wchodzących w skład „sześciopaku” ma istotne znaczenie w kontekście kształtu stabilizującej reguły wydatkowej, która musi spełniać ich postanowienia. W skład „sześciopaku” wchodziło pięć rozporządzeń i jedna dyrektywa. Mowa o Rozporządzeniach Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011 oraz o Dyrektywie Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L 306 z 23.11.2011 r.).

5 R. Mroczkowski, *Numeryczne reguły wydatkowe jako instrumenty wzmacniające stabilność fiskalną*, w: W. Miemiec, K. Sawicka (red.), *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, Warszawa 2014, s. 321–322.

został na mocy ustawy z dnia 8 listopada 2013 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁶. Artykuł 112d, stanowiący klauzulę wyjścia (wymieniający enumeratywnie przypadki, w których nie stosuje się reguły), uchwalono już wcześniej, ponieważ pierwotnie odnosił się do wydatkowej reguły dyscyplinującej, czyli obowiązującej w latach 2011–2012 reguły fiskalnej.

Konstrukcja SRW ma postać zawartego w art. 112aa–112d ustawy o finansach publicznych (dalej także UFP) mechanizmu wyznaczającego kwotę wydatków (nieprzekraczalną na etapie planowania) oraz limit wydatków (nieprzekraczalny na etapie planowania oraz realizacji) objętych nią jednostek. Kwota wydatków obejmuje fundusze Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niemal wszystkie jednostki sektora finansów publicznych z dwoma wyjątkami. Pierwszym wyjątkiem są wydatki pochodzących z budżetu środków europejskich oraz wydatki finansowane środkami z bezzwrotnej pomocy unijnej i EFTA. Drugim wyjątkiem nieobjętym regułą są jednostki, które według ustawodawcy „nie mają zdolności do generowania wysokich deficytów”⁷. W praktyce kwota wydatków SRW nie obejmuje m.in. samorządowych zakładów budżetowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej czy, co szczególnie istotne, większości państwowych funduszy celowych. Kwotę wydatków na dany rok budżetowy oblicza się według umieszczonego w art. 112aa UFP wzoru. Kalkulacja ta wedle pierwotnej konstrukcji polegała na pomnożeniu kwoty wydatków z roku poprzedniego przez prognozowaną stopę inflacji oraz przez wskaźnik średniej dynamiki wzrostu PKB z ostatnich 8 lat skorygowany o korektę z tytułu nierównowagi finansów publicznych. Do powyższego iloczynu należało dodać jeszcze sumę wartości działań dyskrejonalnych przekraczających wartość 0,03% PKB. Od tak obliczonej kwoty, w celu uzyskania nieprzekraczalnego limitu wydatkowego, należało odjąć wydatki Narodowego Funduszu Zdrowia, jednostek samorządu terytorialnego (dalej także jako jst) i ich związków oraz jednostek wymienionych w art. 139 ust. 2 UFP⁸.

Pierwszym i jednocześnie ostatnim rokiem obowiązywania SRW na ustalonych powyżej zasadach był rok 2015. Odpowiednio w art. 1 ust. 3 i art. 1 ust. 4 ustawy budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 roku⁹ ustalono kwotę i limit wydatków na poziomie odpowiednio 696,7 mld zł i 519,4 mld zł. W trakcie tego

6 Dz.U. z 2013 r., poz. 1646.

7 Rada Ministrów, *Założenia do projektu ustawy o zmianie finansów publicznych z 16 lipca 2013 r.*, s. 22, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/165461/165493/165494/dokument80762.pdf> (dostęp 12.11.2020).

8 Zob. W. Bożek, *Komentarz do art. 112aa ustawy o finansach publicznych*, w: Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019.

9 Dz.U. z 2015 r., poz. 153.

roku wprowadzono istotne zmiany w konstrukcji reguły wydatkowej. Na mocy art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 22 lipca 2015 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych¹⁰ do kwoty wydatków włączono także kwotę planowanych wydatków Bankowego Funduszu Gwarancyjnego określonych w planie finansowym Funduszu. Ponadto na mocy ustawy z dnia 10 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych¹¹ limit wydatkowy powiększono o sumę wartości działań jednorazowych i tymczasowych po stronie dochodów (jeśli ich wartość przewyższa 0,03% PKB). Oprócz tego w tej samej ustawie zmodyfikowano wzór do wyliczenia kwoty wydatków. Od 2016 roku zamiast wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych zdecydowano się na stosowanie poziomu średniookresowego celu inflacyjnego ustalanego przez Radę Polityki Pieniężnej. W tak zdeteterminowanym kształcie SRW funkcjonowała w latach 2016–2019. Szczegółowa analiza konstrukcji i funkcjonowania reguły nie jest przedmiotem tego artykułu, tematyka ta została poruszona w pracach przywołanych we wstępie.

Zasadniczym celem opracowania jest analiza zmian konstrukcji stabilizującej reguły wydatkowej w roku 2020. W ustawie budżetowej na 2020 roku ustalono kwotę i limit wydatków w wysokości odpowiednio 898,26 mld zł i 670,24 mld zł¹². Wartości kwoty i limitu wydatków obowiązywać miały w 2020 roku. Na etapie realizacji ustawy budżetowej wystąpił jednak czynnik nieprzewidziany w momencie jej tworzenia.

Przyczyny nowelizacji SRW

Nowelizacja mechanizmu stabilizującej reguły wydatkowej motywowana była przede wszystkim wybuchem w 2020 roku na świecie pandemii COVID-19, choroby, która od marca 2020 roku występuje również w Polsce. Nie jest istotą artykułu analiza działań administracji rządowej w ramach walki z pandemią, należy jednak zaznaczyć, iż w związku z nakładanymi ograniczeniami pojawiła się konieczność wsparcia osób czy przedsiębiorstw, które pozbawione zostały w nowej sytuacji możliwości pracy. Już w marcu uchwalono pakiet ustaw tworzących tzw. tarczę antykryzysową¹³. Zwolnienia z podatków i danin, wsparcie finansowe firm, dofi-

¹⁰ Dz.U. z 2015 r., poz. 1190.

¹¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 2195.

¹² Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 571).

¹³ Na pierwszy pakiet tzw. tarczy antykryzysowej składały się: ustawa o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (zwana specustawą antykryzysową, Dz.U. z 2020 r., poz. 568), ustawa o zmianie ustawy

nansowania do wynagrodzeń świadczenia postojowe czy korzystniejsze zasady rozliczenia straty: tak wyglądała broń państwa w walce z ekonomicznymi skutkami COVID-19. Skutki finansowe samego sektora finansów publicznych w związku z ustawą o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw oszacowano na 67,8 mld zł¹⁴. Znaczne pogorszenie się wyniku finansowego bardzo dobrze uwidacznia analiza comiesięcznych sprawozdań operatywnych z wykonania budżetu państwa. O ile na koniec lutego 2020 roku deficyt budżetowy wynosił jedynie 3,31 mld zł, o tyle w marcu wyniósł on już 9,5 mld zł, a w kwietniu 18,86 mld zł. Równy miesiąc od uchwalenia pierwszej „tarczy antykryzysowej” zrealizowano 29,8% dochodów i aż 34,1% wydatków budżetowych przewidzianych na 2020 roku¹⁵. Ponadto Polska już w I kwartale odnotowała 4,1% PKB deficytu sektora *General Government*. Ta sytuacja zmusiła Radę Ministrów do nowelizacji planu finansowego w perspektywie krótko – i średnioterminowej. Przed niezbędną nowelizacją ustawy budżetowej na 2020 roku oraz w obliczu konieczności stworzenia planu finansowego państwa na 2021 roku, niewątpliwie ważną kwestią stała się konieczność uwolnienia się od stabilizującej reguły wydatkowej. Minister Finansów obarczony jest bowiem odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku niezastosowania się do norm płynących z art. 112aa UFP zarówno na poziomie planowania, jak i wykonania ustawy budżetowej¹⁶. Zmiany konstrukcji SRW dokonano za pomocą dwóch aktów prawnych, które omówione zostaną w tej części artykułu.

o systemie instytucji rozwoju (Dz.U. z 2020 r., poz. 569); ustawa o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 567).

- 14 *Autopoprawka do przekazanego w dniu 26 marca 2020 r. rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw. Ocena skutków regulacji*, Rada Ministrów, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/5EDFDA5A0BA099CBC1258538003A6786/%24File/299-A.pdf> (dostęp 12.11.2020).
- 15 *Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za styczeń–wrzesień 2020 roku*, Ministerstwo Finansów, www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-miesieczne-2020 (dostęp 12.11.2020).
- 16 Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1440, 1495, 2020, 2473, z 2020 r., poz. 284, 2320).

Zmiany konstrukcji SRW w 2020 roku

Modyfikacja klauzuli wyjścia w nowelizacji ustawy o finansach publicznych

Uregulowana w art. 112d klauzula wyjścia, obowiązująca do maja 2020 roku, pozwalała na zaprzestanie stosowania reguły wydatkowej jedynie w enumeratywnie wymienionych przypadkach:

- wprowadzenia stanu wojennego,
- wprowadzenia stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷.



Rys. 1. Omówienie klauzuli wyjścia

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy o finansach publicznych.

Należy pamiętać, że zgodnie z art. 6 ust. 2 Dyrektywy 2011/85/UE¹⁸ klauzule wyjścia dla numerycznych reguł fiskalnych mogą określać ograniczoną liczbę konkretnych okoliczności oraz rygorystycznych procedur, w których dozwolone jest tymczasowe nieprzestrzeganie ich zasad. W Polsce nie wprowadzono żadnego z wymienionych stanów nadzwyczajnych. Nie istniała wówczas podstawa

¹⁷ Przepis wprowadzony przez art. 1 pkt. 15 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 1646).

¹⁸ Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L 306 z 23.11.2011 r.).

do niestosowania SRW w 2020 roku. Stało się to możliwe po zaproponowaniu w marcu 2020 roku przez Komisję Europejską (i zatwierdzeniu przez radę Ecofin) uruchomienia tzw. generalnej klauzuli korekcyjnej określonej w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97¹⁹ oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1467/97²⁰. Klauzula ta stanowi, iż „w okresach znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej w strefie euro lub w całej Unii państwom członkowskim można zezwolić na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego”, co w tym wypadku oznaczało możliwość tymczasowego odejścia od stosowania stabilizującej reguły wydatkowej.

Z powyższej możliwości zdecydowało się skorzystać Ministerstwo Finansów, z którego inicjatywy 25 maja do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych. W art. 1 pkt. 3 uchwalonej 3 dni później ustawy²¹, modyfikacji uległa omawiana poprzednio klauzula wyjścia zapisana w art. 112d. W ust. 1, który zawierał katalog okoliczności wyłączających stosowanie reguły wydatkowej umieszczono pkt 4 dopuszczający taką możliwość w przypadku ogłoszenia stanu epidemii na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Zostało to jednak obwarowane warunkiem, że wzrost PKB według prognozy zawartej w projekcie ustawy budżetowej (lub nowelizacji ustawy budżetowej) na rok, w którym zamierza się wyłączyć regułę, jest mniejszy o ponad 2 pp. od średniej dynamiki wzrostu PKB (czyli wcześniej wskazanego wskaźnika do wyznaczenia kwoty wydatków SRW). W nowelizacji zachowano art. 112d ust. 2, który obliguje Ministra Finansów w takim wypadku do wyliczenia kwoty wydatków z art. 112aa ust. 1 oraz sumy, o której mowa w art. 112aa ust. 5. Mają one stanowić podstawę do wyliczenia kwoty SRW po ustaniu okoliczności określonych w art. 112d ust. 1.

Kolejna istotna modyfikacja klauzuli wyjścia mieści się w dodanych do art. 112d ust. 3–5. Dotychczas klauzula wyjścia regulowała tylko przypadki umożliwiające niestosowanie SRW. Ustawodawca nie przewidywał wcześniej okresu przejściowego pomiędzy wyłączeniem SRW a powrotem do pełnego jej stosowania. Wówczas w roku następnym po roku, w którym zaistniał jeden ze stanów nadzwyczajnych, stabilizująca reguła wydatkowa obowiązywała zgodnie z art. 112aa UFP. W majo-
wej nowelizacji UFP zdecydowano się na opracowanie mechanizmu stopniowego

19 Rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.U. L 174 z 7.7.2005 r. ze zm.).

20 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 306 z 21.11.2011 r.).

21 Ustawa z dnia 28 maja 2020 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. 2020 poz. 1175).

powrotu do stosowania pierwotnej formuły SRW w czasie od dwóch do czterech lat po jej wyłączeniu, w zależności od koniunktury gospodarczej. Mechanizm ten został opisany za pomocą poniższego wzoru:

$$\underset{1}{WYD}_{\underset{2}{s+i}}^{\underset{3}{s}} = \underset{2}{WYD}_n + \frac{\underset{3}{k} - \underset{4}{i}}{\underset{3}{k}} (\underset{3}{S}_s + \underset{4}{S}'_s)$$

gdzie:

1 – Kwota wydatków SRW w latach po wystąpieniu stanu, o którym mowa w art. 112d ust.1, powiększona o skutki finansowe z nią związane, 2 – Kwota wydatków SRW wyliczona według art. 112aa, 3 – Współczynnik, przez który pomnożona zostanie suma skutków finansowych związanych ze stanem wskazanym w art. 112d ust. 1, 4 – Suma prognozowanych w projekcie ustawy budżetowej (lub nowelizacji) skutków finansowych po stronie dochodów i wydatków bezpośrednio nakierowanych na powstrzymanie skutków stanu, o którym mowa w art. 112d ust. 1. Suma prognozowanych wydatków podlega korekcie o rzeczywistą ich realizację na podstawie analizy sprawozdania z wykonania budżetu państwa na dany rok.

Rys. 2. Wzór wyliczający kwotę wydatków SRW w okresie przejściowym

Źródło: art. 112d ust.1 ustawy o finansach publicznych.

Celem mechanizmu jest poluzowanie SRW w latach bezpośrednio następujących po roku, w którym występuje sytuacja z art. 112d ust. 1 (dalej rok 0). W zależności od koniunktury gospodarczej oraz poziomu PKB okres przejściowy będzie trwać:

- rok, jeśli nominalny poziom PKB w roku następującym po roku 0 będzie przekraczał poziom nominalnego PKB z roku poprzedzającego rok 0,
- dwa lata, jeśli w omawianym powyżej przypadku nominalny poziom PKB w roku 0 będzie mniejszy bądź równy poziomowi z roku poprzedzającego rok 0,
- trzy lata, jeśli spełniony zostanie powyższy warunek oraz prognozowane średnie tempo wzrostu PKB w roku następującym po roku 0 będzie mniejsze o ponad 2 p.p. od wskaźnika średniego wzrostu PKB z art. 112aa ust. 1.

Niezwykle istotne w kontekście mechanizmu determinującego okres przejściowy jest to, że jego długość ustala się na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej na rok następujący po roku 0. Rok 2020 pokazał, że koniunktura gospodarcza może ulec diametralnej zmianie w bardzo krótkim okresie. Z powodu wprowadzenia w marcu lockdownu w zaledwie kilka miesięcy prognozowany wynik PKB w 2020 roku zmienił się z umiarkowanego wzrostu w dużą recesję. Wobec tego

dochodzi tutaj do sytuacji, w której cechująca się dużym poziomem zmienności prognoza na rok następny może przesądzić nie tylko o poziomie wydatków w tym roku, lecz także w kolejnych latach. Na przykład w projekcie ustawy budżetowej przedłożonym Sejmowi we wrześniu 2020 roku mogą znaleźć się przewidywania, że nominalne PKB w 2021 roku będzie większe od tego w 2019 roku. Tymczasem w grudniu, po zakończeniu II czytania projektu, prognozy mogą być już zupełnie inne i wskazywać, że będzie odwrotnie.

W ciągu 1–3 lat po roku 0 kwota wydatków SRW zwiększana będzie o część sumy prognozowanych skutków finansowych wystąpienia stanu z art. 112d ust. 1. Ma to na celu stopniowy i płynny powrót do stosowania reguły wydatkowej w myśl art. 112aa ust. 1. W okresie przejściowym kwota SRW zwiększana będzie o:

- 50% sumy skutków finansowych, jeśli okres przejściowy będzie trwać rok,
- odpowiednio 66% i 33% w pierwszym i drugim roku, jeśli okres będzie trwać dwa lata,
- odpowiednio 75%, 50% i 25% w pierwszym, drugim i trzecim roku, kiedy okres przejściowy będzie trwać trzy lata.

W kontekście mechanizmu zwiększania kwoty SRW o odsetek wartości skutków finansowych, warto zastanowić się nad instytucją korekty i jej skuteczności w pierwszym roku okresu przejściowego. Przykładowo w momencie opracowywania ustawy budżetowej na 2021 rok (czyli do września 2020 r.) prognozowałoby się sumę tych działań na 100 mld zł, a według sprawozdania z wykonania budżetu państwa (opublikowanego np. w maju 2021 r.), rzeczywista ich wartość wyniosłaby 50 mld zł. Jaki wpływ miałyby wtedy owa korekta na wielkość kwoty SRW w 2021 roku? W myśl art. 112d korektę można byłoby przeprowadzić niemalże w połowie roku budżetowego i to wobec wartości zapisanej w uchwalonej już i pozostającej w mocy ustawie budżetowej. Czy przepis ten implikuje nowelizację ustawy budżetowej w 2021 roku? Być może korekta owej sumy ma znaczenie dopiero przy wyliczaniu SRW na następne lata okresu przejściowego. Niestety kwestia ta nie została przez ustawodawcę doprecyzowana.

Ponadto należy pamiętać, że zgodnie z art. 112aa ust. 5 w okresie przejściowym limit wydatkowy również powiększony jest o odpowiedni odsetek skutków finansowych.

Wyłączenie wydatków inwestycyjnych spod SRW w 2021 roku

Druga, niezwykle istotna modyfikacja konstrukcji stabilizującej reguły wydatkowej nastąpiła w ustawie z dnia 24 lipca 2020 roku o zmianie ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług oraz niektórych innych ustaw (dalej

także jako ustawa o delegowaniu pracowników)²². Zgodnie z art. 12 ust. 1 tej ustawy do obliczenia limitu wydatków SRW na 2021 roku od sumy wyliczonej ze wzoru z art. 112aa ust. 1 należy odjąć wydatki jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków, o których mowa w art. 236 ust. 4 UFP, a więc wydatki na programy finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (w tym unijnych) niepodlegających zwrotowi. Doszło więc tutaj do istotnej zmiany zakresu obowiązywania SRW. O ile dotychczas był on determinowany w ujęciu podmiotowym (w art. 112aa ust.1 umieszczony został katalog organów i jednostek, których wszystkie wydatki objęte były regułą), o tyle w 2021 roku w przypadku jst i ich związków zdecydowano na ustalenie również kryterium przedmiotowego. Z przygotowanego przez Radę Ministrów sprawozdania z wykonania tych jednostek wynika, że wydatki na realizację programów finansowanych z samych tylko źródeł unijnych stanowiły 31,51 mln zł w 2018 roku i 25,88 mln zł w 2019 roku (11,3% i 9% wydatków ogółem)²³.

W ustawie wprowadzono kolejną istotną zmianę konstrukcji limitu wydatkowego. Zgodnie z art. 12 ust. 2 w 2021 roku w jego skład nie wlicza się:

- planowanych w projekcie ustawy budżetowej wydatków majątkowych oraz wydatków inwestycyjnych z przeznaczeniem na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 UFP, czyli pochodzących z budżetu UE oraz środków niepodlegających zwrotowi pochodzących z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA,
- planowanych na rok 2021 wydatków inwestycyjnych ujętych w projektach planów finansowych funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw.

Celem tej regulacji stało się wyłączenie szeroko pojętych wydatków inwestycyjnych spod zakresu limitu SRW. Należy zwrócić uwagę na to, iż o ile w kwestii wydatków jst zdecydowano się na zastosowanie określenia „pomniejsza się”, o tyle do limitu nie wlicza się wyszczególnionych powyżej wydatków inwestycyjnych. Oznacza to, że najpierw oblicza się poziom limitu wydatkowego, a potem „wyjmuje” spod jego zasięgu wydatki inwestycyjne. Poza możliwością nielimitowanego zwiększania wydatków inwestycyjnych daje to również możliwość wzrostu pozostałych wydatków o wielkość, którą w ramach limitu oryginalnie stanowiłyby wydatki inwestycyjne.

²² Dz.U. z 2020 r., poz. 1423.

²³ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019*, www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2019-rok (dostęp 12.11.2020).



Rys. 3. Schemat obliczania kwoty i limitu wydatkowego SRW po wejściu w życie omawianych nowelizacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o zmianie ustawy o delegowaniu pracowników.

Naruszenia zasad prawidłowej legislacji podczas zmiany konstrukcji SRW

W tym podrozdziale omówiony zostanie aspekt formalny zmian opisanych powyżej. Przy modyfikacji klauzuli wyjścia nie wystąpiły istotne uchybienia proceduralne, należy jednak przeanalizować historię uchwalania zmiany odnoszącej się do wydatków inwestycyjnych w ramach ustawy o delegowaniu pracowników. Rządowy projekt tej ustawy wpłynął do Sejmu 15 czerwca 2020 roku. W momencie skierowania go do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu projekt ten zawierał 6 artykułów. Przewidywał zmianę trzech aktów prawnych, wśród których nie znajdował się żaden regulujący materię finansów publicznych.

Po pierwszym czytaniu projekt skierowany został do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. W przedstawionym 21 lipca sprawozdaniu Komisja zawnioskowała

o uchwalenie opracowanego przez nią projektu ustawy. Po poprawkach Komisji ustawa miała liczyć nie 6, a 13 art. (w art. 12 zawarto omawianą modyfikację SRW w 2021 r.). i w takim kształcie została następnie uchwalona.

W trakcie uchwalania ustawy doszło do poważnego naruszenia procesu legislacyjnego, na co zresztą wskazał Senat w uchwale o odrzuceniu projektu. W jej uzasadnieniu wskazane zostało, iż „poprawki zgłaszane w trakcie sejmowego postępowania ustawodawczego powinny »pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę, przy czym więź ta winna mieć wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące się do projektu powinny pozostawać w odpowiedniej relacji z jego treścią, zmierzając do modyfikacji pierwotnej treści projektu²⁴». Trudno się nie zgodzić z tym stanowiskiem. Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Wynika z tego dyrektywa przywoływana przez Trybunał Konstytucyjny choćby w wyrokach z dnia 24 czerwca 1998 roku²⁵, 23 lutego 1999 roku²⁶ czy 9 marca 2016 roku²⁷, która stanowi, iż „podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie, przebyły pełną drogę procedury sejmowej (...). Decydujące znaczenie mieć w tym zakresie musi przedmiot poprawki. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że zwłaszcza w sytuacjach, gdy treść i rozmiar proponowanych zmian prowadzą do przeistoczenia poprawek w nową inicjatywę ustawodawczą, dopuszczalne jest rozważenie, czy nie dochodzi w ten sposób do naruszenia postanowień konstytucji”.

W opinii autora omawiane zmiany znacząco wykraczają poza dopuszczalny zakres poprawki. Poprawka Komisji Polityki Społecznej dotyczyła materii niepowiązanej z pierwotnym projektem ustawy. Naruszenie zasady trzech czytań i przeistoczenie prac komisji w niedozwoloną działalność ustawodawczą doprowadziło do dalszych naruszeń. W myśl art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej do projektu ustawy należy dołączyć uzasadnienie, zawierające m.in. wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy czy wykazanie różnicy pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym. Wskutek wzbogacenia projektu o zupełnie inną materię, jego uzasadnienie stało się niekompletne, ponieważ w ogóle nie poruszało m.in. kwestii reguły wydatkowej. W art. 34 Regulaminu

24 Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 sierpnia 2020 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług oraz niektórych innych ustaw, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/5BE21B87CA51E964C12585C3007F4694/%24File/543.pdf> (dostęp 12.11.2020).

25 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lipca 1988 r., K 3/98 (OTK ZU 4/1998, poz. 52).

26 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 1999 r., K 25/98 (OTK ZU 2/1999, poz. 23).

27 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r., K 47/15 (OTK ZU A/2018, poz. 31).

Sejmu²⁸ przewidziana jest możliwość zwrócenia projektu lub skierowania go do Komisji Ustawodawczej w przypadku wadliwego uzasadnienia, jednak tylko na etapie tzw. kontroli wstępnej. Wobec tego za uzasadnienie odpowiada jedynie wnioskodawca. Skorzystanie z inicjatywy ustawodawczej na etapie prac sejmowych doprowadziło do osobliwej sytuacji, w której *de facto* opracowano nowy projekt ustawy bez konieczności uzasadnienia, wskazania jego przyczyn czy skutków.

Kolejnym naruszeniem procedury ustawodawczej jest to, że projektem związanym w fundamentalny i oczywisty sposób z finansami publicznymi nie zajęła się sejmowa Komisja Finansów Publicznych. Zgodnie z pkt. 7 załącznika do Regulaminu Sejmu²⁹ do owej komisji należą sprawy systemu pieniężnego, kredytowego i podatkowego, płac i dochodów, budżetu i planów finansowych państwa, funduszy celowych, agencji i fundacji z udziałem Skarbu Państwa, ubezpieczeń majątkowych oraz cel i statystyki. Kwestię stosowania stabilizującej reguły wydatkowej w ustawie budżetowej na 2021 rok niewątpliwie należy zaliczyć do spraw budżetu i planów finansowych państwa, ponieważ determinuje ona w olbrzymim stopniu kształt tego planu finansowego. Omawiane poprawki nie doprowadziły co prawda do naruszenia art. 221 Konstytucji RP, ponieważ przyjęty w nim katalog ustaw objętych wyłączną inicjatywą ustawodawczą Rady Ministrów uznawany jest za zamknięty. Należy zwrócić jednak uwagę na *ratio legis* owego artykułu, który przyznaje RM wyłączną kompetencje m.in. w zgłaszaniu projektów aktów podstawowych dla gospodarki finansowej. Jest to umotywowane po pierwsze ich doniosłym znaczeniem dla całego państwa, a po drugie konstytucyjnymi kompetencjami rządu do prowadzenia polityki fiskalnej. Rząd w przeciwieństwie do innych podmiotów posiadających prawo inicjatywy ustawodawczej dysponuje niezbędną wiedzą specjalistyczną, techniczną oraz wyspecjalizowanym aparatem, który może zaangażować do opracowywania aktów regulujących prowadzenie polityki fiskalnej³⁰. Z tego powodu wszystkie dotychczasowe nowelizacje UFP odnoszące się do SRW inicjowane były przez Radę Ministrów. Nawiązując do tego faktu, również niezasadne wydaje się umieszczenie regulacji poza ustawą o finansach publicznych. Artykuł 1 UFP ustala przedmiotowe ramy regulacji tej ustawy w postaci zamkniętego katalogu najważniejszych zagadnień dotyczących ustroju finansowego państwa. W kontekście przejrzystości finansów publicznych wysoce szkodliwe jest uchwalanie modyfikacji instytucji uregulowanej w SRW nie dość, że w innym akcie prawnym, to jeszcze

28 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2020 r., poz. 476).

29 *Ibidem*.

30 T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do art. 221*, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.

o nazwie semantycznie zupełnie niezwiązanej z materią, którą porusza. W dodatku ustawa o delegowaniu pracowników jest w intencji projektodawcy ustawą nowelizującą. Jednak mimo zawartej w nim *de facto* zmiany konstrukcji SRW, *de iure* UFP nie została w żaden sposób zmieniona. Doprowadza to do paradoksalnej sytuacji, w której chcąc zrekonstruować proces opracowania planu finansowego państwa na 2021 roku, należy posiłkować się ustawą o finansach publicznych i „dyskrecjonalną nowelizacją” art. 112aa umieszczoną w ustawie niezwiązaną ani merytorycznie, ani funkcjonalnie z tym zagadnieniem. Za wzór jednorazowej zmiany reguły wydatkowej może służyć ustawa z dnia 26 lipca 2013 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych³¹, w której uchwalono art. 112e UFP stanowiący o niestosowaniu art. 112a i art. 112b regulujących wydatkową regułę dyscyplinującą w 2013 roku. Pomimo późniejszego uchylecia obu artykułów art. 112e obowiązuje do dziś.

Funkcjonowanie SRW po roku 2020

Stabilizująca reguła wydatkowa w 2020 roku

W tej części po teoretycznej analizie zmian konstrukcji SRW zostanie opisany ich wpływ na funkcjonowanie reguły w praktyce. Niezbędna reorganizacja planu finansowego państwa opracowana została w rządowym projekcie ustawy zmieniającej ustawę budżetową na rok 2020. Projekt, który wpłynął do Sejmu 25 sierpnia, uchwalony przez izbę 7 października, czeka obecnie na podpis Prezydenta RP³². W uzasadnieniu projektu prognozowano, iż PKB w 2020 roku obniży się o 4,6%³³. To w połączeniu z faktem, że w tymże samym roku wprowadzono stan epidemii, wypełniło przesłankę ze art. 112d ust. 1 pkt 4 o niestosowaniu SRW. Wobec tego po raz pierwszy od 2015 roku w ustawie budżetowej nie uwzględniono stabilizującej reguły wydatkowej. Z uwagi na nadzwyczajną sytuację w kraju, charakteryzującą się dużą zmiennością i niepewnością, chociażby w kwestii funkcjonowania gospodarki (w trakcie pisania artykułu w kraju trwają przygotowania do kolejnego lockdownu o nieokreślonym czasie trwania), trudno jest określić wpływ zawieszenia SRW na poziom wydatków. Planowane wydatki budżetu państwa zwiększyły się z 435,4 mld zł do 508,02 mld zł. W uzasadnieniu do nowelizacji projektu nie znalazła się jednak prognoza dochodów i wydatków sektora finansów publicznych,

³¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 938.

³² Stan na 12 listopada 2020 r.

³³ Rada Ministrów, *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020*, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/62C5236FB3EB739EC12585D0002F736F/%24File/572.pdf> (dostęp 12.11.2020).

co jest niestety stałą praktyką w przypadku zmiany ustaw budżetowych na przestrzeni ostatnich lat. Co prawda art. 219 Konstytucji RP nie wprowadza katalogu planów finansowych koniecznych do zawarcia w ustawie budżetowej lub jej nowelizacji, jednak niewątpliwie nieustosunkowanie się w uzasadnieniu do stanu sektora finansów publicznych wpływa negatywnie na transparentność planu finansowego państwa.

Jeśli chodzi o wynik sektora finansów rządowych i samorządowych, to zgodnie z opublikowaną w kwietniu aktualizacją programu konwergencji, przewidziano wzrost deficytu sektora z 0,7% PKB w 2019 roku do 8,4% PKB w 2020 roku. Z racji tego, że reguła wydatkowa w omawianym roku nie ma zastosowania, nie ma podstaw do oceny jej skuteczności.

Stabilizująca reguła wydatkowa w 2021 roku

W złożonym 30 września do Sejmu projekcie ustawy budżetowej na 2021 rok zakłada się powrót do stosowania stabilizującej reguły wydatkowej. W uzasadnieniu projektu przyjęto prognozę, że tempo wzrostu realnego PKB wyniesie w 2021 roku 4%. Nie zostały więc spełnione przesłanki z art. 112d ust. 4 do wyłączenia stosowania SRW. Natomiast zgodnie z uzasadnieniem prognozy wzrostu PKB na 2021 rok oscylują na poziomie wystarczającym do wprowadzenia okresu przejściowego w stosowaniu reguły jedynie na rok. Oznacza to, iż według danych Ministerstwa Finansów poziom nominalnego PKB w roku 2021 będzie wyższy niż w roku 2019. Schemat powrotu do pierwotnej ścieżki reguły wydatkowej został więc oparty na prognozie nie nowszej niż z września 2020 roku. Tymczasem gwałtowny wzrost zarażeń w październiku 2020 roku doprowadził do ponownego zamykania coraz liczniejszych gałęzi gospodarki. Czy założenia zawarte w projekcie będą aktualne w momencie uchwalania ustawy budżetowej? Możliwość ich rewizji w 2021 roku wystąpi jedynie w przypadku wystąpienia przesłanek z art. 112d ust. 4, czyli ponownego wyłączenia SRW.

W wariantcie zakładającym jednoroczny okres przejściowy kwota wydatków SRW obliczona zgodnie z art. 112 aa UFP i art. 12 ustawy o delegowaniu pracowników powiększona jest dodatkowo o połowę sumy prognozowanych na 2020 roku skutków finansowych działań nakierowanych na powstrzymanie skutków stanu epidemii. Kwota wydatków podmiotów objętych regułą wydatkową w wysokości 975,28 mld zł według projektodawcy obliczona więc została na podstawie:

- obliczonej zgodnie z art. 112aa ust. 1 kwoty wydatków na rok 2020, która wynosi 878,5 mld zł,
- ogłoszonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego dnia 16 kwietnia 2020 roku zgodnie z art. 38b pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku

- o finansach publicznych łącznej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych za lata 2014–2019,
- wartości korekty, o której mowa w art. 112aa ust. 4 ustawy o finansach publicznych, wynoszącej w 2021 roku 0 p.p.,
 - prognozowanej wartości ogółem działań dyskrejonalnych (ok. 7,7 mld zł),
 - połowy prognozowanej sumy skutków finansowych nakierowanych na walkę z epidemią (ok. 40,7 mld zł)³⁴.

Niestety nie przedstawiono w projekcie żadnych kalkulacji odwzorowujących proces uzyskania sumy wspomnianej w ostatnim punkcie. Wielkość ta nie została w żaden sposób uzasadniona.

Kwota planowanego limitu wydatkowego obliczona została za pomocą schematu, który został zaprezentowany w artykule już wcześniej. W 2021 roku limit ten wynosi 754,69 mld zł. Niestety nie zaprezentowano żadnych wyliczeń co do kwoty wydatków jst wskazanych w art. 12 ust. 1 ustawy o delegowaniu pracowników, która w tym roku nie wchodzi w skład limitu. Brak również szacunków rozmiaru kwoty wydatków, o których mowa w art. 12 ust. 2 przywoływanej ustawy, wyjętych spod obowiązywania limitu.

Warto zaznaczyć, że prognozowany poziom wydatków sektora finansów publicznych wyniesie 1,085 bln zł. Deficyt tego sektora wyniesie 138,2 mld zł (5,9% PKB), czyli o ponad 40 mld zł więcej niż w 2020 roku (96,2 mld zł, 4,3% PKB)³⁵.

Projekt ustawy budżetowej na 2021 rok zakłada ponadto kontynuowanie obranej w ostatnich latach polityki transferowania wydatków do państwowych funduszy celowych. Zjawisko to stanowi nadmierne naruszenie zasady jedności materialnej budżetu państwa. Istotne w tym kontekście jest to, iż państwowe fundusze celowe (poza wymienionymi enumeratywnie w art. 112aa ust. 1 UFP) nie są objęte kwotą stabilizującej reguły wydatkowej. Przykładem może być tutaj Fundusz Solidarnościowy, którego prognozowane przychody w 2021 roku wynoszą 20,26 mld zł, a wydatki 33,93 mld zł. Generuje więc on przeszło 13 mld zł deficytu. Kumulowanie deficytu w owym funduszu wystąpiło również na etapie planowania budżetu na 2020 rok, przed pandemią. Wówczas planowano deficyt w wysokości 16,69 mld zł. Niewłączenie tego funduszu w zakres SRW jest sprzeczne z *ratio legis*

³⁴ Uzasadnienie projektu Ustawy budżetowej na 2021 r., Rada Ministrów <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/917EBF408A48713EC12585F30052D856/%24File/640-uzasadnienie.pdf> (dostęp 12.11.2020).

³⁵ *Ibidem*. Warto zaznaczyć, iż są to wielkości szacowane.

regulacji z art. 112aa ust. 1. Wyłączone spod działania reguły miały być bowiem te jednostki sektora finansów publicznych, które nie posiadają zdolności do generowania deficytów³⁶.

Należy pamiętać, że zarówno zwiększenie kwoty wydatków SRW o ponad 40 mld zł tytułem skutków zwalczania pandemii, jak i zmiany zawarte w art. 12 ust. 1–2 ustawy o delegowaniu pracowników są regulacjami o charakterze dyskrecyjnym, a nie systemowym. Powiększą one w istotny sposób przestrzeń fiskalną w 2021 roku, która ulegnie znacznemu zmniejszeniu w 2022 roku. Stwarza to ryzyko powiększenia bazy wydatków prawnie zdeterminowanych, której utrzymanie będzie uwarunkowane obcięciem w następnym roku wydatków inwestycyjnych (w obecnym stanie prawnym „wracających” do SRW w 2022 r.).

Ponadto SRW nie obejmuje swoim zasięgiem Polskiego Funduszu Rozwoju – polskiej spółki akcyjnej należącej do Skarbu Państwa. Spółka ta uruchomiła w 2020 roku tzw. tarczę antykryzysową, w ramach której oferuje 100 mld zł wsparcia dla przedsiębiorstw borykających się z negatywnymi gospodarczymi skutkami pandemii. Środki te pozyskane zostały poprzez emisję długu, skupionego później przez Narodowy Bank Polski. Taki sposób finansowania tarczy pozwolił rządowi na jeszcze poważniejsze zwiększenie wydatków i poziomu długu publicznego, bez konieczności łamania m.in. reguły wydatkowej. Należy przypuszczać, że w przypadku realizacji podobnych programów pomocowych w 2021 roku w przypadku następnych lockdownów, rozwiązanie to zostanie użyte ponownie. Różnica pomiędzy prognozowanym w 2020 roku deficytem sektora finansów publicznych (4,3% PKB) a deficytem sektora *General Government* (8,4% PKB) bierze się w dużej mierze z tego, że Państwowy Fundusz Rozwoju nie wchodzi w skład pierwszego z sektorów, natomiast drugiego już tak.

Wnioski

Z analizy przedstawionej w artykule wyciągać można następujące wnioski:

1. Zmiana konstrukcji SRW zawarta w ustawie z dnia 28 maja 2020 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych była niezbędna do prowadzenia adekwatnej do sytuacji gospodarczej polityki fiskalnej. Obowiązująca wcześniej klauzula wyjścia nie regulowała sytuacji powstałej w Polsce w 2020 roku. Kurczowe

³⁶ Rada Ministrów, *Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych*, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/3A62705AD344EBA3C1257BAB004B-4C35/%24File/1575.pdf> (dostęp 12.11.2020).

- trzymanie się reguły wydatkowej w sytuacji największej od lat recesji gospodarczej byłoby sprzeczne z elementarnymi zasadami polityki fiskalnej.
2. Poza uzupełnieniem katalogu przesłanek dopuszczających wyłączenie SRW opracowano również mechanizm okresu przejściowego przed powrotem do pełnego stosowania reguły wydatkowej. Jest to kolejne istotne uzupełnienie luki istniejącej w klauzuli wyjścia.
 3. Procedura uchwalenia zmian dotyczących „wyjęcia” z zakresu limitu SRW szeroko pojętych wydatków inwestycyjnych charakteryzuje się licznymi nieprawidłowościami. W efekcie doszło do naruszenia art. 119 ust. 1 Konstytucji RP. Ścieżka procedowania tych modyfikacji stanowi niebezpieczny precedens zezwalający na uchwalanie zmian niezwykle istotnych dla finansów publicznych „tylnymi drzwiami”, bez zachowania procedur odpowiednich do tego procesu. Uregulowanie reguły wydatkowej w ustawie innej niż UFP wpływa negatywnie na transparentność prawa finansów publicznych.
 4. Omawiane zmiany mają w przeważającej mierze charakter dyskrejonalny i nastawione zostały na rozwiązanie problemu recesji gospodarczej spowodowanej pandemią. Główną motywacją nowelizacji klauzuli wyjścia było niestosowanie SRW w 2020 roku. Zarówno konstrukcja okresu przejściowego, jak i wyłączenie wydatków inwestycyjnych mają na celu zwiększyć przestrzeń fiskalną w roku 2021.
 5. Poza zwiększaniem przestrzeni fiskalnej i poluzowywaniem limitu SRW modyfikacjami o charakterze dyskrejonalnym, założenia reguły wydatkowej obchodzone są za pomocą coraz większej liczby rozwiązań. Za przykład może posłużyć transfer deficytu do nieobjętych nią państwowych funduszy celowych czy finansowanie tarczy antykryzysowej za pośrednictwem Państwowego Funduszu Rozwoju.

Bibliografia

- Bożek W., *Komentarz do art. 112aa ustawy o finansach publicznych*, w: Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych*, Warszawa 2019.
- Dębowska-Romanowska T., *Komentarz do art. 221*, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Mroczkowski R., *Numeryczne reguły wydatkowe jako instrumenty wzmacniające stabilność fiskalną*, w: W. Miemiec, K. Sawicka (red.), *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, Warszawa 2014.
- Ostrowski M., *Kształtowanie się stabilizującej reguły wydatkowej oraz mechanizm jej działania*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2019, nr 3.

Ostrowski M., *Funkcjonowanie stabilizującej reguły wydatkowej – analiza i ocena regulacji*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2019, nr 4.

Panfil P., *Prawne i finansowe uwarunkowania długu skarbu państwa*, Warszawa 2011.

MODIFICATIONS IN THE STRUCTURE OF THE STABILIZING EXPENDITURE RULE IN 2020

Abstract

The aim of the article is to analyse the changes made to the structure of the stabilizing expenditure rule in 2020 and to outline their impact on the shape of this rule in 2020–2021. These assumptions are followed by analyses of legal acts that introduce the key modifications. Subsequently, the changes are thoroughly analysed, both in terms of the form of their introduction and the impact on the regulation of Art. 112aa of the Public Finance Act. The further part of the work describes the impact of the amendment on the shape of the stabilizing expenditure rule in the years 2020–2021. The study closes with an assessment of the modifications discussed.

Keywords: stabilizing expenditure rule, state budget, COVID-19, Public Finance Act, public finance sector

CYTOWANIE

Ostrowski M., *Modyfikacje konstrukcji stabilizującej reguły wydatkowej w 2020 roku*, „Acta Iuris Stetinensis” 2021, nr 2 (vol. 34), 91–109, DOI: 10.18276/ais.2021.34-06.



Maciej Szmigiero

dr

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

e-mail: m.szmigiero@uksw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-8023-1444



Administracyjna „legislacja covidowa” w świetle zasad tworzenia prawa

Streszczenie

Ocenie w niniejszej publikacji podlega polska legislacja administracyjna mająca na celu przeciwdziałanie zakażeniom, skuteczniejszą walkę z wywołowaną przez wirus SARS-CoV-2 chorobą zakaźną określaną jako COVID-19, lecz także będąca odpowiedzią na nieuchronne negatywne skutki społeczne i gospodarcze, przybierająca postać projektów ustaw przygotowanych przez Radę Ministrów lub aktów normatywnych podstawowych wydawanych przez organy administracji rządowej. Na przykładzie owej „legislacji covidowej”, stosując metodę dogmatycznoprawną, autor wskazał na liczne dysfunkcje procesu tworzenia prawa przez administrację, w szczególności nieadekwatność procedur w sytuacji naglącej potrzeby regulacji oraz pozorność partycypacji społecznej w procesie legislacyjnym.

Przedstawiona w artykule szeroko rozumiana legislacja administracyjna obejmuje procedury tworzenia projektów ustaw kierowanych do Sejmu przez Radę Ministrów regulowane przepisami ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów oraz uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 roku – Regulamin pracy Rady Ministrów. W tym kontekście analizie poddano procedurę przygotowania projektu ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

Zasady prawa, w tym poprawnej legislacji, powstałe w wyniku ugruntowanej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, stały się sposobem oddziaływania przezeń na prawodawcę w celu nie tylko poprawy jakości tworzonego prawa, ale przede wszystkim jego zgodności z Konstytucją.

„Legislacja covidowa” tworzona przez administrację rządową – zarówno w formie rozporządzeń, jak i projektów ustaw – zogniskowała wiele dysfunkcji, do których zaliczyć można pośpieszne i chaotyczne tworzenie dokumentów rządowych, częste zmiany przepisów wynikające z ich niedopracowania, naruszanie zasad poprawnej legislacji, łącznie z ignorowaniem elementu partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa, tworzenie „prawa spektaklu”. Zjawisko potęgowane jest w wyniku szybkiego i często pozbawionego szerszej refleksji przyjmowania ustaw przez parlament. Pilność tworzenia regulacji prawnych w następstwie epidemii COVID-19 oraz ich incydentalność jest tylko częściowym usprawiedliwieniem stwierdzonych uchybień. Postulowane przez autora zmiany w procedurze legislacyjnej polegające na ustanowieniu szybkiej rządowej ścieżki legislacyjnej, niepozbawiającej jednak możliwości szerszej oceny projektów, stanowić może drobny, chociaż istotny element służący poprawie standardów stanowienia prawa.

Słowa kluczowe: legislacja administracyjna, zasady tworzenia prawa, dysfunkcje tworzenia prawa, legislacja covidowa

Wprowadzenie

Pandemia wywołana wirusem SARS-CoV-2 oznaczała konieczność podjęcia przez organy władzy publicznej pilnych działań mających na celu przeciwdziałanie zakażeniom, skuteczniejszą walkę z wywoływaną przez ten wirus chorobą zakaźną określaną jako COVID-19, lecz także będących odpowiedzią na nieuchronne negatywne skutki społeczne i gospodarcze¹. Obok czynności faktycznych, obejmujących zarówno działania materialno-techniczne, jak i społeczno-organizatorskie, fundamentalne znaczenie miało stworzenie ram normatywnych odnoszących się do nowej rzeczywistości i jej implikacji prawnych. Ocenie w niniejszej publikacji podlegać będzie polska legislacja administracyjna mająca, zgodnie z deklaracjami przedstawicieli władz publicznych, realizować powyższe cele, przybierająca postać projektów ustaw przygotowanych przez Radę Ministrów lub aktów normatywnych podustawowych wydawanych przez organy administracji rządowej. Akty te określane są mianem „legislacji covidowej”, ich celem nie jest bowiem wyłącznie przeciwdziałanie COVID-19, ale szerszy wpływ na życie społeczne i gospodarcze m.in. poprzez kreowanie instrumentów wsparcia dla przedsiębiorców, tworzenie ułatwień dla pracowników, możliwość zawieszenia obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym oraz nakładanie powinności dotyczących podstawowych praw i wolności, odnoszących się do osób fizycznych i przedsiębiorców. Ze

¹ Na temat „legislacji covidowej” w Niemczech zob.: L. Leitmeier, M.A. Starnberg, *Corona und „Ultra-vires”: Recht und Grenze*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2020, nr 15, s. 645 i n.

względu na niezwykle obszerność tych aktów analizie poddane zostaną wybrane przepisy ustaw i rozporządzeń wraz z administracyjną procedurą legislacyjną. Autor, stosując metodę dogmatycznoprawną, ma na celu wskazanie na pogłębiające się dysfunkcje administracyjnego procesu prawodawczego, mające już charakter systemowy, postępującą erozję procedur tworzenia prawa przez administrację i ich nieadekwatność w sytuacji potrzeby pilnego przygotowania i wydania aktu.

Legislacja administracyjna

W doktrynie prawa administracyjnego ugruntowało się pojęcie legislacji administracyjnej, chociaż różni autorzy odmiennie określają jego zakres. Na wąskie znaczenie tego pojęcia wskazuje Z. Kmiecik, odnosząc je wyłącznie do „norm będących składnikiem regulacji administracyjnoprawnej”². Szerszy zakres pojęcia legislacji administracyjnej identyfikują M. Stahl i Z. Duniewska, podnosząc, iż powinna być ona rozumiana jako proces stanowienia przez każdy legitymowany do tego podmiot unormowań administracyjnoprawnych umieszczanych we wszystkich aktach prawodawczych o różnym charakterze i zasięgu³. Rozległą przedmiotowo definicję przedstawia T. Bąkowski, którego zdaniem legislacja administracyjna to prawotwórcza działalność podmiotów administracji publicznej zarówno w sferze prawa powszechnie obowiązującego, jak i w sferze wewnętrznej, obejmująca zasady, formy, techniki oraz tryby tworzenia i ogłaszania aktów prawnych przez podmioty administracji bądź też działania tych podmiotów będące partycypacją w tworzeniu prawa przez inne organy władzy publicznej. Autor ten do legislacji administracyjnej zalicza zarówno sam akt prawodawczy dokonywany przez kompetentny podmiot, jak i zespół czynności zmierzających do sporządzenia aktu generalnego obejmujących także projektowanie aktu legislacji administracyjnej⁴.

Zestawienia terminów legislacja i administracja dokonuje L. Grzonka, poszukując ich wspólnego zakresu oraz szczegółowo systematyzując treść pojęcia legislacji administracyjnej. W znaczeniu szerokim definiuje ją jako tworzenie wszelkich norm dotyczących funkcjonowania administracji publicznej, całości norm prawa

2 Z. Kmiecik, *O tzw. trudnych przypadkach stosowania prawa oraz problemach legislacji administracyjnej raz jeszcze*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 12, s. 27.

3 M. Stahl, Z. Duniewska, *Legislacja administracyjna – zagadnienia wprowadzające*, w: M. Stahl, Z. Duniewska (red.), *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Warszawa 2012, s. 22.

4 T. Bąkowski, *Pojęcie legislacji administracyjnej*, w: T. Bąkowski (red.), *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, Wrocław 2010, s. 14–15.

administracyjnego materialnego oraz norm tworzonych i współtworzonych przez organy administracji publicznej, w znaczeniu wąskim – jako tworzenie norm przez organy administracji publicznej⁵.

Biorąc pod uwagę wskazane poglądy, w szczególności szerokie ujęcie pojęcia legislacji administracyjnej autorstwa L. Grzonki, w tym w zakresie proceduralnym, oraz definicję przedstawioną przez T. Bąkowskiego, obejmującą partycypację podmiotów administracji w tworzeniu prawa przez inne organy władzy publicznej, uznać należy, iż do czynności legislacji administracyjnej zaliczyć należy – obok samego aktu normodawczego – także redagowanie aktów prawnych, uwzględniające przepisy zasad techniki prawodawczej, oraz udział określonych podmiotów w szeroko rozumianym procesie legislacyjnym toczonym w ramach organów administracji rządowej, obejmującym wyrażanie opinii, uzgadnianie i zatwierdzanie projektów. Wytworem tak rozumianej legislacji administracyjnej będą rozporządzenia i akty prawa miejscowego, akty pozakonstytucyjne regulujące wewnętrzną organizację i funkcjonowanie struktur administracji publicznej, akty organów zakładów administracyjnych oraz prawotwórstwo samorządów specjalnych, a także projekty ustaw wnoszone do Sejmu przez Radę Ministrów. Za takim szerokim rozumieniem pojęcia legislacji administracyjnej opowiada się autor niniejszego opracowania.

Wskazane powyżej szerokie rozumienie legislacji administracyjnej obejmuje zatem procedury tworzenia projektów ustaw kierowanych do Sejmu przez Radę Ministrów regulowane przepisami ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów⁶ oraz uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 roku – Regulamin pracy Rady Ministrów⁷ (dalej: Regulamin pracy Rady Ministrów). W tym kontekście zwrócić należy uwagę na procedurę przygotowania projektu ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁸ (dalej: ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19).

Na podstawie § 24 Regulaminu pracy Rady Ministrów zasadnicze etapy procedowania dokumentów rządowych, do których zgodnie z § 19 ust. 1 pkt 1 tego aktu zalicza się projekt ustawy, obejmują: opracowanie projektu; uzgodnienia, konsultacje publiczne lub opiniowanie projektu, rozpatrzenie projektu przez komitet lub komitety właściwe do rozpatrywania określonych kategorii spraw, rozpatrzenie

5 L. Grzonka, *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2011, s. 6.

6 Dz.U. z 2019 r., poz. 1171 ze zm.

7 M.P. z 2016 r., poz. 1006 ze zm.

8 Dz.U. poz. 374.

projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów, rozpatrzenie projektu przez komisję prawniczą – w przypadku projektu ustawy oraz projektu rozporządzenia, potwierdzenie projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów – w przypadku projektu ustawy oraz projektu rozporządzenia, rozpatrzenie projektu przez Radę Ministrów. Regulamin pracy Rady Ministrów w rozdziale 8 działu III przewiduje także tryb odrębny podlegający w szczególności na pominięciu powyższych etapów rządowego procesu legislacyjnego lub skróceniu terminów przewidzianych na ich realizację. Zwrócić należy uwagę, iż przepis § 99 zawiera obszerny katalog wyłączeń niemający zarazem charakteru zamkniętego. Zgodnie z pkt 3 tryb odrębny polega na rozpatrzeniu – gdy waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów – projektu dokumentu rządowego, który nie spełnia wymogów określonych w Regulaminie dla danego rodzaju dokumentu rządowego lub wobec którego nie przeprowadzono wszystkich czynności określonych niniejszą uchwałą. Ponadto na podstawie § 100 Regulaminu o zastosowaniu trybu odrębnego Prezes Rady Ministrów lub Sekretarz Rady Ministrów decyduje poprzez wyrażenie zgody na umieszczenie projektu w porządku obrad Rady Ministrów lub jego rozpatrzenie w trybie obiegowym. Tak niezwykle uproszczony tryb procedowania, dający możliwość przyjęcia projektu bez jakichkolwiek konsultacji publicznych, a nawet wewnętrznych uzgodnień, powoduje, iż zostaje zaniechany wieloetapowy i spójny w założeniu proces ustalania treści projektu, mający angażować opinię publiczną, służby prawne wielu ministerstw i specjalistów z zakresu legislacji.

Tryb odrębny, polegający na obiegowym rozpatrzeniu projektu przez Radę Ministrów, z pominięciem wszystkich elementów rządowego procesu legislacyjnego, został zastosowany w przypadku projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19⁹. Problem braku szerszej refleksji nad projektem pogłębia to, że prace sejmowe nad nim trwały jeden dzień, projekt był rozpatrywany wyłącznie przez Komisję Zdrowia, pomimo iż jego zakres przedmiotowy znacznie przekracza zakres jej działania, a ustawa przyjęta przez Sejm nieznacznie różniła się od projektu przedłożonego przez Radę Ministrów¹⁰. Można założyć, że o ile tak pośpieszny sposób procedowania, zarówno na etapie prac rządowych, jak i sejmowych, był możliwy przy stosunkowo niewielkim objętościowo i przedmiotowo projekcie (projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19 mieścił się na 22 stronach), o tyle nieprawdopodobne jest dokonanie w ciągu jednego dnia prac sejmowych analizy materiału normatywnego zawartego na

9 Dane o projekcie zawarte są na stronie Rządowego Centrum Legislacji, numer z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów: UD71.

10 Zob. druki sejmowe Sejmu IX kadencji nr 265 i 266.

170 stronach druku sejmowego i nowelizującego kilkadziesiąt ustaw, co miało miejsce w przypadku projektu ustawy formalnie nowelizującej ustawę o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19 (cały druk sejmowy liczy ok. 400 stron). W przypadku niskiej jakości rządowych projektów ustaw sprawozdanie roli Sejmu do ich „zatwierdzania” pogłębia dysfunkcje legislacji ze szkodą dla spójności oraz materialnej i formalnej poprawności aktów normatywnych. To na legislacji administracyjnej spoczywa zatem ciężar przygotowania projektu z uwzględnieniem m.in. należytych konsultacji społecznych, opinii i uzgodnień. Niestety, także w przypadku powyżej wskazanej ustawy nowelizującej tak się nie stało – projekt także został przyjęty przez Radę Ministrów w trybie odrębnym.

Dopuszczając potrzebę istnienia pilnego trybu legislacyjnego na etapie prac rządowych – szczególnie w sytuacjach tak nagłych, jak epidemia COVID-19 – autor postuluje wprowadzenie odrębnej procedury prac nad projektami dokumentów rządowych, która z jednej strony zapewniałaby szybkość działania, np. przez skrócenie terminów, a zarazem dawałaby chociaż w ograniczonej formie możliwość udziału organizacji społecznych i gospodarczych.

Dynamiczny rozwój epidemii oznaczający w szczególności ograniczenia w przemieszczaniu się oraz zawieszenie funkcjonowania sądów i urzędów oddziaływał na tak wiele sfer życia, że tekst ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19 wymagał szybkiej i obszernej nowelizacji. Pierwotny tekst ustawy z dnia 3 marca 2020 roku zawarty jest na 13 stronach Dziennika Ustaw, natomiast ustawa nowelizująca z dnia 31 marca 2020 roku, która wpłynęła do Sejmu już po niespełna 3 tygodniach od przyjęcia aktu nowelizowanego, zajmuje ponad 90 stron Dziennika Ustaw, można mieć więc wątpliwość, czy zachodzi tu proces zmiany prawa. Zdaniem autora tak obszerna regulacja, tylko formalnie zmieniająca ustawę, powinna zostać zawarta w odrębnym akcie. Co więcej, wiele przepisów powyższej nowelizacji i kolejnych zmian ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19 nie jest związanych z przedmiotową materią. Można wręcz odnieść wrażenie, iż wiele resortów, niejako przy okazji, za pomocą „ustaw covidowych” rozwiązuje problemy, których nie udało się rozpatrzyć w Sejmie w normalnym trybie.

O niedoskonałości regulacji w zakresie techniki prawodawczej¹¹ świadczyć może również to, że ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19, po kolejnych nowelizacjach, zawiera ponad 230 artykułów oznaczonych numerem 15, przybierających postać np. art. 15g1, art. 15zzu11 czy art. 15zzzzza.

¹¹ Na temat zasad oznaczania przepisów dodawanych zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004, s. 187–189.

Zasady poprawnej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Przed rozpoczęciem działalności orzeczniczej przez Trybunał Konstytucyjny w 1986 roku to na doktrynie prawa spoczywało zadanie kształtowania zasad tworzenia prawa. Jednakże w okresie PRL badania nad zasadami tworzenia prawa cechowały się wysokim poziomem ogólności i często miały wyłącznie teoretyczny charakter nieuwzględniający praktycznego aspektu działalności legislacyjnej i złożoności procesów powstawania aktów normatywnych. W systemie niedemokratycznym, przy wyłącznie fasadowych konstytucyjnych gwarancjach praw obywatelskich, tylko niektórzy autorzy prowadzili rozważania z zakresu teorii i filozofii kardynalnych zasad praworządności¹².

Lata schyłku państwa socjalistycznego i początków transformacji ustrojowej przyniosły szersze zainteresowanie nauki, w tym nauki prawa administracyjnego¹³, zagadnieniami zasad tworzenia prawa – legislacji administracyjnej, zasadami techniki prawodawczej, poprawnej legislacji i praktycznych aspektów redagowania tekstów prawnych¹⁴. Zaowocowało to ożywieniem wcześniejszego już modelu racjonalnego prawodawcy zawierającego szereg postulatów, o większym lub mniejszym stopniu konkretności, dotyczących materialnych i formalnych aspektów działań legislacyjnych¹⁵. Jednakże to orzecznictwo konstytucyjne wypracowało szereg pryncypiów w zakresie zasad tworzenia prawa oraz zasad poprawnej legislacji. Podkreślenia wymaga, że Trybunał Konstytucyjny już w orzeczeniu wydanym w wyniku pierwszego złożonego wniosku po rozpoczęciu działalności Trybunału rozstrzygnął budzące wątpliwości zagadnienie z zakresu upoważnienia

12 Obok prac S. Wronkowskiej, M. Zielińskiego, H. Rota i Z. Ziemińskiego istniały także opracowania autorów silnie akcentujące ideologię marksistowską (J. Bafia) czy też cechujące się takim poziomem abstrakcyjności analizy, który w niewielkim stopniu mógł stanowić wskazówki dla prawodawcy (J. Wróblewski). Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974; H. Rot, *Ogólne zasady tworzenia prawa PRL*, „Studia Prawnicze” 1979, nr 4; J. Bafia, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1984; J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989. Także: J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959; A. Podgórecki, *Tworzenie prawa*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 12.

13 Przedmiotem zjazdu katedr i zakładów prawa i postępowania administracyjnego w 1988 r. były zagadnienia legislacji administracyjnej. Zob. E. Bojanowski (red.), *Legislacja administracyjna. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego (Rowy 10–12 października 1988 r.)*, Gdańsk 1993.

14 Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993 i podana tam literatura.

15 Zob. J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985; S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, seria: Prawo, nr 108, Poznań 1982.

ustawowego do wydania rozporządzenia¹⁶. W okresie przez zamknięciem systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, to jest przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 roku, dostrzegano, że brak upoważnienia lub jego niewłaściwe zastosowanie stanowi poważne ryzyko dla wykonawczego charakteru rozporządzenia. Jak wskazuje K. Działocha (będący przewodniczącym składu Trybunału orzekającego w powyższej sprawie), w doktrynie, na gruncie Konstytucji PRL, trwały spory na temat zakresu materii rozporządzenia. Zarówno w praktyce, jak i nauce brakowało zgody co do znaczenia sformułowania zawartego w ówczesnej Konstytucji, że rozporządzenia wydawane są na podstawie i w granicach prawa¹⁷. W tym pierwszym orzeczeniu, podobnie jak w wielu kolejnych wydawanych w pierwszych latach działalności orzeczniczej, Trybunał rozstrzygał zagadnienia dopuszczalnego zakresu legislacji administracyjnej wydawanej na podstawie norm wyższego rzędu. Wskazał, że wymóg wydawania aktów normatywnych Rady Ministrów na podstawie ustaw oznacza konieczność umieszczenia w ustawie wyraźnego (nie domniemywanego) i szczegółowego upoważnienia¹⁸, stwierdził, że upoważnienie podlega zawsze ścisłej, literalnej wykładni¹⁹ i nie do przyjęcia jest samo przekonanie organu wydającego akt wykonawczy, iż kompetencja do unormowania jakiejś dziedziny mu przysługuje, tzn. została przekazana w sposób dorozumiany. Warunek szczególności (konkretności) upoważnienia ustawowego Trybunał odnosił zarówno do organu, który miał wydać rozporządzenie, jak i materii nim regulowanej – organ określony w upoważnieniu musiał być oznaczony przez użycie jego nazwy²⁰.

Zasady prawa, w tym poprawnej legislacji, powstałe w wyniku ugruntowanej linii orzeczniczej Trybunału, stały się jedynym sposobem oddziaływania na prawodawcę w celu nie tylko poprawy jakości tworzonego prawa, lecz przede wszystkim jego zgodności z Konstytucją. Zauważyć zarazem można, że kwestia legitymizacji Trybunału do kreowania zasad niewyrażonych w tekście Konstytucji, a wywodzonych przezeń z koncepcji państwa prawnego, stało się przedmiotem zainteresowania doktryny. Co do zasady uprawnienie to nie było i nie jest kwestionowane, a za akceptowalne uważa się działania Trybunału, który regulami

16 Orzeczenie TK z 28 maja 1986 r., U 1/86, OTK 1986, poz. 2.

17 K. Działocha, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G. Ius” 1990, vol. XXXVII, s. 42.

18 Orzeczenia TK: z dnia 28 maja 1986 r., U 1/86, OTK 1986, poz. 2; z dnia 29 października 1986 r., P 2/86, OTK 1986, poz. 6; z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1986, poz. 1; z dnia 22 kwietnia 1987 r., K 1/87, OTK 1987, poz. 3; z dnia 5 października 1988 r., U 8/88, OTK 1988, poz. 4.

19 Orzeczenie TK z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1986, poz. 1.

20 Orzeczenie TK z dnia 29 października 1986 r., P 2/86, OTK 1986, poz. 6.

wnioskowania uzasadnia moc obowiązującą zasad wywodzących z klauzuli państwa prawnego²¹. Zarazem część przedstawicieli nauki podnosiło, iż istnienie tych norm stanowi wyraz „antysystemowości prawa” polegającej na ich obowiązywaniu pomimo niespełnienia przez nie wymogów stawianych elementom systemu prawa, a „odkrywanie” przez Trybunał zasad stanowić może „kamouflaż dla zamaskowania komunikatu o tym, że dana ustawa jest w opinii sędziów nieracjonalna lub jej wprowadzenie byłoby bezcelowe”²². Jeszcze dalej w ocenie poszedł L. Morawski, pisząc, że „pozostanie na zawsze tajemnicą TK, przy pomocy jakiej to logiki wyprowadził on z kilku słów (...) taki ogrom zasad, o tak zróżnicowanych zakresach zastosowania i normowania”²³, czy też A. Pułło, zdaniem którego Trybunał z zasady państwa prawnego „uczynił skarbonkę wartości i zasad potrzebnych nowemu państwu”²⁴. Pomimo tak radykalnych ocen obowiązywanie zasad prawa ustalonych przez Trybunał jest akceptowane.

Wybrane zasady poprawnej legislacji a przepisy covidowe

W piśmiennictwie wyróżnia się dwa typy zasad prawnych: zasady-postulaty oraz zasady-normy-prawne²⁵. Do pierwszej kategorii zalicza się zasady formułowane przez naukę, mające charakter postulatów *de lege ferenda*, do drugiej – normy postępowania ustalone na podstawie tekstu normatywnego. Mechanizm instrumentalnego wynikania normy z normy jako wnioskowania jest stosowany przez Trybunał Konstytucyjny przy wykładni konstytucyjnych zasad prawa²⁶.

Na podstawie analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego określić można szereg zasad stanowiących składową zasad poprawnej legislacji. Zalicza się do nich zasadę niedziałania prawa wstecz, zasadę ochrony praw nabytych, zasadę *pacta sunt servanda*, zasadę poszanowania interesów w toku, zasadę nakazującą

21 K. Działocha, W. Gromski, *Niepozytywistyczna koncepcja państwa prawnego a Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 3, s. 16.

22 A. Sulikowski, *Konstytucja – system – hegemonia. „(Anty)polityczna” funkcja argumentów systemowych w orzecznictwie konstytucyjnym*, w: Z. Pulka (red.), *Systemowość prawa*, Wrocław 2016, s. 255. Zob. także: J. Nowacki, *O uzasadnieniu zasady zaufania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: C. Martysz, A. Matan, Z. Tobor (red.), *Zasady prawa. Materiały konstytucyjne*, Bydgoszcz–Katowice 2007, s. 163.

23 L. Morawski, *Spór o pojęcie państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 4, s. 12.

24 A. Pułło, *Z problematyki zasad prawa. Idee ogólne w prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 1, s. 16.

25 S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 25; S. Wronkowska, *Sposoby pojmowania „zasad prawa” (dyskusja w Komitecie Nauk Prawnych PAN)*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 10, s. 169.

26 Zob. Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 2001, s. 250.

stosowanie przepisów przejściowych, zasadę odpowiedniego *vacatio legis*, zasadę zakazującą zmiany prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego, zasadę określoności przepisów prawa, zasadę proporcjonalności, nakaz przestrzegania zasad techniki prawodawczej, nakaz określania wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, nakaz prawidłowości (legalności) procesu stanowienia prawa. Należy jednak zauważyć, że poszczególni autorzy do składowych zasady poprawnej legislacji zaliczają niektóre z powyższych zasad, a katalog ten ewoluował, co jest szczególnie dostrzegalne w przypadku zasady określoności, która w orzecznictwie z lat 2011–2013 zaczęła być utożsamiana z zasadą poprawnej legislacji jako taką²⁷.

W odniesieniu do „legislacji covidowej” można wskazać na wybrane uchybienia powyżej wskazanych zasad. Zarówno w ustawach (przede wszystkim w kolejnych nowelizacjach ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19), jak i rozporządzeniach, stosowana jest wątpliwa pod względem legislacyjno-prawnym konstrukcja wejścia aktu w życie w określonej przyszłej dacie z wcześniejszą mocą obowiązywania niektórych przepisów. Pilność regulacji oraz, w tym wypadku, stworzenie podstawy prawnej legitymizującej działania, które zaistniały pomimo jej braku (np. wcześniejsze zaprzestanie wykonywania określonego rodzaju świadczeń medycznych), częściowo usprawiedliwiają takie działania prawodawcy. Potrzebne byłyby jednak rozwiązania systemowe, w tym uzależniające możliwość wstecznego obowiązywania przepisów od formalnie stwierdzonej sytuacji nadzwyczajnej.

Zastrzeżenia w zakresie zgodności „prawodawstwa covidowego” z zasadami tworzenia prawa odnoszą się także do licznych zapisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 roku o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2²⁸ (dalej: ustawa o instrumentach wsparcia). W pierwszych kilku artykułach reguluje ona zasady udzielania przez Agencję Rozwoju Przemysłu S.A. (dalej: ARP) wsparcia dla przedsiębiorców mogącego przybrać postać pożyczek, gwarancji lub poręczenia oraz leasingu lub innych instrumentów związanych z finansowaniem prowadzonej działalności gospodarczej na warunkach rynkowych. Zgodnie z przepisami tej ustawy zasady udzielania wsparcia, procedura ubiegania się o nie oraz wymagane dokumenty określone są przez ARP. Zbędne jest zatem regulowanie w ustawie powyższych zagadnień (tym bardziej, że odsyła ona w zakresie przedmiotowym do komunikatów zamieszczanych na stronie ARP), podobnie jak określanie terminów na rozpatrzenie wniosku lub niezbędnych

²⁷ Zob. L. Garlicki, *Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego za 2014 rok*, „Przegląd Sądowy” 2014, nr 9, s. 131; T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51; D. Salitra, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 4, s. 33 i n.

²⁸ Dz.U. poz. 695 ze zm.

elementów umowy pomiędzy ARP a przedsiębiorcą. Zagadnienia te, nawet jeżeli uznać, że powinny być regulowane w drodze przepisów powszechnie obowiązujących z powodu dysponowania przez ARP środkami publicznymi przy udzielaniu wsparcia zwrotnego, nie stanowią z pewnością materii ustawowej. Ponadto ustawa o instrumentach wsparcia zawiera wątpliwe konstytucyjnie przepisy dające ARP – będącej przedsiębiorcą – możliwość weryfikacji wniosków na podstawie danych z systemów teleinformatycznych ministra właściwego do spraw finansów publicznych, organów Krajowej Administracji Skarbowej oraz ze zbiorów danych, w tym zbiorów danych osobowych, prowadzonych przez organy władzy publicznej oraz państwowe jednostki organizacyjne uprawnione do przetwarzania danych dotyczących przedsiębiorców. Mamy więc w tym wypadku do czynienia ze swoistą hybrydą polegającą na tworzeniu przepisów stanowiących o szerokiej prywatyzacji zadań publicznych, powierzeniu przedsiębiorcy kompetencji zastrzeżonych dla organów władzy publicznej oraz z istnieniem przepisów, które rozpatrywać raczej należy w kategorii działalności marketingu politycznego lub też ustawy spektaklu, jak takie prawo określa E. Łętowska²⁹.

Przy ocenie materiału normatywnego obok naruszeń zasad poprawnej legislacji ustalonych przez Trybunał Konstytucyjny zwraca się uwagę na wiele potencjalnych niedoskonałości mających charakter naruszenia wyraźnie wskazanych norm konstytucyjnych lub też takich uchybień, które przekraczają cienką granicę legalności aktu lub jego zgodności z zasadami-normami-prawnymi, dotycząc zasad-postulatów lub wręcz aspektów z trudem podlegających zobiektywizowanej ocenie prawnej, jak adekwatność działań prawodawcy czy szeroko rozumiana spójność systemu prawa. Naruszenie zakresu materii ustawowej – regulowanie w drodze aktów podstawowych spraw objętych wyłącznością ustawy, niewykonywanie upoważnienia ustawowego lub dokonywanie faktycznej modyfikacji treści ustawy w drodze aktu wykonawczego – należy do głównych dysfunkcji legislacji administracyjnej. Potęgowane są one poprzez działania ustawodawcy, który już na etapie tworzenia przepisu zawierającego podstawę do wydania rozporządzenia nie realizuje konstytucyjnych wymogów w zakresie treści upoważnienia, w szczególności w zakresie treści wytycznych. Inne, rzec by można, systemowe deficyty diagnozuje T. Bąkowski, zaliczając do nich: a) postępującą dekonsolidację zjurydyzowanych dziedzin życia publicznego; b) nadużywanie i błędne formułowanie definicji legalnych; c) wprowadzanie zmian w dotychczas obowiązujących przepisach bez uwzględnienia normatywnego otoczenia oraz konsekwencji, jakie z tego mogą

29 E. Łętowska, *Rzeźbienie państwa prawa 20 lat później*, Warszawa 2012, s. 259.

wynikać; d) dekompozycję utrwalonego w legislatywie, doktrynie i orzecznictwie charakteru konstrukcji prawnych, kluczowych dla danej dziedziny regulacji³⁰.

Wśród aktów legislacji administracyjnej na szczególną uwagę zasługuje rozporządzenie jako podstawowy akt normatywny stanowiony przez organy administracji. Pomimo że licznie akty prawa miejscowego przewyższają rozporządzenie³¹, to zakres spraw regulowanych w tych pierwszych jest zdecydowanie węższy, a wpływ na kształtowanie praw, a przede wszystkim obowiązków jednostek podległych władzy RP nieporównywalny. To właśnie na rozporządzenie wskazuje się jako na główne źródło dysfunkcji w zakresie prawotwórczych kompetencji administracji, ale także wadliwości działalności ustawodawcy polegającej m.in. na „uciekaniu” w rozporządzenie, czy też błędów w konstruowaniu upoważnień ustawowych. Oceniając udział poszczególnych uczestników procesu stanowienia norm ustawowych, zauważyć można rozmywanie się granicy pomiędzy władzą wykonawczą a ustawodawczą w procesie stanowienia prawa i niebezpieczne dla pryncypiów demokratycznego państwa prawnego przenoszenie (w praktyce) wykonywania elementów kompetencji ustawodawczej na naczelne organy administracji rządowej.

Naruszenie wykonawczego charakteru rozporządzenia

Nieokreślenie lub niedostatecznie ostre określenie w ustawie zakresu spraw mających być uregulowanych w rozporządzeniu oraz brak wytycznych – łącznie z tworzeniem wytycznych pozornych – należy do częstych uchybień ustawodawcy, zresztą nie tylko polskiego. Jak wskazuje D. De Pretis, włoski system rządzenia także nie zna samodzielnych kompetencji egzekutywy, tylko te kompetencje, które są przekazane przez ustawę i przez nią uregulowane. Jak zauważa, przez ustawę parlament kieruje administracją i na nią wpływa. Zgodnie z wykładnią zasady państwa prawnego dokonaną przez Sąd Konstytucyjny Republiki Włoskiej ustawa nie może się ograniczyć do tego, aby przewidzieć określoną kompetencję formalną, ale musi przewidzieć także znaczące warunki działania, określane jako legalność materialna, a więc musi być wymieniony upoważniony organ, nazwany interes publiczny oraz skutki prawne. Jak zauważa autorka, przekazana kompetencja musi być precyzyjnie określona przez ustawę i w tym zakresie zasada legalności jest równoległa do zasady

30 T. Bąkowski, *Niedoskonałości legislacji administracyjnej (przykłady, konsekwencje, źródła i poszukiwanie sposobu sanacji)*, w: J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018, s. 575.

31 Na obowiązujący porządek prawny składa się ok. 1700 ustaw, 7000 rozporządzeń wykonawczych do nich i ponad 350 000 aktów prawa miejscowego. Zob. T. Bąkowski, *Niedoskonałości legislacji...*, s. 574.

materii ustawowej, która jest rozumiana podobnie jak w polskim orzecznictwie konstytucyjnym³².

W zakresie wymogu określenia wytycznych w przepisie zawierającym upoważnienie ustawowe zwrócić można uwagę na przepisy art. 46a i 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³³ (dalej: ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi) będące podstawą wydania licznych rozporządzeń, w drodze których ustanawiano ograniczenia, nakazy i zakazy w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Zgodnie z art. 46a tej ustawy w przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego (o określonych w przepisie właściwościach) Rada Ministrów może określić zagrożony obszar oraz rodzaj stosowanych rozwiązań – w zakresie określonym w art. 46b – „mając na względzie zakres stosowanych rozwiązań oraz uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego”. Uznać należy, iż przepis ten zawiera pozorne wytyczne³⁴. Pierwszy element (RM może określić rodzaj rozwiązań w zakresie określonym w art. 46b, mając na względzie zakres stosowanych rozwiązań) pozbawiony jest bowiem sensu – odwołano się do pojęcia, które właśnie w drodze rozporządzenia będzie uregulowane, pomijając już zbytnią ramowość zakresu potencjalnych działań określonych w art. 46b analizowanej ustawy. Podobnie drugi z warunków, nakazujący branie pod uwagę możliwości budżetów publicznych, należy do pozornych wytycznych akcentujących wartości prakseologiczne, które zdaniem W. Brzozowskiego, powinny być naturalnym składnikiem każdego projektowanego mechanizmu³⁵.

Ustawowe określenie zakresu spraw przekazanych do uregulowania w drodze rozporządzenia musi mieć miejsce w świetle określanego w przepisie art. 92 Konstytucji zastrzeżenia, że wydawane są one „w celu wykonania ustawy”, co oznacza konieczność określenia w ustawie wszystkich zasadniczych elementów regulacji³⁶. Wymóg ten nie może być uznany za spełniony w przypadku ustaw będących

32 D. De Pretis, *Italien*, w: A. Bogdandy, S. Cassese, P.M. Huber (red.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, t. V. *Verwaltungsrecht in Europa. Grundzüge*, Heidelberg 2014, s. 405.

33 Dz.U. z 2019 r., poz. 1239 ze zm.

34 Na temat wytycznych pozornych wraz z typizacją mankamentów techniki prawodawczej zob. W. Brzozowski, *Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych)*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4, s. 74–78; także: S. Giderewicz, *Pozorne wytyczne w przepisach upoważniających do wydania rozporządzenia*, „Przegląd Legislacyjny” 2013, nr 4, s. 53 i n.

35 W. Brzozowski, *op. cit.*, s. 76.

36 M. Wiącek, *Komentarz do art. 92 Konstytucji*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. II: Komentarz. Art. 86–243*, Warszawa 2016, s. 181.

podstawą do określania w drodze rozporządzenia ograniczeń i zakazów związanych z epidemią COVID-19, o czym powyżej. Także treść rozporządzeń nie daje często odpowiedzi na pytanie o treść obowiązku, co było szczególnie widoczne w przypadku przepisów nakładających obowiązek zakrywania ust i nosa. Wprowadzający go przepis § 18 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii³⁷ w pierwotnym brzmieniu stanowił wyłącznie, że od dnia 16 kwietnia 2020 roku do odwołania nakłada się obowiązek zakrywania za pomocą części odzieży, maski albo maseczki, ust i nosa podczas przebywania poza adresem miejsca zamieszkania lub stałego pobytu. W nowelizacji rozporządzenia mającej miejsce 5 dni po jego ogłoszeniu doprecyzowano obowiązek³⁸. Zważywszy na to, że rozporządzenie to utraciło moc po kolejnych 4 dniach i zostało zastąpione kolejnym, trudno pozytywnie ocenić taki sposób tworzenia prawa.

Przy podziale materii na ustawę i rozporządzenie pojawia się napięcie pomiędzy pomniejszaniem roli ustawodawcy, nadmierną ramowością ustawy i zredukowaniem poziomu ochrony praw i wolności a nadmierną szczegółowością i technicyzacją ustawy. Szczególna ostrożność wymagana jest od ustawodawcy w zakresie określania przepisów dotyczących korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Jak zauważają L. Garlicki i M. Zubik, „Im bliżej rozporządzenie ma być związane ze sferą normowania sytuacji prawnej jednostki (podmiotów podobnych), tym szersza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych”. Wątpliwości w zakresie zgodności z Konstytucją budzą przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 roku w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii³⁹ (dalej: rozporządzenie z dnia 31 marca 2020 roku w sprawie ustanowienia ograniczeń), podobnie jak kolejne rozporządzenia nakładające ograniczenia, nakazy i zakazy.

Wykonawcze, podustawowe „przepisy covidowe”, m.in. rozporządzenie z dnia 31 marca 2020 roku w sprawie ustanowienia ograniczeń, wprowadzające szereg ograniczeń w zakresie sposobu przemieszczania się, obowiązku poddania się kwarantannie czy też ograniczeń w zakresie swobody prowadzenia działalności gospodarczej, powinny być przedmiotem analizy także w świetle zasady materii

³⁷ Dz.U. poz. 658 ze zm.

³⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 673).

³⁹ Dz.U. poz. 566.

ustawowej oraz wymogu regulowania w drodze rozporządzenia wyłącznie zagadnień technicznych powiązanych funkcjonalnie z treścią ustawy.

Na podstawie § 5 rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 roku w sprawie ustanowienia ograniczeń wprowadzono zakaz przemieszczania się osób przebywających na obszarze RP, z wyjątkiem przemieszczania się osoby w celu określonym w przepisie, czyli m.in. w celu wykonywania czynności zawodowych lub zadań służbowych albo zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego. W sprawie karnej o wykroczenie z art. 54 ustawy z dnia 20 maja 1971 roku – Kodeksu wykroczeń⁴⁰ polegające na naruszeniu przepisów porządkowych zawartych w powyżej wskazanym § 5 rozporządzenia sąd stanął na stanowisku braku znamion przestępstwa, korzystając z uprawnienia sądu powszechnego do odmowy zastosowania sprzecznego z Konstytucją przepisu rangi podstawowej⁴¹. Wyrok ten stanowi potwierdzenie niskiej jakości prawa, prowokując pytanie o przyczynę takiego stanu rzeczy.

Wnioski

Wraz z przemianami ustrojowymi w latach 90. XX wieku dochodziło do ożywiania zainteresowania „problemami legislacyjnymi” związanymi z procesem poprawnego stanowienia prawa – prawidłową techniką jego stanowienia, lecz także zagadnieniami specyficznymi dla materialnego prawa administracyjnego, tj. brakiem ścisłego określenia przedmiotu regulacji, rozległości obszaru przedmiotowego oraz wówczas nadmiernie aktywnymi ośrodkami legislacji resortowej⁴². Niektórzy autorzy obawiali się niebezpiecznego dla demokratycznego państwa prawnego nadmiernego rozrostu funkcji prawodawczych administracji⁴³, przy czym zjawisko to, nawet w bardziej jaskrawej formie, odnotowywano w państwach Europy Zachodniej. Wskazywano tam na niepokojące, ale zdaniem niektórych nieuchronne, zmniejszanie się roli parlamentu w zakresie kontroli nad administracją, będące konsekwencją rozwijania przez administrację funkcji prawotwórczych z pominięciem ustaw, a jedynie na

⁴⁰ Dz.U. z 2019 r., poz. 821 ze zm.

⁴¹ Postanowienia Sądu Rejonowego w Siedlcach z dnia 31 sierpnia 2020 r., II W 545/20, LEX nr 3049238.

⁴² Z. Leoński, *Z problematyki legislacyjnej administracyjnego prawa materialnego*, w: E. Bojanowski (red.), *op. cit.*, s. 20–21.

⁴³ Tytułem przykładu L. Morawski pisał o „administratywizacji prawa” biorącej, jego zdaniem, swoje źródło z dynamicznego rozwoju funkcji socjalnych i ekonomicznych państwa. Zob. L. Morawski, *Filozofia prawa*, Toruń 2014, s. 106.

podstawie ogólnego upoważnienia zawartego w konstytucji⁴⁴. Uznać jednak można, że w Polsce, pomimo burzliwego okresu przemian i redefinicji wielu instytucji prawnych, przez wiele lat nie dochodziło do poważnego zachwiania równowagi władz w tym zakresie. Było to zasługą konsekwentnego odwoływania się przez doktrynę oraz orzecznictwo konstytucyjne do podstawowych zasad ustrojowych takich jak zasada hierarchicznego systemu źródeł prawa czy trójpodziału władz.

Nie budzi wątpliwości, że tworzenie przez administrację norm powszechnie obowiązujących – zarówno *sensu largo*, obejmujące przygotowywanie treści regulacji, jak i tworzenie *sensu stricto*, polegające na wydaniu aktu normatywnego będącego podstawą do rekonstrukcji treści normy – nie stoi w sprzeczności z zasadą trójpodziału władzy w sytuacji, gdy związana jest ona normą ustawową, to jest gdy istnieje norma kompetencyjna upoważniająca organ do podjęcia określonego działania oraz norma postępowania określająca sposób czynienia użytku z kompetencji⁴⁵.

Zjawisko faktycznej dominacji legislacji administracyjnej nad procesem prawodawczym przebiegającym w parlamencie nasilało się w ostatnich latach za sprawą dążenia do sprawności i skuteczności działania kosztem zachwiania pryncypiów ustroju i z naruszeniem podstawowych zasad tworzenia prawa będących ogromnym wkładem Trybunału Konstytucyjnego w budowę państwa prawnego. „Legislacja covidowa” tworzona przez administrację rządową – zarówno w formie rozporządzeń, jak i projektów ustaw – zogniskowała wiele dysfunkcji, do których zaliczyć można pośpieszne i chaotyczne tworzenie dokumentów rządowych, częste zmiany przepisów wynikające z ich niedopracowania, naruszanie zasad poprawnej legislacji, łącznie z ignorowaniem elementu partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa, tworzenie „prawa spektaklu”. Zjawisko potęguje szybkie i często pozbawione szerszej refleksji przyjmowanie ustaw przez parlament. Pilność tworzenia regulacji prawnych w następstwie epidemii COVID-19 oraz ich incydentalność jest tylko częściowym usprawiedliwieniem stwierdzonych dysfunkcji. Postulowane przez autora zmiany w procedurze legislacyjnej polegające na ustanowieniu szybkiej rządowej ścieżki legislacyjnej, niepozbawiającej jednak możliwości szerszej oceny projektów, stanowić może drobny, chociaż istotny krok do niezbędnej poprawy standardów stanowienia prawa.

⁴⁴ E.V. Forulia, *The Delegated Legislation in Western Europe*, w: *Challenges to Law at the End of the 20th Century*, vol. V, Bologna 1995, *passim*.

⁴⁵ M. Oleś, *Kompetencja prawotwórcza administracji publicznej i jej działania fakultatywne*, w: M. Stahl, Z. Duniewska (red.), *Legislacja administracyjna. Teoria...*, s. 162.

Bibliografia

- Bafia J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1984.
- Bąkowski T., *Niedoskonałości legislacji administracyjnej (przykłady, konsekwencje, źródła i poszukiwanie sposobu sanacji)*, w: J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018.
- Bąkowski T., *Pojęcie legislacji administracyjnej*, w: T. Bąkowski (red.), *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, Wrocław 2010.
- Bojanowski E. (red.), *Legislacja administracyjna. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego (Rowy 10–12 października 1988 r.)*, Gdańsk 1993.
- Brzozowski W., *Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych)*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4.
- De Pretis D., *Italien*, w: A. Bogdandy, S. Cassese, P.M. Huber (red.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum, t. V. Verwaltungsrecht in Europa. Grundzüge*, Heidelberg 2014.
- Działocha K., *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G. Ius” 1990, vol. XXXVII.
- Działocha K., Gromski W., *Niepozytywistyczna koncepcja państwa prawnego a Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 3.
- Forulia E.V., *The Delegated Legislation in Western Europe*, w: *Challenges to Law at the End of the 20th Century*, vol. V, Bologna 1995.
- Garlicki L., *Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego za 2014 rok*, „Przegląd Sądowy” 2014, nr 9.
- Giderek S., *Pozorne wytyczne w przepisach upoważniających do wydania rozporządzenia*, „Przegląd Legislacyjny” 2013, nr 4.
- Grzonka L., *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2011.
- Kmieciak Z., *O tzw. trudnych przypadkach stosowania prawa oraz problemach legislacji administracyjnej raz jeszcze*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 12.
- Leitmeier L., Starnberg M.A., *Corona und „Ultra-vires”: Recht und Grenze*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2020, nr 15.
- Leoński Z., *Z problematyki legislacyjnej administracyjnego prawa materialnego*, w: E. Bojanowski (red.), *Legislacja administracyjna. Materiały ze Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa i Postępowania Administracyjnego (Rowy 10–12 października 1988 r.)*, Gdańsk 1993.
- Łętowska E., *Rzeźbienie państwa prawa 20 lat później*, Warszawa 2012.
- Morawski L., *Filozofia prawa*, Toruń 2014.
- Morawski L., *Spór o pojęcie państwa prawnego*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 4.

- Nowacki J., *O uzasadnieniu zasady zaufania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: C. Martysz, A. Matan, Z. Tobor (red.), *Zasady prawa. Materiały konstytucyjne*, Bydgoszcz–Katowice 2007.
- Oleś M., *Kompetencja prawotwórcza administracji publicznej i jej działania fakultatywne*, w: M. Stahl, Z. Duniewska (red.), *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Warszawa 2012.
- Podgórecki A., *Tworzenie prawa*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 12.
- Pułło A., *Z problematyki zasad prawa. Idee ogólne w prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 1.
- Rot H., *Ogólne zasady tworzenia prawa PRL*, „Studia Prawnicze” 1979, nr 4.
- Salitra D., *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 4.
- Stahl M., Duniewska Z., *Legislacja administracyjna – zagadnienia wprowadzające*, w: M. Stahl, Z. Duniewska (red.), *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Warszawa 2012.
- Sulikowski A., *Konstytucja – system – hegemonia. „(Anty)polityczna” funkcja argumentów systemowych w orzecznictwie konstytucyjnym*, w: Z. Pulka (red.), *Systemowość prawa*, Wrocław 2016.
- Wiącek M., *Komentarz do art. 92 Konstytucji*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. II: Komentarz. Art. 86–243*, Warszawa 2016.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Wronkowska S., *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, seria: Prawo, nr 108, Poznań 1982.
- Wronkowska S., *Sposoby pojmowania „zasad prawa” (dyskusja w Komitecie Nauk Prawnych PAN)*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 10.
- Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985.
- Wróblewski J., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.
- Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989.
- Zalaśński T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.
- Ziemiński Z., *Logika praktyczna*, Warszawa 2001.

Administrative “COVID legislation” in the light of the principles of law-making

Abstract

This paper evaluates Polish administrative legislation aimed at counteracting infections and a more effective fight against COVID-19, the infectious disease caused by SARS-CoV-2. This legislation is also a response to the inevitable negative social and economic effects. It takes the form of draft laws prepared by the Council of Ministers or normative acts issued by the government administration. These acts are referred to as “Covid legislation”.

The broad understanding of administrative legislation presented in the article covers the procedures for drafting laws submitted to the Sejm by the Council of Ministers, regulated by the provisions of the Act of 8 August 1996 on the Council of Ministers and by Resolution No. 190 of the Council of Ministers of 29 October 2013 – Rules of Procedure of the Council of Ministers. In this context, the author analyses the procedure for the preparation of the draft law of 2 March 2020 on special solutions related to the prevention of, counteracting and combating COVID-19, other infectious diseases and the crises caused by them.

The “Covid legislation” created by the government administration – both in the form of regulations and draft laws – focused many dysfunctions, which include the hasty and chaotic creation of government documents, frequent changes to regulations resulting from their underdevelopment, violation of the principles of correct legislation, including disregard to the element of social participation in the law-making process, or creation of the “law of the spectacle”. The phenomenon is exacerbated by the quick adoption of laws by the parliament, often devoid of much reflection. The urgency of creating legal regulations in the aftermath of the COVID-19 epidemic and their incidence is only a partial justification for the dysfunctions identified. The changes in the legislative procedure proposed by the author, involving the establishment of a fast-track government legislative path, which, however, does not rule out a broader evaluation of draft laws, may constitute a small, though important element in the necessary improvement of law-making standards.

Keywords: administrative legislation, law-making rules, law-making dysfunctions, Covid legislation

CYTOWANIE

Szmigiero M., *Administracyjna „legislacja covidowa” w świetle zasad tworzenia prawa*, „Acta Iuris Stetinensis” 2021, nr 2 (vol. 34), 111–129, DOI: 10.18276/ais.2021.34-07.



Piotr Uziębło
dr hab. prof. UG
Uniwersytet Gdański
e-mail: piotr.uzieblo@ug.edu.pl
ORCID: 0000-0003-2473-9240



Nowelizacje regulaminu Sejmu w czasie pandemii w 2020 roku. Zapewnienie efektywności działania izby czy próba ograniczenia praw opozycji?

Streszczenie

Wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego, a potem stanu epidemii, doprowadziło do przyjęcia zmian w regulaminie Sejmu, które dopuściły możliwość odbywania posiedzeń Sejmu z wykorzystaniem środków komunikacji na odległość. W praktyce posiedzenia takie przybierają postać hybrydową, w której część posłów pracuje na sali obrad, a część w trybie zdalnym. Była to odpowiedź na konieczność zapewnienia społecznego dystansu, który miał zmniejszyć ryzyko infekcji, a jednocześnie pozwolić na wykonywanie przez Sejm swoich funkcji. Celem niniejszego artykułu jest analiza, czy zakres zmian dokonanych w regulaminie Sejmu wpłynął na możliwość wykonywania przez posłów swoich praw w sposób efektywny. Przede wszystkim dotyczy to możliwości skutecznej realizacji praw przez opozycyjnych członków izby. Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że mimo ogólnie pozytywnej oceny wprowadzonych zmian pojawiają się jednak rozwiązania zasługujące na jednoznacznie krytyczną ocenę. Dotyczy to przede wszystkim zbyt daleko idących dyskrecyjnych uprawnień marszałka Sejmu dotyczących rozstrzygania o zwołaniu posiedzenia w trybie zdalnym, jak i drastycznego ograniczenia czasu wystąpień posłów podczas debaty parlamentarnej. W tym ostatnim przypadku prowadzi to do braku możliwości przeprowadzenia wyczerpującej i rzetelnej debaty w sprawie rozpatrywanej przez izbę.

Słowa kluczowe: zdalne posiedzenie Sejmu, regulamin Sejmu, prawa opozycji

Wprowadzenie

W okresie obowiązywania stanu epidemii¹, ogłoszonego na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi², doszło do trzech nowelizacji regulaminu Sejmu. Realnie to przede wszystkim pierwsza z tych nowelizacji³ wprowadziła daleko idące zmiany w sferze funkcjonowania izby pierwszej w czasie pandemii. Dlatego też to właśnie na tej nowelizacji, a w minimalnym stopniu również na ostatniej z nich, zamierzam skoncentrować się w niniejszym opracowaniu⁴. Jego celem jest nie tylko dokonanie analizy dokonanych modyfikacji treści regulaminu Sejmu, lecz także odpowiedź na pytanie, czy zmiany te można uznać za niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania izby w czasie stanu epidemii, a przede wszystkim wynikających z niego obostrzeń sanitarnych, a także – w konsekwencji – czy większość parlamentarna nie wykorzystała tej nadzwyczajnej sytuacji do wprowadzenia unormowań, które będą negatywnie wpływały na jakość prac parlamentarnych i funkcjonowania izby, patrząc na nie z perspektywy praw opozycji, a co za tym idzie z perspektywy demokratyczności rzeczonych zmian.

Wspomniana nowelizacja regulaminu z marca 2020 roku koncentrowała się na wprowadzeniu możliwości zdalnego prowadzenia obrad Sejmu, a także jego organów, w tym komisji sejmowych, co zresztą wpisywało się w tendencję widoczną w wielu państwach na świecie⁵. Polegała ona na dodaniu działu IIIA zatytułowanego: „Posiedzenia Sejmu, komisji i podkomisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość”. Problem dopuszczalności zdalnego odbywania posiedzeń Sejmu z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej nie jest zresztą jednoznacznie oceniany przez doktrynę prawa konstytucyjnego. Można było bowiem spotkać głosy, że rozwiązanie takie nie może być uznane za zgodne z Konstytucją RP. Jak podkreśla M. Chmaj, Sejm

1 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 491).

2 Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1239 ze zm.

3 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2020 r., poz. 327).

4 Druga zmiana regulaminu Sejmu miała odmienny charakter i dotyczyła powoływania członków i przewodniczącego Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15, zob. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2020 r., poz. 476).

5 I. Bar-Siman-Tov, *Covid-19 meets politics: the novel coronavirus as a novel challenge for legislatures*, „The Theory and Practice of Legislation” 2020, vol. 8, nr 1–2, s. 15–19.

„nie może głosować *on-line* (...). Jest to niezgodne z art. 120, 109 i 113 Konstytucji. Ustawy uchwała się w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, Sejm obraduje na posiedzeniu, a jego obrady muszą być jawne”⁶. W efekcie ściśle wiąże on pojęcie obecności z fizyczną obecnością na posiedzeniu Sejmu⁷. W tym samym nurcie mieści się głos P. Radzewicza, który zauważa, że „dosłowne rozumienie »obradowania na posiedzeniu« i »obecności« posłów potwierdza cała sekwencja przepisów. Do wspomnianych wcześniej art. 98 i 120 Konstytucji można dodać art. 61 ust. 2 Konstytucji, który także zakłada istnienie posiedzenia Sejmu jako czegoś materialnego. Jak inaczej bowiem wyobrazić sobie »wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu»? W języku powszechnym raczej nie funkcjonuje takie użycie wyrazu »wstęp«, który zakładałoby np. »wstęp« na posiedzenie Sejmu przez komunikację internetową. Bez znaczenia jest przy tym, że dostęp do informacji publicznej może być ograniczany (art. 61 ust. 3 Konstytucji). Ważne w tym wypadku jest to, że Konstytucja także w tym przepisie zakłada wyraźnie fizyczny charakter »posiedzenia«. Być może świadczy to o jej archaiczności w czasach Internetu, ale to zupełnie odrębne zagadnienie. Innymi słowy, Sejm obraduje na posiedzeniach i uchwała ustawy przy obecności posłów w sensie realnym, nie wirtualnym”⁸.

W doktrynie dominuje jednak odmienne podejście. Możliwość zdalnych obrad izb polskiego parlamentu dopuszcza R. Piotrowski. Podkreśla wszakże, iż „zmiany w regulaminie umożliwiające posłom głosowanie i uczestniczenie w posiedzeniach *on-line* nie naruszają konstytucji tylko wtedy, gdy zapewniona będzie możliwość przeprowadzenia dyskusji (wszyscy uczestnicy dyskusji muszą się słyszeć i mieć możliwość zabrania głosu) i jawność takiego posiedzenia (media muszą mieć dostęp). Ponadto system głosowania musi umożliwiać odzwierciedlenie woli każdego posła, a w przypadku pomyłki, musi być techniczna możliwość dokonania reasumpcji”⁹.

6 M. Raducha, *Nocą w Sejmie zmieniono Kodeks wyborczy. Prof. Marek Chmaj: to niezgodne z Konstytucją*, <https://wiadomosci.wp.pl/noca-w-sejmie-zmieniono-kodeks-wyborczy-prof-marek-chmaj-to-niezgodne-z-konstytucja-6493742860220033a> (dostęp 4.12.2020).

7 Podobny pogląd na gruncie analogicznej propozycji nowelizacji regulaminu Senatu przedstawił M.M. Wiszowaty, *Opinia prawna na temat zgodności przepisów zawartych w projekcie uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (druk nr 97) z przepisami Konstytucji RP*, Opinie i ekspertyzy OE-297, Warszawa 2020, s. 6–8.

8 P. Radzewicz, *Czy posłowie mogą obradować zdalnie? Nie, ale...*, <http://konstytucyjny.pl/piotr-radzewicz-czy-poslowie-moga-obradowac-zdalnie-nie-ale> (dostęp 4.12.2020).

9 Zob. B. Bodalska, *Koronawirus: Posiedzenie Sejmu jednak nie zdalne*, www.euractiv.pl/section/demokracja/news/koronawirus-posiedzenie-sejmu-jednak-nie-zdalnie (dostęp 16.04.2020).

W zasadzie analogiczny pogląd wyrażają też M. Jarentowski i R. Kapeliński. Wskazują oni, że „przepis art. 109 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r., nie wprowadza zakazu odbywania posiedzeń poza salą posiedzeń, także w sposób polegający na przebywaniu członków izb w różnych miejscach, pod warunkiem, że będzie możliwa realizacja funkcji obrad: porządek posiedzenia, debata, głosowanie, z zachowaniem wspomnianych zasad i norm Konstytucji. Konieczne jest w szczególności zapewnienie udziału w posiedzeniu i możliwości głosowania każdemu członkowi izby, w sposób nie budzący wątpliwości co do wyniku głosowania (już obecnie głosowanie odbywa się w postaci elektronicznej)”¹⁰.

Zasadniczo przychylam się do tej drugiej grupy poglądów. W przypadku bowiem zapewnienia bezpiecznych warunków obrad za pomocą systemu teleinformatycznego, pozwalającego na wykonywanie obowiązków poselskich w sposób nieodbiegający od ich realizacji na sali posiedzeń, nie widzę przeciwwskazań konstytucyjnych do wprowadzenia takiej formy obrad¹¹. Nie mogą jednak zastępować tradycyjnej formy odbywania posiedzeń, lecz powinny być one stosowane w wyjątkowych przypadkach. Nie można bowiem interpretować norm Konstytucji RP z pominięciem wykładni celowościowej. Analizowana sytuacja musi prowadzić do zapewnienia takich warunków pracy posłów, a także pracy całej izby, aby była ona w stanie wykonywać swoje funkcje, o ile zabezpieczone zostaną reguły pracy nie naruszające fundamentalnej zasady demokratycznego państwa prawnego. W takim przypadku konieczność funkcjonowania organu przedstawicielskiego, zdolnego do podejmowania rozstrzygnięć w imieniu suwerena, jest zdecydowanie lepszym rozwiązaniem niż jego paraliż¹². Dlatego też uważam, że konieczne jest odwołanie się tutaj do zasady proporcjonalności, w sytuacji zagrożenia państwa lub jego obywateli powinna umożliwić podejmowanie rozstrzygnięć przez organy przedstawicielskie, jak Sejm czy Senat, w taki sposób, aby chronić także bezpieczeństwo, w tym zdrowie, parlamentarzystów w nich zasiadających. W konsekwencji można zgodzić

¹⁰ M. Jarentowski, R. Kapeliński, *Opinia do projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Senatu* (druk nr 97), www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5514/plik/097o.pdf (dostęp 4.12.2020).

¹¹ Zob. P. Uziębło, *Jak nie stanowić prawa, czyli uwagi na marginesie procesu uchwalania ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.*, „e-Palestra” 2020, <https://palestra.pl/pl/e-palestra/17/2020/jak-nie-stanowic-prawa-czyli-uwagi-na-marginesie-procesu-uchwalania-ustawy-z-6.04.2020-r.-o-szczegolnych-zasadach-przeprowadzania-wyborow-powszechnych-na-prezydenta-rzeczypospolitej-polskiej-zarzadzonych-w-2020-r> (dostęp 4.12.2020).

¹² Podobnie M. Witkowski, M. Serowanec, *Can legislative standards be subject to ‘quarantine’? The functioning of the Tablet Sejm in Poland in the COVID-19 era*, „The Theory and Practice of Legislation” 2020, vol. 8, nr 1–2, s. 158–159.

się z tezą B. Przywory, że nowo uchwalone przepisy „pozwalają na niezakłócone funkcjonowanie jednej z naczelnych władz, które w przeciwnym razie byłoby nie-realne wobec charakteru obecnego zagrożenia życia i zdrowia”¹³.

Rozstrzygnięcie o przeprowadzeniu zdalnego posiedzenia Sejmu

Przyjęty kształt regulacji regulaminowej nie stoi w sprzeczności ze wspomnianą powyżej zasadą proporcjonalności. Jak stanowi art. 198a, w sytuacji, w której został wprowadzony jeden z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych (wyjątkowy, klęski żywiołowej albo wojenny) lub stan epidemii, na podstawie ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, „posiedzenie Sejmu może być prowadzone z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość”. Dobrze się stało, że w toku prac parlamentarnych przyjęta została poprawka, która wykluczyła możliwość zdalnych posiedzeń Sejmu także w czasie stanu zagrożenia epidemicznego, który może, ale nie musi, stanowić swoiste preludium do wprowadzenia stanu epidemii¹⁴. W czasie trwania tego pierwszego nie dochodzi jeszcze do tak daleko idącego zagrożenia zdrowotnego, które uzasadniałoby konieczność dalece posuniętego ograniczenia kontaktów pomiędzy posłami.

Wątpliwości mogą pojawić się jednak w odniesieniu do możliwości funkcjonowania stanu epidemii bez jednoczesnego wprowadzenia stanu nadzwyczajnego¹⁵. Nie analizując dogłębnie tej problematyki, warto zgodzić się z szeroko prezentowanym w doktrynie poglądem, że brak jednoznacznego powiązania tych dwóch stanów nie tylko budzi poważne zastrzeżenia konstytucyjne, z racji wprowadzenia w ustawie o zwalczaniu chorób zakaźnych swoistego pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego, co nie znajduje uzasadnienia w unormowaniach konstytucyjnych zawartych w rozdziale XI ustawy zasadniczej, lecz także – z racji możliwości daleko posuniętej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki – nie broni się, jeśli spojrzeć na nie z perspektywy prawnych możliwości ograniczenia konstytucyjnych praw

13 B. Przywora, *W sprawie zgodności z Konstytucją RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. unormowań umożliwiających odbywanie posiedzenia Sejmu, komisji lub podkomisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej pozwalających na porozumiewanie się na odległość*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 4, s. 202.

14 Takie rozwiązanie przewidywał złożony projekt nowelizacji regulaminu Sejmu, zob. druk nr 286/Sejm RP IX kadencja.

15 Zob. P. Bała, *Constitutional Failure. Regulacja stanów nadzwyczajnych i zbliżonych w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. a praktyka ustrojowa zwalczania epidemii COVID-19/SARS-CoV-2*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 2, s. 114–116; M. Haczowska, *Zmiana Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „w czasach zarazy”*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr CXXIII, s. 150.

i wolności jednostki¹⁶. Tego stanu rzeczy nie zmienia praktyka ustrojowa, która wiązała się z brakiem ogłoszenia stanu klęski żywiołowej pomimo obowiązywania stanu epidemii i niekonstytucyjnej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki, takich jak wolność zgromadzeń czy wolność poruszania się. Ta ostatnia perspektywa może jednak stanowić argument *pro*, przemawiający za dopuszczeniem zdalnych posiedzeń pierwszej izby polskiego parlamentu.

Nieco gorzej wygląda regulacja dotycząca podjęcia rozstrzygnięcia o przeprowadzeniu posiedzenia w formie zdalnej. Jego przeprowadzenie w powyższy sposób nie jest bowiem obowiązkowe w czasie trwania stanów nadzwyczajnych lub stanu epidemii. Decyzja w tej sprawie została powierzona marszałkowi Sejmu, który jedynie zasięga w tej sprawie opinii Konwentu Seniorów. Oczywiście jest, że opinia ta w żaden sposób nie musi determinować podjętego przez marszałka rozstrzygnięcia. W mojej ocenie unormowanie to zapewnia wyjątkową pozycję marszałkowi izby, szczególnie w kontekście dyskrecjonalności rzeczowego uprawnienia¹⁷. Patrząc na tę regulację z perspektywy realizacji praw opozycji, bardziej prodemokratycznym byłoby przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym decyzja w tak istotnej sprawie podejmowana byłaby przez organ kolegialny, jakim jest Prezydium Sejmu. Dodatkowo wskazane byłoby też jej podjęcie kwalifikowaną większością głosów, co z reguły wymuszałoby porozumienie w sprawie takiej formy posiedzenia przynajmniej z częścią ugrupowań stanowiących mniejszość sejmową¹⁸.

Rozstrzygnięcie marszałka Sejmu o przeprowadzeniu posiedzenia w formie zdalnej zobowiązuje Kancelarię Sejmu do zapewnienia wszystkim posłom, którzy wyrażą taką wolę, środków technicznych umożliwiających udział w posiedzeniu zdalnym. Można więc stwierdzić, że *de facto* mamy do czynienia z posiedzeniem w trybie hybrydowym, gdyż brak złożenia wniosku przez parlamentarzystę pozwala mu jedynie na uczestniczenie w posiedzeniu poprzez aktywność na sali obrad¹⁹. Zgodnie z regulaminem Sejmu uregulowanie szczegółów technicznych związanych z owymi środkami technicznymi i ich dostarczeniem posłom miało zostać zawarte w zarządzeniu marszałka Sejmu. Wskazano jednak, że środki takie winny

16 Zob. M. Krzemiński, *Hybrydowy stan nadzwyczajny*, <http://konstytucyjny.pl/marcin-krzeminski-hybrydowy-stand-nadzwyczajny> (dostęp 28.12.2020).

17 Podobnie O. Rudak, *Sejm się chowa (przed koronawirusem do internetu)*, „Czasopismo Lege Artis” 2020, <https://czasopismo.legeartis.org/2020/03/koronawirus-obrady-sejmu-internet> (dostęp 28.12.2020).

18 Por. A. Rytel-Warzocha, A. Szmyt, *W kręgu zagadnień Senatu RP*, Gdańsk 2020, s. 63.

19 Zob. P. Sobolewski, *W sprawie dopuszczalności zmiany regulaminu Sejmu w celu zapewnienia możliwości odbywania posiedzeń Sejmu z wykorzystaniem elektronicznych środków porozumiewania się na odległość*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 3, s. 212.

gwarantować możliwość identyfikacji osoby, która je wykorzystuje, prowadzenie komunikacji w czasie rzeczywistym, „w szczególności zabieranie głosu, udział w głosowaniu, składanie wniosków formalnych” (art. 198b regulaminu Sejmu). Jednocześnie niezbędne jest również, aby zapewniały one bezpieczeństwo systemu teleinformatycznego, choć w tym ostatnim przypadku istotne znaczenie ma też sposób obsługi technicznej procesu prowadzenia zdalnego posiedzenia przez służby informatyczne Sejmu.

Wspomniane zarządzenie²⁰ wskazuje, że warunkiem uczestnictwa w posiedzeniu w formie zdalnej jest: posiadanie aktywnego konta poczty elektronicznej w domenie @sejm.pl, przyznane przez Kancelarię Sejmu, oraz telefonu, na który przekazywane są przez Kancelarię Sejmu kody aktywacyjne głosowań, posiadanie tabletu przekazanego przez Kancelarię Sejmu oraz dostępu do sieci bezprzewodowej lub znajdowanie się w zasięgu sieci transmisji danych operatora telekomunikacyjnego. Udostępnienie tych środków przez Kancelarię Sejmu odbywa się na wniosek, który może być złożony do godziny 21 dnia poprzedzającego pierwszy dzień posiedzenia za pośrednictwem wiadomości z poselskiego konta pocztowego w domenie @sejm.pl na adres poczty elektronicznej wskazany przez Kancelarię Sejmu lub poprzez wysłanie wiadomości tekstowej z numeru telefonu przypisanego posłowi w bazie danych Kancelarii Sejmu na numer telefonu wskazany przez Kancelarię Sejmu.

Przebieg zdalnego posiedzenia Sejmu

Osobną kwestią zawartą w nowelizacji regulaminu Sejmu jest problem praw posłów uczestniczących w posiedzeniu za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Znamienna jest treść art. 198c ust. 1, który stwierdza wprost, że udział w takiej formie posła w posiedzeniu „jest równoprawny z innymi formami udziału w posiedzeniu Sejmu i nie może powodować wyłączenia bądź ograniczenia praw posła określonych w przepisach prawa”. Wprowadzono jednak w stosunku do niego pewne istotne zmiany. Po pierwsze, co jest zresztą oczywiste, poseł nie zajmuje swojego stałego miejsca na sali posiedzeń. Po drugie, zmieniony został sposób potwierdzenia obecności na posiedzeniu przez takiego posła. Nie dzieje się to poprzez podpisanie własnoręcznie listy obecności, lecz przez zalogowanie się w systemie do głosowania oraz wydruk udziału w głosowaniach. Po trzecie wreszcie, umożliwiające zostało

²⁰ Zarządzenie nr 6 Marszałka Sejmu z dnia 27 marca 2020 r. w sprawie środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość udostępnianych posłom oraz innym uprawnionym do uczestniczenia w posiedzeniu Sejmu, tekst niepublikowany.

składanie przez posła dokumentów w formie elektronicznej w sytuacji, w której – w normalnych okolicznościach – powinny one zostać złożone w formie pisemnej. Wszystkie powyższe modyfikacje, choć uzasadnione, rodzą niebezpieczeństwo, że za zgodą posła lub też w wyniku jego nieświadomego działania umożliwi on innym osobom korzystanie z urządzeń pozwalających na komunikację elektroniczną. Wykluczenie tego ryzyka jest jednak praktycznie niemożliwe.

Znacznie większe wątpliwości muszą budzić zmiany odnoszące się do przebiegu zdalnego posiedzenia Sejmu. Podczas takich obrad obowiązuje – jako zasada – przepis, zgodnie z którym wystąpienia w trakcie rozpatrywania punktu porządku dziennego posiedzenia Sejmu w trybie zdalnym nie mogą trwać dłużej niż 5 minut, chociaż marszałek Sejmu może wyrazić zgodę na wydłużenie wystąpienia. Zgoda taka ma wszakże dyskrecyjny charakter. Należy podkreślić, że limit czasowy wystąpień podczas posiedzenia plenarnego jest trzykrotnie dłuższy i wynosi 15 minut. W mojej ocenie nie było żadnych racjonalnych przesłanek do skrócenia czasu wystąpień w przypadku posiedzeń zdalnych²¹. Skrócenie takie nie wynika bowiem z ewentualnych utrudnień technicznych związanych z przeprowadzeniem posiedzenia zdalnego czy też ograniczeń sprzętowych. Również nie można patrzeć na nie z perspektywy szczególnego stanu, w jakim posiedzenie się odbywa. W efekcie skrócenie maksymalnego czasu trwania wystąpień poselskich można odebrać jako naruszenie swobody wykonywania mandatu parlamentarzysty, które w sposób nieuzasadniony może często utrudnić przedstawienie argumentów warunkujących zajęcie określonego stanowiska²². Jak już wspomniałem, ewentualne przedłużenie wystąpienia posła jest uzależnione od woli marszałka izby pierwszej. O ile przy normalnym czasie wystąpień można to uznać za uzasadnione, o tyle w przypadku tak drastycznego skrócenia wspomnianego czasu trzeba przyjąć, że zapewnia to zbyt daleko idącą władzę marszałkowi, co – szczególnie w przypadku rozpatrywania spraw o charakterze *stricte* politycznym – może być wykorzystywane jako forma ograniczenia możliwości artykulacji stanowiska ugrupowań opozycyjnych.

Podobnie negatywnie ocenić należy skrócenie czasu wystąpień w dyskusji, zarówno tych w imieniu klubów, jak i przemówień posłów. Generalną zasadą jest, że te pierwsze mogą trwać do 20 minut, drugie – do 10 minut. W przypadku posiedzeń w formie zdalnej – zgodnie z treścią art. 198f ust. 2 r.Sej. – „przemówienia

21 Por. J. Juchniewicz, *Comments on the Amendment of The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland Dated 26 March 2020*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 5, s. 94.

22 Jak słusznie zauważa P. Sarnecki, celem debat plenarnych jest zapewnienie „wszechstronnego wyjaśnienia diskutowanego problemu”, P. Sarnecki, *Uwaga 5 do art. 180 regulaminu Sejmu*, w: A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 828.

posłów w dyskusji nie mogą trwać dłużej niż 3 minuty, z wyjątkiem wystąpień klubowych, które nie mogą przekraczać 15 minut”. Szczególnie w przypadku przemówień posłów ów czas został skrócony drastycznie, gdyż ograniczenie do 3 minut często nie pozwala na jednoznaczne przedstawienie swojego głosu, tym bardziej, że ponownie członek izby może wystąpić jeszcze tylko jeden raz. Konsekwencją tego jest *de facto* zmarginalizowanie debaty, która stanowi przecież kwintesencję demokracji parlamentarnej²³.

W czasie posiedzenia Sejmu prowadzonego w trybie zdalnym przewidziane zostały także możliwości modyfikacji sposobu głosowania. W takim przypadku nie musi ono odbywać się przez podniesienie ręki przy równoczesnym użyciu urządzenia do liczenia głosów aktywowanego za pomocą imiennej karty do głosowania. Może być ono także przeprowadzone za pomocą „środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość”, przy czym oddanie głosu w takiej formie jest równoznaczne z oddaniem głosu w podstawowej formie przewidzianej regulaminowo. Godzi się dodać, że nie ma formalnych przeszkód, aby głosy oddawane były w formule mieszanej, a więc część posłów głosowała na sali plenarnej, a część zdalnie, co zresztą stanowiło regułę w głosowaniach przeprowadzanych w czasie trwania stanu epidemii w 2020 roku.

W tym kontekście pojawił się też inny problem praktyczny dotyczący możliwości głosowania przez posłów przebywających poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, szczególnie widoczny w okresie letnim. Zdania przedstawicieli doktryny dotyczące dopuszczalności takiego oddawania głosów są podzielone. Na przykład R. Piotrowski podkreśla, że „regulamin Sejmu nie wyłącza głosowania za granicą, marszałek nie może go ograniczyć zarządzeniem, bo to konstytucyjne uprawnienia posła”²⁴. Dodał jednak, że nie powinno dochodzić do sytuacji, w których głosy oddawane są przez parlamentarzystów, którzy chorują czy korzystają z urlopu. Z kolei W. Gontarski podkreśla też, że „skoro Regulamin Sejmu nie ogranicza wyraźnie poselskiego głosowania spoza terytorium Polski, to nie ma problemu prawnego, jeśli poseł, będąc za granicą, będzie głosował za pomocą sejmowego laptopa, przy założeniu, że technicznie byłoby to możliwe”²⁵. Nie dopuszcza on jednak

23 Zgłoszona została poprawka do treści art. 198f wydłużająca czas wystąpień do 10 minut, wystąpienia klubowych do 18 minut i przemówień poselskich do 5 minut, lecz została ona odrzucona przez Sejm RP, zob. Sprawozdanie stenograficzne z 8. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 marca 2020 r. (pierwszy dzień obrad), s. 17.

24 M. Domagański, *Posel nie powinien glosowac zdalnie z zagranicznej plazy*, www.rp.pl/Prawo-dla-Ciebie/308239972-Posel-nie-powinien-glosowac-zdalnie-z-zagranicznej-plazy.html (dostęp 14.12.2020).

25 *Ibidem*.

możliwości głosowania za pomocą innych urządzeń niż służbowe. Odmienny pogląd prezentuje natomiast J. Barcik, który wskazuje na konieczność zabezpieczenia systemu głosowania. Dodaje też jednak, że „generalnie państwa przestrzegają swej jurysdykcji przestrzennej i ograniczają działalność władczą do swego terytorium, a głosowanie sejmowe do niej należy”²⁶.

Uważam, że przychylić się trzeba do tej pierwszej grupy poglądów, o ile jednak system głosowania za pomocą urządzenia teleinformatycznego jest należycie zabezpieczony i nie ma możliwości ingerencji podmiotów zewnętrznych w mechanizmy pozwalające na uczestniczenie posła w pracach Sejmu, w tym w sposób oddania przez niego głosu, choć oczywiście – w każdym przypadku – pojawia się ryzyko dopuszczenia do głosowania innej osoby, która dysponuje dostępem do takiego głosowania, chociażby udostępnionym przez samego posła²⁷.

Posiedzenie zdalne a jawność prac Sejmu

Nieco inaczej ocenić trzeba regulaminowe gwarancje realizacji zasady jawności pracy Sejmu. Analizowana nowelizacja tego aktu wprowadziła bowiem rozwiązanie, zgodnie z którym na posiedzeniach zdalnych „jawność posiedzenia Sejmu zapewnia się w szczególności przez transmisję posiedzenia przy zastosowaniu sieci teleinformatycznej” (art. 198e r.Sej.). Z treści tego przepisu wynika więc, zresztą słusznie, że nie jest to jedyna forma zapewnienia jawności obrad, lecz jest ona traktowana jako podstawowa. Jest to w pełni uzasadnione, gdyż w przypadku takich obrad, przede wszystkim z racji charakteru stanów nadzwyczajnych oraz stanu epidemii, dostęp do sali posiedzeń Sejmu przez publiczność jest nie tylko utrudniony, lecz czasami wręcz niemożliwy właśnie ze względów bezpieczeństwa²⁸. Warto dodać, że transmisja obrad izb polskiego parlamentu, w tym także Sejmu, może być uznana za dostateczną formę zapewnienia dostępu do śledzenia prac sejmowych.

Jak podkreśliłem, transmisja posiedzenia z wykorzystaniem sieci teleinformatycznej stanowi podstawową, lecz nie jedyną gwarancję jawności prac Sejmu. W przypadku posiedzeń zdalnych nie zostały bowiem wyłączone inne mechanizmy regulaminowe, które w świetle jego art. 172 ust. 1 zapewniają realizację zasady jawności. Chodzi tu przede wszystkim o wcześniejsze informowanie opinii publicznej o posiedzeniach Sejmu, a także umożliwienie prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu, choć w tym ostatnim przypadku swoboda

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Zob. J. Juchniewicz, *op. cit.*, s. 97.

²⁸ Por. P. Sobolewski, *op. cit.*, s. 231.

operowania przedstawicieli mediów w Sejmie może być znacząco ograniczona, a nawet wyłączona w formie osobistej, co również warunkowane może być względami bezpieczeństwa. Ponadto podobny cel mają też inne rozwiązania prawne, jak np. protokoły i biuletyny komisji sejmowych czy System Informacyjny Sejmu²⁹.

Pewien problem dotyczy natomiast urzędowego stwierdzenia przebiegu obrad. W przypadku posiedzeń odbywających się plenarnie jedynym urzędowym stwierdzeniem takiego przebiegu jest sprawozdanie stenograficzne (art. 176 ust. 1 r.Sej.). Inaczej wygląda natomiast sytuacja w odniesieniu do posiedzeń zdalnych. Stanowi o tym art. 198h r.Sej., mówiący o tym, że „urzędowym stwierdzeniem przebiegu obrad z posiedzenia Sejmu odbywanego z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość (...) jest zapis audiowizualny”. Wątpliwości mogą więc dotyczyć relacji obu norm wynikających z powyżej wskazanych przepisów. W mojej ocenie art. 198h należy traktować jako przepis szczególny, który jednak nie powoduje braku konieczności sporządzania sprawozdania stenograficznego z posiedzeń Sejmu odbywanych w trybie zdalnym. Nie stanowią one jednak jedynego urzędowego stwierdzenia przebiegu posiedzenia, gdyż na równi ze sprawozdaniem stenograficznym jest nim zapis audiowizualny, który powinien być tożsamy z przedstawionym w sprawozdaniu stenograficznym. Zresztą taką interpretację norm potwierdza praktyka ustrojowa, gdzie obie formy dokumentowania przebiegu obrad Sejmu są oficjalnie publikowane.

Osobną kwestią jest ewentualna sprzeczność pomiędzy obiema formami urzędowego stwierdzenia przebiegu obrad, co szczególnie może powstać w sytuacji, gdy pojawiają się autoryzacje do wystąpienia zawartego w sprawozdaniu stenograficznym. Mogą one mieć – przynajmniej teoretycznie – wyłącznie charakter redakcyjny, co w ocenie P. Sarneckiego ma niweczyć „próby zmiany sensu wypowiedzi wygłaszanych w trakcie obrad”³⁰. Nie zmienia to faktu, że właśnie z tego powodu albo nawet z powodu błędów czy nierzetelności pracowników Kancelarii Sejmu odpowiedzialnych za przygotowanie sprawozdania stenograficznego takie nieścisłości mogą się pojawić. Stoję na stanowisku, że w przypadku takich rozbieżności w dokumentacji zdalnego posiedzenia Sejmu konieczne jest udzielenie pierwszeństwa zapisowi audiowizualnemu, tym bardziej, że dokumentuje on nie tylko to, co dzieje się na sali obrad, lecz także w innych miejscach, w których posłowie uczestniczą w obradach³¹.

²⁹ P. Sarnecki, *Uwaga 1 do art. 172*, w: A. Szmyt (red.), *op. cit.*, s. 809.

³⁰ Zob. P. Sarnecki, *Uwaga 2 do art. 176*, w: A. Szmyt (red.), *op. cit.*, s. 823.

³¹ Przykładowo zapis 11 posiedzenia Sejmu w dniu 12 maja 2020 r. był dokumentowany za pomocą czternastu kamer, zob. www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/transmisja.xsp?documentId=A041EF6C51C-B3A79C12585660023556A&symbol=STENOGRAM_TRANSMISJA (dostęp 14.12.2020).

Zdalne posiedzenia organów Sejmu

Zdecydowanie mniej kontrowersji wywołuje możliwość zdalnego odbywania posiedzeń Prezydium Sejmu oraz Konwentu Seniorów. Możliwość taka została przewidziana w art. 198i r.Sej. Decyzja w sprawie takiej formy odbycia posiedzenia należy do marszałka Sejmu i ma ona dyskrejonalny charakter³². Wspomniany przepis stanowi jednocześnie, że do takiego posiedzenia odpowiednio stosuje się przepisy dotyczące posiedzenia Sejmu prowadzonego z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość. Uważam jednak, że dotyczy to elementów techniczno-proceduralnych związanych z obradami powyższych organów, a nie okoliczności, w których obrady te mogą się odbywać. W żadnym przepisie nie zostały bowiem określone okoliczności, w których zdalne posiedzenia Prezydium Sejmu oraz Konwentu Seniorów mogą mieć miejsce, inaczej niż w przypadku posiedzeń Sejmu czy komisji sejmowych, gdzie warunkiem dopuszczalności tych posiedzeń w trybie zdalnym jest trwanie stanu nadzwyczajnego lub stanu epidemii. Trzeba tym samym uznać, że możliwość zwołania zdalnego posiedzenia Prezydium Sejmu i Konwentu Seniorów zależy wyłącznie do woli marszałka i może on to uczynić bez wystąpienia dodatkowych okoliczności, nawet jeśli w tym czasie nie ma możliwości odbywania posiedzeń Sejmu z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość.

Jak już zostało wcześniej zasygnalizowane, w czasie trwania jednego ze stanów nadzwyczajnych lub stanu epidemii możliwe jest też odbywanie zdalnych – a realnie hybrydowych³³ – posiedzeń komisji sejmowych. Z racji ogólnego sformułowania treści przepisu art. 198j r.Sej. nie może być wątpliwości, że taki sposób procedowania dotyczy wszystkich komisji, w tym również – przynajmniej potencjalnie – komisji śledczych. Wyraźnie wskazano natomiast, że posiedzenia zdalne mogą także odbywać podkomisje. Podobnie jak w przypadku posiedzeń plenarnych wprowadzenie możliwości prac komisji przy zastosowaniu technologii teleinformatycznych związane jest z zapewnieniem bezpieczeństwa jej członków, a także – w wielu przypadkach – zapewnieniem ciągłości i terminowości prac komisji i podkomisji. Warto dodać, że w przypadku tych organów nie powinny pojawiać się wątpliwości co do możliwości przyjęcia takiego sposobu ich obrad, gdyż trudno

³² Podobnie zresztą to marszałek Sejmu decyduje samodzielnie o tym, czy w ogóle zwoływać posiedzenie Prezydium Sejmu, zob. M. Zubik, *Uwaga 1 do art. 13*, w: A. Szmyt (red.), *op. cit.*, s. 884.

³³ P. Chybalski, *W sprawie sposobu głosowania podczas posiedzeń komisji bądź podkomisji prowadzonych z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 6, s. 191.

byłoby wskazać normy, które odnoszą się w sposób bezpośredni do organizacji prac tych podmiotów³⁴.

Rozstrzygnięcie w sprawie zwołania posiedzenia komisji lub podkomisji w trybie zdalnym powierzone zostało marszałkowi Sejmu, który czyni to jednak po zasięgnięciu opinii jej przewodniczącego. Nie może być wątpliwości, że z racji samego charakteru opinii stanowisko przewodniczącego nie jest w tej sprawie wiążące. Nie jest jednak wykluczone, że to sam przewodniczący wystąpi do marszałka ze stosownym wnioskiem o zwołanie komisji w tym trybie. Nowelizacja r.Sej. zmieniła natomiast zasady zwoływania komisji na wniosek grupy jej członków. Regułą jest bowiem, że „na pisemny wniosek co najmniej jednej trzeciej ogólnej liczby członków komisji przewodniczący komisji obowiązany jest zwołać posiedzenie komisji w celu rozpatrzenia określonej sprawy” (art. 152 ust. 2 r.Sej.). W przypadku posiedzenia w trybie zdalnym wniosek taki składany jest przez członków komisji bezpośrednio do marszałka izby, choć – co istotne – może on być złożony także w formie elektronicznej. W takiej sytuacji może, ale nie musi zwołać posiedzenie komisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość. Odwołując się do ochrony praw opozycji, można mieć poważne zastrzeżenia dotyczące zakresu samodzielnej władzy, jaką w ten sposób uzyskuje marszałek Sejmu, mając daleko idące możliwości ograniczenia swobody prac komisji sejmowych.

Rozwiązania prawne dotyczące przebiegu prac komisji i podkomisji działających w trybie zdalnym w dużej mierze są tożsame z rozwiązaniami odnoszącymi się do zdalnego posiedzenia Sejmu. Dotyczy to chociażby takich kwestii jak sposób potwierdzania obecności na posiedzeniach, co odbywa się poprzez zalogowanie do systemu elektronicznego³⁵, możliwości składania wniosków na posiedzeniach komisji lub podkomisji w formie elektronicznej czy też sposobu przeprowadzenia głosowania³⁶. Większość regulacji dotyczących zdalnego posiedzenia Sejmu stosuje się tu odpowiednio.

Odmienności pojawiają się natomiast w stosunku do tradycyjnej formy przeprowadzania posiedzeń w zakresie możliwości udziału w pracach komisji osób innych niż członkowie komisji. Co prawda warunki uczestniczenia w takich obradach

³⁴ M.M. Wiszowaty, *op. cit.*, s. 18.

³⁵ Dotyczy to jednak wyłącznie tych posłów, którzy uczestniczą w posiedzeniu w sposób zdalny, zob. P. Chybalski, *op. cit.*, s. 193–194.

³⁶ Za niedopuszczalną trzeba uznać praktykę niedopuszczającą oddania przez posła głosu w sali posiedzeń w przypadku, w którym posiedzenie komisji odbywa się zdalnie, podobnie K. Batko-Tołuć, *Czy w wyniku pandemii zdalne głosowanie wyprze tradycyjne?*, <https://siecobywatelska.pl/czy-w-wyniku-pandemii-zdalne-glosowanie-wyprze-tradycyjne> (dostęp 28.12.2020).

muszą być zapewnione przez Kancelarię Sejmu wszystkim innym posłom, którzy nie są członkami danej komisji, a także posłom do Parlamentu Europejskiego, jednakże wyłączona została możliwość zapraszania, przez prezydium komisji lub jej przewodniczącego, na posiedzenie innych osób, w tym przedstawicieli organizacji zawodowych i społecznych oraz ekspertów komisji. Stoję na stanowisku, że ograniczenie takie nie może być uznane za konieczne z racji chęci zapewnienia bezpieczeństwa pracy komisji, gdyż wystarczające byłoby ograniczenie możliwości udziału takich osób w posiedzeniu do konieczności korzystania przez nich z urządzeń pozwalających na uczestniczenie w posiedzeniu na odległość. Co prawda wymagałoby to nałożenia dodatkowych obowiązków na Kancelarię Sejmu, jednak z uwagi na zapewnienie należytej jakości prac komisji lub podkomisji, w tym też możliwość uzyskania wsparcia merytorycznego, przede wszystkim przez posłów należących do ugrupowań opozycyjnych, rozwiązanie takie byłoby ze wszelkich miar wskazane.

Jedynym wyjątkiem od wskazanej powyższej zasady jest możliwość wezwania przez prezydium komisji niektórych podmiotów do złożenia sprawozdania i udzielania informacji oraz uczestniczenia w posiedzeniach komisji, na których rozpatrywane są sprawy dotyczące ich zakresu działania. Dotyczy to ministrów oraz kierowników naczelných organów administracji państwowej, a także kierowników innych urzędów i instytucji państwowych oraz innych osób, które zostaną uznane za istotne. W tym ostatnim przypadku ich udział może ograniczyć się jedynie do złożenia informacji i wyjaśnień w sprawach będących przedmiotem obrad lub badań komisji. Można mimo wszystko uznać, że stanowi to ewentualną możliwość ograniczonego udziału ekspertów w posiedzeniach komisji, warunkowaną jednak udzieleniem odpowiedzi na konkretne pytania przygotowane przez członków komisji.

Nowelizacja wprowadziła też pewne odmienności w sferze rozwiązań mających na celu zapewnienie jawności prac komisji sejmowych. Co prawda przepis, który wskazuje, że „urzędowym stwierdzeniem przebiegu obrad z posiedzenia komisji lub podkomisji odbywanego z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiającym porozumiewanie się na odległość jest zapis audiowizualny” (art. 198k ust. 2) jest tożsamy z rozwiązaniem dotyczącym zdalnych posiedzeń Sejmu, jednak zmiany dotyczą sprawozdań komisji i podkomisji, gdyż te przybierają formę elektroniczną.

Wnioski

Aby zaakcentować ekstraordynaryjność wprowadzonej nowelizacji jej pierwotny kształt zakładał, że będzie miała ona charakter epizodyczny i wygaśnie z dniem 30 czerwca 2020 roku. Można mieć poważne wątpliwości co do słuszności takiego

rozwiązania. Skoro zakłada ono możliwość prowadzenia posiedzeń Sejmu i jego organów w trybie zdalnym wyłącznie w czasie stanów nadzwyczajnych i stanu epidemii, to celowym byłoby ich pozostawienie jako trwałego elementu systemu ustrojowego. Byłoby niewłaściwe, aby narzędzie takie nie mogło być wykorzystywane w przyszłości, w sytuacji, która z różnych powodów może się powtórzyć. Dlatego dobrze się stało, że zmianą dokonaną w 19 czerwca 2020 roku³⁷ zdecydowano o utrzymaniu w mocy analizowanych przepisów, bez wskazania terminu utraty przez nie mocy obowiązującej, choć – jak już wcześniej wskazałem – lepszym rozwiązaniem byłoby ich stosowanie wyłącznie w czasie trwania jednego ze stanów nadzwyczajnych, a nie również – wątpliwego konstytucyjnie – stanu epidemii.

Podsumowując, analizowane wprowadzenie możliwości zdalnego obradowania pierwszej izby polskiego parlamentu zawarte w regulaminie Sejmu co do zasady należy ocenić jako słuszne, pozwalające na wykorzystanie współczesnej technologii dla zapewnienia ciągłości prac parlamentu w przypadku wystąpienia okoliczności o charakterze ekstraordynaryjnym³⁸. Nie podzielam opinii, które stoją na stanowisku, że aktualna regulacja konstytucyjna nie pozwala na prowadzenie obrad Sejmu (a także Senatu) w inny sposób niż na sali plenarnej. Interpretacja treści norm konstytucyjnych z przepisów musi bowiem być dokonana w tym wypadku w taki sposób, który będzie uwzględniał ich cel. W efekcie zdalne posiedzenie Sejmu, czy to w pełni, czy też prowadzone hybrydowo, może być uznane za prawnie dopuszczalne, a czasami wręcz wskazane, oczywiście o ile zapewnione zostaną warunki pozwalające posłom na pełną realizację praw i wykonywanie obowiązków wynikających z ich mandatu.

Bardziej krytycznie odnieść się jednak należy do pewnych szczegółów przyjętej regulacji. Szczególnie negatywnie ocenić trzeba te rozwiązania, które utrudniają możliwość skutecznego funkcjonowania parlamentarnych ugrupowań opozycyjnych. Po pierwsze, dotyczy to przyznania marszałkowi Sejmu dyskrecyjnego prawa decydowania o odbyciu posiedzenia z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość. Rozstrzygnięcie marszałka w tej sprawie jest ostateczne, gdyż prawo nie przewiduje możliwości jego wzruszenia ani przez inny organ kolegialny, ani nawet przez Sejm. Rodzi to ryzyko nadużywania rzeczoności uprawnienia i korzystania z niego w taki sposób, jaki będzie korzystny dla większości sejmowej. Dotyczy to zarówno rozstrzygnięcia o zwołaniu posiedzenia w trybie zdalnym, jak i braku takiej decyzji pomimo

37 Uchwała Sejmu z dnia 19 czerwca 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2020 r., poz. 558).

38 Por. J. Juchniewicz, *op. cit.*, s. 97.

istnienia istotnych przesłanek przemawiających za takim działaniem. Skłania to do postulatu nowelizacji regulaminu w tej materii.

Po drugie, obowiązujące postanowienia regulaminu Sejmu nie zapewniają możliwości nieskrępowanej debaty parlamentarnej w przypadku posiedzenia prowadzonego przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość. Daleko idące ograniczenie czasu wystąpień, zarówno w imieniu klubów i kół poselskich, jak i indywidualnych, nie służy debacie parlamentarnej. W dużej mierze nie zapewnia też możliwości należytej artykulacji poglądów ugrupowań opozycyjnych, często ograniczając aktywność takich ugrupowań do przekazania jedynie częściowego stanowiska w sprawach rozpatrywanych przez izbę pierwszą polskiego parlamentu.

Bibliografia

- Bała P., *Constitutional Failure. Regulacja stanów nadzwyczajnych i zbliżonych w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. a praktyka ustrojowa zwalczania epidemii COVID-19/ SARS-CoV-2*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 2.
- Bar-Siman-Tov I., *Covid-19 meets politics: the novel coronavirus as a novel challenge for legislatures*, „The Theory and Practice of Legislation” 2020, vol. 8, nr 1–2.
- Batko-Tołuć K., *Czy w wyniku pandemii zdalne głosowanie wyprze tradycyjne?*, <https://siecobywatelska.pl/czy-w-wyniku-pandemii-zdalne-glosowanie-wyprze-tradycyjne>.
- Bodalska B., *Koronawirus: Posiedzenie Sejmu jednak nie zdalne*, www.euractiv.pl/section/demokracja/news/koronawirus-posiedzenie-sejmu-jednak-nie-zdalnie.
- Chybalski P., *W sprawie sposobu głosowania podczas posiedzeń komisji bądź podkomisji prowadzonych z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 6.
- Domagalski M., *Posel nie powinien głosować zdalnie z zagranicznej plaży*, www.rp.pl/Prawo-dla-Ciebie/308239972-Posel-nie-powinien-glosowac-zdalnie-z-zagranicznej-plazy.html.
- Haczkowska M., *Zmiana Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „w czasach zarazy”*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr CXXIII.
- Jarentowski M., Kapeliński R., *Opinia do projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (druk nr 97)*, www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5514/plik/097o.pdf.
- Juchniewicz J., *Comments on the Amendment of The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland Dated 26 March 2020*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 5.
- Krzemiński M., *Hybrydowy stan nadzwyczajny*, <http://konstytucyjny.pl/marcin-krzeminski-hybrydowy-stan-nadzwyczajny>.

- Przywora B., *W sprawie zgodności z Konstytucją RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. unormowań umożliwiających odbywanie posiedzenia Sejmu, komisji lub podkomisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej pozwalających na porozumiewanie się na odległość*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 4.
- Raducha M., *Nocą w Sejmie zmieniono Kodeks wyborczy. Prof. Marek Chmaj: to niezgodne z Konstytucją*, <https://wiadomosci.wp.pl/noca-w-sejmie-zmieniono-kodeks-wyborczy-prof-marek-chmaj-to-niezgodne-z-konstytucja-6493742860220033a>.
- Radziewicz P., *Czy posłowie mogą obradować zdalnie? Nie, ale...*, <http://konstytucyjny.pl/piotr-radziewicz-czy-poslowie-moga-obradowac-zdalnie-nie-ale>.
- Rudak O., *Sejm się chowa (przed koronawirusem do internetu)*, „Czasopismo Lege Artis” 2020, <https://czasopismo.legeartis.org/2020/03/koronawirus-obrady-sejmu-internet>.
- Rytel-Warzocha A., Szmyt A., *W kręgu zagadnień Senatu RP*, Gdańsk 2020.
- Sarnecki P., *Uwaga 1 do art. 172*, w: A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.
- Sarnecki P., *Uwaga 2 do art. 176*, w: A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.
- Sarnecki P., *Uwaga 5 do art. 180 regulaminu Sejmu*, w: A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.
- Sobolewski P., *W sprawie dopuszczalności zmiany regulaminu Sejmu w celu zapewnienia możliwości odbywania posiedzeń Sejmu z wykorzystaniem elektronicznych środków porozumiewania się na odległość*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 3.
- Sprawozdanie stenograficzne z 8. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 marca 2020 r., (pierwszy dzień obrad).
- Uziębło P., *Jak nie stanowić prawa, czyli uwagi na marginesie procesu uchwalania ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.*, „e-Palestra” 2020, <https://palestra.pl/pl/e-palestra/17/2020/jak-nie- stanowic-prawa-czyli-uwagi-na-marginesie-procesu-uchwalania-ustawy-z-6.04.2020-r.-o-szczegolnych-zasadach-przeprowadzania-wyborow-powszechnych-na-prezydenta-rzeczypospolitej-polskiej-zarzadzonych-w-2020-r>.
- Wiszowaty M.M., *Opinia prawna na temat zgodności przepisów zawartych w projekcie uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (druk nr 97) z przepisami Konstytucji RP*, Opinie i ekspertyzy OE-297, Warszawa 2020.
- Witkowski M., Serowaniec M., *Can legislative standards be subject to ‘quarantine’? The functioning of the Tablet Sejm in Poland in the COVID-19 era*, „The Theory and Practice of Legislation” 2020, vol. 8, nr 1–2.
- Zubik M., *Uwaga 1 do art. 13*, w: A. Szmyt (red.) *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.

**Amendments to the rules of procedure of the Sejm during the 2020 pandemic.
Ensuring effectiveness of the functioning of the chamber or an attempt
to limit the rights of the opposition?**

Abstract

The introduction of the state of epidemic threat and then the state of epidemic led to the adoption of amendments to the rules of procedure of the Sejm. These amendments made it possible to hold sessions of the Sejm by means of remote communication. In practice, such meetings take a hybrid form, in which some MPs work in the debating chamber, and some remotely. It was a response to the need to ensure social distancing, which was intended to reduce the risk of coronavirus infection, and at the same time to allow the Sejm to perform its functions. The purpose of this article is to analyse whether the scope of amendments to the rules of procedure of the Sejm influenced the deputies' ability to effectively exercise their rights. First of all, it concerns the possibility of effective execution of rights by members of the opposition. The above analysis leads to the conclusion that despite the general approval of the amendments introduced, there are solutions that deserve unequivocal criticism. This applies primarily to two modifications. The first one is the too far-reaching discretionary power of the Marshal of the Sejm regarding decisions to convene a sitting remotely. The second issue is an extremely drastic limitation of deputies' floor time during a parliamentary debate. The latter makes it impossible to hold a comprehensive and fair debate.

Keywords: remote Sejm session, rules of procedure of the Sejm, opposition's rights

CYTOWANIE

Uziębło P., *Nowelizacje regulaminu Sejmu w czasie pandemii w 2020 roku. Zapewnienie efektywności działania izby czy próba ograniczenia praw opozycji?*, „Acta Iuris Stetinensis” 2021, nr 2 (vol. 34), 131–148, DOI: 10.18276/ais.2021.34-08.

GLOSÝ



Michał Lewandowski

mgr

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

e-mail: mlewandowski1235@gmail.com

ORCID: 0000-0002-8947-133X



Analiza wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 kwietnia 2020 roku w sprawie C 830/18 w aspekcie dyskryminacji dzieci pracowników przygranicznych

Streszczenie

Celem komentowanego orzeczenia jest analiza wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-830/18 z dnia 2 kwietnia 2020 roku. Sprawa dotyczy odmówienia prawa do bezpłatnych przejazdów do szkoły uczniowi uczęszczającemu do szkoły niemieckiej, a zamieszkującemu wspólnie z matką na terytorium Francji. Kraj związkowy argumentował swoją decyzję tym, iż jest on zobowiązany jedynie do organizacji transportu szkolnego wyłącznie uczniom zamieszkującym ten konkretny kraj związkowy. Trybunał nie przychylił się do zdania kraju związkowego i wskazał na problem dyskryminacji pracowników przygranicznych. Trybunał, rozpatrując sprawę, skupił się nie tylko na prawach ucznia uczęszczającego do szkoły niemieckiej, lecz także na przywilejach socjalnych przysługujących jego matce jako pracownikowi przygranicznemu. W tekście zastosowano metodę dogmatyczno-prawną.

Słowa kluczowe: dyskryminacja, kraj związkowy, prawa socjalne, swobodny przepływ pracowników

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dalej: Trybunał) w sprawie C-830/18¹ z dnia 2 kwietnia 2020 roku. Trybunał, udzielając odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, posługiwał się prawem Unii Europejskiej oraz prawem niemieckim. Na pierwsze pytanie prejudycjalne w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii orzekł, że ustawodawstwo kraju związkowego stanowi dyskryminację pośrednią w zakresie, jakim ustawodawstwo to może negatywnie wpływać na pracowników przygranicznych bardziej niż na pracowników krajowych. Odpowiadając na drugie pytanie w przedmiocie pokrycia przez kraj związkowy kosztów transportu szkolnego dzieci pracowników przygranicznych, Trybunał orzekł, że praktyczne trudności związane z efektywną organizacją transportu szkolnego w kraju związkowym nie stanowią nadrzędnego interesu ogólnego, który mógłby uzasadniać przepis krajowy uznany za pośrednio dyskryminujący.

Omawiany wyrok jest o tyle istotny w obecnej sytuacji epidemiologicznej, że stanowi, iż pracownicy przygraniczni pracujący na terytorium danego państwa nie mogą być traktowani gorzej niż pracownicy krajowi, pracujący bezpośrednio w tym wypadku na terytorium państwa niemieckiego. Odpowiedź na drugie pytanie prejudycjalne jest równie istotna w obecnej sytuacji, gdyż wskazuje na to, że nawet jeśli szkolnictwo miałoby ponieść jakieś straty związane z efektywnością transportu szkolnego, to i tak powinno go zapewnić. Podobna sytuacja dotyka także polskich dzieci.

Jednolity rynek

Jednolity rynek Unii Europejskiej zapewnia możliwość studiowania, mieszkania, pracowania oraz dostępu do produktów znajdujących się w całej Unii Europejskiej. Takie pojęcia jak rynek wewnętrzny oraz jednolity rynek są używane zamiennie. Najistotniejsze znaczenie dla utworzenia rynku wewnętrznego miał traktat tworzący Europejską Wspólnotę Gospodarczą², wprowadzający pojęcie wspólnego rynku. Istotną rolę w procesie tworzenia wspólnego rynku odegrał również

1 Sprawa C-830/18, wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, ECLI:EU:C:2020:275 – dalej sprawa C-830/18.

2 Zob. Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 30 kwietnia 2004 r., nr 90, poz. 864.

Jednolity Akt Europejski³ – wprowadził on termin rynku wewnętrznego⁴. Odpowiedni przepływ kapitałów i zasobów pracy jest kluczowym elementem, zapewniającym Unii Europejskiej realizowanie jej głównego celu, czyli zrównoważonego i trwałego postępu społeczno-gospodarczego. Integracja ta ma na celu podniesienie warunków życia mieszkańców UE przez zwiększenie ogólnego dobrobytu. Jednym z postulatów postawionych sobie przez UE jest osiągnięcie odpowiedniego postępu gospodarczego. Umożliwi ono utrzymywanie bezrobocia na niskim poziomie oraz stworzenie zabezpieczeń socjalnych⁵.

Jedną z czterech swobód⁶ traktatowych jest przepływ osób regulowany w art. 18–25 TFUE⁷. W przepisach tych opisano prawa obywateli Unii, a w art. 45–48 określono prawa pracowników związane ze swobodą przepływu osób⁸. Powyższa swoboda przepływu osób ma zastosowanie do konkretnych grup: pracowników najemnych, pracowników samodzielnych oraz innych osób (m.in. studentów, emerytów). Każdy obywatel Unii Europejskiej, niezależnie od tego, gdzie mieszka, może korzystać z prawa do przemieszczania się⁹. Prawo do swobodnego przemieszczania się uprawnia do życia, pracy, osiedlania się i korzystania z zabezpieczenia socjalnego w każdym miejscu na terytorium Unii Europejskiej, bez względu na to, jaką się ma przynależność państwową. Wyżej poruszona kwestia ma istotne znaczenie, ponieważ problematyka ta dotyczy omawianego orzeczenia, które wprost stanowi, że osiągnięcia socjalne danego państwa przysługują wszystkim bez względu na to, gdzie mieszkają. Także dzieci mieszkające na terytorium Francji, a uczęszczające do szkół niemieckich, mają prawo otrzymywać pomoc socjalną wypracowaną przez państwo niemieckie. To samo *per analogiam* dotyczyć będzie chociażby polskich dzieci mieszkających w Polsce (ze względu na to, iż ich rodzice pracują na terytorium państwa niemieckiego). W omawianym orzeczeniu dzieciom należy

3 Jednolity Akt Europejski (Dz. Urz. z 2004 r., nr 90, poz. 864/5).

4 Zob. Traktat o Ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej (Dz. Urz. C 321E z 29.12.2006 r., s. 1–331: art. 3. lit. c, art. 14. pkt. 2, art. 32, pkt. 1).

5 K. Tomaszewski, *Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej – szansą i wyzwaniem dla obywateli*, Warszawa 2003, s. 109. Zob. także J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego*, Toruń 1998; Z.M. Doliwa-Klepacki, *Integracja Europejska*, Białystok 2001; A. Komar, *Gospodarka budżetowa Wspólnot Europejskich*, Warszawa–Poznań 1981; K. Stabryła-Chudzio, *Rola budżetu Unii Europejskiej w integracji społeczno-gospodarczej*, Kraków 2011.

6 Zob. A. Cieśliński, *Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

7 Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. C 115 z 9.05.2008 r., s. 47).

8 *Ibidem*.

9 Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. C 202 z 7.06.2016 r., s. 13, art. 9).

się pomoc socjalna, nie tylko z tego powodu, że uczęszczają do niemieckich szkół, lecz także dlatego, że ich rodzice są pracownikami przygranicznymi, a wszyscy oni dodatkowo posiadają jeszcze obywatelstwo niemieckie. Dlatego w działaniach Nadrenii-Palatynatu można dopatrywać się dyskryminacji. Zgodnie z artykułem 20 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁰ „wszyscy są równi wobec prawa”, co wyklucza przyznawanie jednym większych praw, a drugim mniejszych, tylko ze względu na to, że mieszkają na terytorium innego państwa członkowskiego.

Unia Europejska osiągnęła ogromny postęp w liberalizacji przepływu obywateli UE. W ślad za postępującymi zmianami prawnymi nie idą jednocześnie zmiany społeczne oraz mentalne ludzi. Przepływ osób wiąże się ze zmianą miejsca zamieszkania, osiedleniem się ludzi w innych krajach niż ojczysty, stawia to przed nimi wyzwania w postaci barier językowych oraz kulturowych, z jakimi muszą się zmierzyć.

Postępowanie główne

Omawiana sprawa dotyczyła obywatela Niemiec zamieszkującego na terytorium Francji, który uczył się w niemieckiej szkole. Szkoła znajdowała się w powiecie Südliche-Weinstraße w kraju związkowym Nadrenia-Palatynat na terytorium Niemiec. Uczniowi temu odebrano prawo do bezpłatnego przejazdu do szkoły. Wiadomość otrzymał z powiatu pismem urzędowym, z którego dowiedział się, że koszty przejazdu za rok 2015–2016 nie zostaną pokryte przez powiat, gdyż na podstawie przepisów obowiązujących w Nadrenii-Palatynacie powiat jest zobowiązany do organizowania transportu szkolnego wyłącznie uczniom zamieszkującym ten kraj związkowy. Sprawa ostatecznie trafiła przed wyższy sąd administracyjny Nadrenii-Palatynatu w Niemczech. Sąd postanowił ustalić czy przepis § 69 ust. 1 ustawy o organizacji systemu szkolnictwa Nadrenii-Palatynatu¹¹ narusza art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/2011¹². Sąd uznał, że powyższe rozporządzenie będzie miało istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia powyższego problemu. Sądził on również, że pokrycie kosztów transportu szkolnego jest przywilejem zagwarantowanym przez art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/2011.

¹⁰ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. C 202 z 7.06.2016, s. 389).

¹¹ Rheinland-pfälzisches Schulgesetz ustawy Nadrenii-Palatynatu o organizacji systemu szkolnictwa z dnia 30.03.2004 r. (GVBl. RP 2004, s. 239, § 56, ust. 1).

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (Dz. Urz. L 141 z 27.5.2011 r.).

Na podstawie powyższych rozważań wyższy sąd administracyjny postanowił zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami:

„1) Czy art. 7 ust. 2 rozporządzenia [...] nr 492/2011 [...] należy interpretować w ten sposób, że przepis prawa krajowego, który ogranicza obowiązek zapewnienia przez krajowe jednostki administracji terytorialnej (powiaty) transportu szkolnego do mieszkańców nadrzędnej jednostki administracji terytorialnej (kraju związkowego), ma charakter pośrednio dyskryminujący także wtedy, gdy z okoliczności faktycznych wynika, że z powodu tego wymogu miejsca zamieszkania ze świadczenia tego wykluczeni są przede wszystkim mieszkańcy pozostałej części terytorium państwa członkowskiego?

W razie udzielenia twierdzącej odpowiedzi na pytanie pierwsze:

2) Czy efektywna organizacja szkolnictwa stanowi nadrzędny wzgląd interesu ogólnego, który może uzasadniać dyskryminację pośrednią?”¹³.

Sąd zwrócił także uwagę, że odejście od warunku miejsca zamieszkania mogłoby być trudne do wprowadzenia w życie, gdyż: „Określenie najbliższej położonej szkoły w celu obliczenia wysokości kosztów transportu szkolnego podlegających zwrotowi byłoby bowiem skomplikowane w przypadku ucznia zamieszkałego w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie placówki szkolnej”¹⁴.

Rozważania wyższego sądu administracyjnego prowadziły do stwierdzenia, że uczniowi należy się darmowy transport nie tylko ze względu na to, że jest uczniem niemieckiej szkoły, lecz także dlatego, że jego rodzice są pracownikami przygranicznymi.

Odpowiedź na pierwsze pytanie prejudycjalne

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości odpowiadał na dwa pytania prejudycjalne zadane mu przez niemiecki wyższy sąd administracyjny, poruszane w ustępie trzecim artykułu. W pierwszym pytaniu zajęto się problematyką, która dotyczyła obywatela Niemiec zamieszkującego na terytorium Francji, któremu to odebrano prawo do bezpłatnego przejazdu do szkoły. Trybunał w nawiązaniu do rt.. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/2011 miał stwierdzić, czy powyższa sytuacja ma charakter pośrednio dyskryminujący. Trybunał podczas udzielania odpowiedzi na pierwsze pytanie zwrócił uwagę na art. 45 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁵.

¹³ Sprawa C-830/18, pkt 19.

¹⁴ *Ibidem*, pkt 18.

¹⁵ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. C 115 z 9.05.2008 r., s. 47).

Obywatel, który pracuje na terenie danego państwa i postanawia przenieść swoje miejsce zamieszkania/stałego pobytu do innego państwa członkowskiego, nadal podlega przepisom Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczącym swobodnego przepływu pracowników¹⁶. Trybunał również zwrócił uwagę, z czym należy się zgodzić, że zgodnie z rozporządzeniem nr 492/2011 „prawo wszystkich pracowników państw członkowskich do wykonywania dowolnej działalności w ramach Unii powinno być przyznane bez różnicy pracownikom »zatrudnionym na stałe«, sezonowym, przygranicznym lub prowadzącym działalność w ramach świadczenia usług”¹⁷. Trybunał zauważył również, że art. 7 rozporządzenia 492/2011 ma bardzo podobne brzmienie do art. 7 rozporządzenia nr 1612/68¹⁸. Kolejną istotną rzeczą, na jaką zwrócił uwagę Trybunał, jest to, iż obywatel jednego z państw członkowskich, który utrzymując swoje zatrudnienie w jednym państwie członkowskim, postanowił zamieszkać w innym, jako pracownik przygraniczny może powoływać się na status pracownika migrującego¹⁹. Cała sprawa w pierwszym pytaniu prejudycjalnym dotyczy tego, czy matka, obywatelka Niemiec, pracująca w Niemczech, a mieszkająca na terytorium Francji, ma prawo do przywilejów socjalnych takich samych jak pracownicy, którzy na co dzień mieszkają na terytorium tego państwa i w nim pracują. Z przedstawionej argumentacji wynika, że tak. Można jednoznacznie stwierdzić, że w tym wypadku stosuje się prawo Unii Europejskiej dotyczące pracowników przygranicznych i dodatkowo można powołać się na art. 7 ust. 2 rozporządzenia 492/2011, który stanowi: „pracownik taki korzysta z takich samych przywilejów socjalnych i podatkowych, jak pracownicy krajowi”. Natomiast w odniesieniu do rodziny należy zauważyć, że członkowie rodziny pracownika są pośrednimi beneficjentami równego traktowania²⁰. Pojęcie przywileju socjalnego²¹ „obejmuje wszystkie przywileje, bez względu na to, czy są związane z umową o pracę, które są ogólnie przyznawane pracownikom krajowym ze względu na sam fakt ich zamieszkiwania na terytorium krajowym, i których rozszerzenie na pracowników będących obywatelami innych państw członkowskich może ułatwiać ich mobilność”²². Według powyższej argumentacji możemy

16 Zob. sprawa C-212/05, *Gertraud Hartmann v. Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2007:437.

17 Sprawa C-830/18, pkt 23.

18 Zob. sprawa C-57/96, *Meints*, ECLI:EU:C:1997:564, pkt 50; sprawa C-213/05, *Geven*, ECLI:EU:C:2007:438, pkt 15 – obecnie rozporządzenie to już nie obowiązuje.

19 Zob. sprawa C-212/05, *Hartmann*, ECLI:EU:C:2007:437, pkt 20.

20 Sprawa C-20/12, *Giersch i in.*, ECLI:EU:C:2013:411, pkt 40.

21 Sprawa C-85/96, *Martínez Sala*, ECLI:EU:C:1998:217, pkt 25; sprawa C-20/12, *Giersch i in.*, pkt 38.

22 Sprawa C-830/18, pkt 27.

jednoznacznie stwierdzić, że pokrycie kosztów transportu jednego z członków rodziny stanowi przywilej socjalny w rozumieniu wspomnianego przepisu.

Według Trybunału zasada równego traktowania wyrażona w art. 45 TFUE powinna być interpretowana w ten sam sposób, jak art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/2011 i wynikającej z niej tej samej zasady. Obejmuje ona nie tylko zakaz bezpośredniej jawnej dyskryminacji z uwagi na przynależność państwową obywatela UE, lecz także wszystkich ukrytych form dyskryminacji, które mogą wywołać ten sam skutek²³. Dlatego też przepis znajdujący się w przepisach krajowych Niemiec, stanowiący, że tylko osoby zamieszkujące na terytorium kraju związkowego mają prawo do darmowego transportu do szkoły, stanowi dyskryminację pośrednią, gdyż wywołuje on negatywne skutki u pracowników migrujących i stawia ich w gorszej sytuacji niż pracowników krajowych. Przepis krajowy z samej swej natury jest bardziej niekorzystny dla pracowników przygranicznych, gdyż uzależnia on zwrot kosztów za transport szkolny od spełnienia warunku zamieszkania na terytorium tego danego kraju związkowego. Powyższy przepis dyskryminuje także pracowników mieszkających na terytorium innego kraju związkowego w obrębie państwa niemieckiego, co sprawia, że dyskryminacji ulegają również pracownicy mieszkający na terytorium państwa niemieckiego, ale niemieszkający w tym konkretnym kraju związkowym. Trybunał argumentował: „należy bowiem przypomnieć, że po ustaleniu, iż uregulowanie krajowe może ze swej natury wpłynąć w większym stopniu na pracowników przygranicznych niż na pracowników krajowych, dla kwalifikacji dyskryminacji pośredniej nie ma znaczenia, że przepis krajowy wpływa w danym przypadku zarówno na obywateli krajowych, którzy nie są w stanie spełnić takiego kryterium, jak i na pracowników przygranicznych. Aby przepis można było zakwalifikować jako pośrednio dyskryminujący, nie jest konieczne, by skutkowało on uprzywilejowaniem wszystkich obywateli danego państwa lub stawianiem w niekorzystnym położeniu jedynie pracowników przygranicznych, z wyłączeniem własnych obywateli”²⁴. Przepis państwa związkowego jest przeszkodą w swobodnym przepływie pracowników oraz stanowi dyskryminację

23 Zob. sprawa C-703/17, *Krah*, ECLI:EU:C:2019:850, pkt 23; sprawa C-20/12, *Giersch i in.*, pkt 41; zob. również w odniesieniu do art. 7 ust. 2 rozporządzenie Rady EWG nr 1612/68 z 19 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz. Urz. L 257), który obecnie jest art. 7 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 492/2011 z 27 maja 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (Dz. Urz. L 141).

24 Sprawa C-830/18, pkt 34.

pośrednią w przypadkach, w których niekorzystniej wpływa na pracowników przygranicznych niż pracowników krajowych²⁵.

Dругie pytanie prejudycjalne

W drugim pytaniu prejudycjalnym Trybunał starał się rozstrzygnąć, czy konieczność zapewnienia efektywnej organizacji systemu szkolnictwa stanowi nadrzędny wzgląd interesu ogólnego, który może stanowić uzasadnienie dla przepisu krajowego uznanego za pośrednio dyskryminujący²⁶. Trybunał przypominał, że taki rodzaj dyskryminacji jest surowo zakazany, chyba że jest obiektywnie uzasadniony²⁷. Trybunał, nawiązując do powyższego pytania, orzekł, że czynności podjęte przez państwo członkowskie mogą uzasadniać dyskryminacje ze względu na zapewnienie wysokiego poziomu kształcenia dla osób zamieszkujących dane terytorium, a pobieranie nauki jest celem interesu ogólnego. Cel wskazany przez sąd odsyłający może stanowić efektywną organizację systemu szkolnictwa, w zakresie dotyczącym prawa do nauki zapewnionego w art. 14 Karty Praw Podstawowych, sąd stanowi go na podstawie orzecznictwa²⁸. Jednakże należy zauważyć, „że po pierwsze, choć przepisy krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym wpisują się w ramy ustawy Nadrenii-Palatynatu o organizacji systemu szkolnictwa, dotyczą one wyłącznie organizacji transportu szkolnego w tym kraju związkowym. Po drugie, sam fakt, że § 69 ustawy Nadrenii-Palatynatu o organizacji systemu szkolnictwa przewiduje, iż jeżeli dana placówka znajduje się poza terytorium tego kraju związkowego, koszty transportu są pokrywane przez powiat lub miasto na prawach powiatu, na którego terytorium lub w którym uczeń ma miejsce zamieszkania, świadczy o tym, że organizacja transportu szkolnego na poziomie kraju związkowego i organizacja systemu szkolnictwa w tym kraju związkowym niekoniecznie są ze sobą powiązane”²⁹.

Na tej podstawie należy stwierdzić, że przepisy krajowe regulujące zasady organizacji transportu szkolnego nie mają wystarczającego związku z organizacją systemu szkolnictwa, aby można było jednoznacznie wywnioskować, że przepisy te służą właśnie takiemu celowi. Jak wskazuje Trybunał, miejsce zamieszkania ucznia

²⁵ Sprawa C-830/18, pkt 36.

²⁶ Sprawa C-830/18, pkt 38.

²⁷ Zob. sprawa C-20/12, *Giersch i in.*, pkt 46; sprawa C-410/18, *Aubriet*, ECLI:EU:C:2019:582, pkt 29.

²⁸ Zob. sprawa C-20/12, *Giersch i in.*, pkt 53; sprawa C-410/18, *Aubriet*, pkt 31.

²⁹ Sprawa C-830/18, pkt 42.

nie może być argumentem przy planowaniu i organizacji transportu szkolnego, ponieważ obowiązek zapewnienia uczniowi transportu mógłby być spełniony chociażby w formie zwrotu kosztów poniesionych przez niego (w formie środków pieniężnych). Obliczając koszty transportu szkolnego przeznaczonego dla ucznia, które powinny zostać mu zwrócone, można wyznaczyć je na podstawie „punktu, w którym trasa widziana z lotu ptaka pomiędzy rzeczywistym miejscem zamieszkania, a najbliższej położoną szkołą przecina granicę”³⁰.

Trybunał zwrócił również uwagę, że sam fakt stwierdzenia, iż środki alternatywne, które według sądu odsyłającego byłyby trudniejsze do wdrożenia w życie, nie wystarczą do naruszenia swobody zagwarantowanej przez TFUE – równego traktowania³¹. W świetle całości rozważań Trybunał jednoznacznie stwierdził, że trudności związane z efektywną organizacją transportu szkolnego w kraju związkowym nie stanowią nadrzędnego względu interesu ogólnego, który uzasadniałby stosowanie przepisu krajowego uznanego za pośrednio dyskryminujący.

Wnioski

Powyższe orzeczenie porusza bardzo problematyczne zagadnienie dotyczące praw socjalnych pracowników przygranicznych. Jednoznacznie gwarantuje im po przez swoją wykładnię przepisów unijnych takie same prawa jak pracownikom krajowym oraz zaznacza, że pracownicy przygraniczni oraz ich rodziny nie mogą być traktowani gorzej wyłącznie z tego powodu, że posiadają miejsce zamieszkania na terytorium innego państwa członkowskiego. Wyrok jest również bardzo korzystny dla rodzin mieszkających w Polsce, a pracujących na terytorium Niemiec, gdyż stanowi on, że Polacy mieszkający w Polsce, a pracujący na terytorium państwa niemieckiego, powinni być traktowani tak samo oraz posiadać takie same przywileje jak obywatele niemieccy, którzy na co dzień mieszkają w Niemczech. Również wszystkie przywileje socjalne, jakie otrzymują Niemcy, powinni otrzymywać również Polacy pracujący w tym kraju. Chodzi tutaj nie tylko o przywileje związane z ich pracą, lecz także dodatki na dzieci oraz inne benefity socjalne związane z nimi.

Wyrok wskazuje na problem dyskryminacji pracowników przygranicznych przez kraj związkowy. Trybunał rozpatrując sprawę, brał pod uwagę nie tylko prawa dziecka uczęszczającego do szkoły w Niemczech, lecz wziął także pod uwagę przywileje socjalne matki dziecka, która na co dzień pracowała na terytorium Niemiec.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Zob. sprawa C-300/15, *Kohll i Kohll-Schlesser*, ECLI:EU:C:2016:361, pkt 59.

Bibliografia

- Cieśliński A., *Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Doliwa-Klepacki Z.M., *Integracja Europejska*, Białystok 2001.
- Galster J., Mik C., *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego*, Toruń 1998.
- Komar A., *Gospodarka budżetowa Wspólnot Europejskich*, Warszawa–Poznań 1981.
- Stabryła-Chudzio K., *Rola budżetu Unii Europejskiej w integracji społeczno-gospodarczej*, Kraków 2011.
- Tomaszewski K., *Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej – szansą i wyzwaniem dla obywateli*, Warszawa 2003.

Analysis of the judgment of the Court of 2 April 2020 in case C 830/18 in the aspect of discrimination against children of frontier workers

Abstract

The purpose of this case commentary is to analyse the judgment of the European Court of Justice of 2 April 2020 in case C-830/18. The case concerns a student attending a German school whose right to a free journey to school was refused because he lived with his mother in the territory of France. The federated state argued that it is only obliged to organize school transport for pupils residing in that particular state. The Court did not agree with the federated state and pointed to the problem of discrimination against frontier workers. In examining the case, the Court focused not only on the rights of a pupil attending a German school but also on the social privileges afforded to his mother as a frontier worker. The text uses the method of an analysis of the law in force as established by the legislator.

Keywords: discrimination, federated state, social rights, free movement of workers

ZE SZCZECIŃSKIEJ WOKANDY

Z WOKANDY SĄDU APELACYJNEGO W SZCZECINIE



Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie I Wydział Cywilny z dnia 10 września 2020 roku (I AGa 144/19)

1. Z istoty normy art. 321 k.p.c. wynika, że merytoryczna zasadność określonego zasądzenia (ocena, że zasądzone roszczenie faktycznie powodowi przysługuje) może jedynie wówczas skutkować przyjęciem, że orzeczenie to odpowiada prawu, gdy objęte nim roszczenie było faktycznie dochodzone.

2. Związanie sądu żądaniem, poza przewidzianymi w ustawie wyjątkami, ma charakter bezwzględny. Zakaz orzekania ponad żądanie, będący przejawem zasad dyspozycyjności i kontradyktoryjności, oznacza, że o treści wyroku, zarówno w sensie pozytywnym, jak i negatywnym, decyduje żądanie strony. Sąd nie może zasądzać czego innego, niż to, czego żądał powód (*aliud*), więcej niż żądał powód (*super*), ani na innej podstawie faktycznej niż wskazana przez powoda. Zakaz orzekania ponad żądanie odnosi się więc bądź do samego żądania (*petitum*), bądź do jego podstawy faktycznej (*causa petendi*).

Sąd Apelacyjny w Szczecinie I Wydział Cywilny
w składzie:

Sędzia Leon Miroszewski (przewodniczący)

Sędzia Krzysztof Górski

Sędzia Agnieszka Bednarek-Moraś

Protokolant: starszy sekretarz sądowy Emilia Misztal

po rozpoznaniu w dniu 3 września 2020 w Szczecinie na rozprawie
sprawy z powództwa E.B.

przeciwko K.Ł.

o zapłatę

na skutek apelacji obu stron od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 4 września 2019 roku, sygnatura akt VIII GC 581/18

I. Zmienia zaskarżony wyrok w ten sposób, że:

- 1) eliminuje z jego treści orzeczenie w punkcie I;
- 2) oddala powództwo w zakresie żądania zasądzenia kwoty 73.184,00 (siedemdziesiąt trzy tysiące sto osiemdziesiąt cztery) złotych z ustawowymi odsetkami od kwoty 72.000,00 (siedemdziesiąt dwa tysiące) złotych od dnia 6 marca 2018 roku;
- 3) zasądza od powódki na rzecz pozwanego kwotę 5.417,00 (pięć tysięcy czterysta siedemnaście) złotych tytułem kosztów procesu;
- 4) nakazuje pobrać od powódki na rzecz Skarbu Państwa – Sąd Okręgowy w Szczecinie kwotę 2.460,00 (dwa tysiące czterysta sześćdziesiąt) złotych tytułem nieuiszczonych kosztów sądowych:

II. Oddala apelację pozwanego w pozostałym zakresie.

III. Oddala apelację powódki.

IV. Zasądza od powódki na rzecz pozwanego kwotę 16.402,00 (szesnaście tysięcy czterysta dwa) złotych tytułem kosztów procesu w postępowaniu apelacyjnym.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 4 września 2019 r. w sprawie z powództwa E.B. przeciwko K.Ł. o sygnaturze akt VIII GC 581/18 Sąd Okręgowy w Szczecinie w punkcie I zasądził od pozwanego na rzecz powódki kwotę 148 023 złotych, w punkcie II oddalił powództwo w pozostałym zakresie, w punkcie III zasądził od pozwanego na rzecz powódki kwotę 11 055,82 złotych tytułem kosztów procesu, w punkcie IV nakazał ściągnąć od pozwanego na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Szczecinie kwotę 1 648,20 złotych tytułem nieuiszczonych kosztów sądowych, zaś w punkcie V nakazał ściągnąć od powódki (z zasądzzonego na jej rzecz roszczenia) na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Szczecinie kwotę 811,80 złotych tytułem nieuiszczonych kosztów sądowych.

Sąd Okręgowy ustalił, że powódka prowadzi gospodarstwo rolne. W 2016 roku skontaktowała się z pozwanym, prowadzącym wówczas działalność gospodarczą w zakresie importu oraz sprzedaży maszyn rolniczych, z zamiarem zakupu ciągnika rolniczego. Chciała poprawić jakość i szybkość prac w gospodarstwie o powierzchni ok. 700 ha. W kontaktach z pozwanym powódce towarzyszył jej mąż, G.B., natomiast pozwanego reprezentował w negocjacjach pracownik P.R. Pozwany i jego

pracownik zaproponowali powódce ciągnik produkcji rosyjskiej – Kirovets. Podczas rozmów powódka i jej mąż informowali, że w związku z obszarem gospodarstwa i koniecznością poruszania się po drogach publicznych, ciągnik musi nadawać się do rejestracji w Polsce. Ponadto chcieli kupić pojazd nowy, nieużywany. Pozwany i jego pracownik pokazywali powódce i jej mężowi jeden z ciągników, informowali, że został zarejestrowany w Polsce i zapewniali, że zakupiony u pozwanego ciągnik będzie można zarejestrować w Polsce.

W sprawie umowy stron Sąd Okręgowy ustalił, że dnia 6 grudnia 2016 r. powódka i pozwany zawarli umowę nr 08/12/2016, na podstawie której pozwany zobowiązał się sprzedać powódce ciągnik rolniczy marki Kirovets Premium K-744 P4 EHR opisany szczegółowo w umowie oraz przetransportować ten pojazd do gospodarstwa rolnego powódki (§ 1). Powódka miała zapłacić pozwanemu cenę 518.000 zł netto wraz z podatkiem VAT (637.140 zł brutto), z czego 50.000 zł zadatku w terminie 7 dni od podpisania umowy (§ 3-4). Termin wydania maszyny ustalono na 10 marca 2017 r. (§ 5). Na pojazd udzielono gwarancji producenta na warunkach w karcie gwarancyjnej (§ 6). W umowie zastrzeżono, że „maszynę będzie można zarejestrować w Polsce. Sprzedający przekaze dokumenty potrzebne do rejestracji” (§ 8 ust. 4). Zmiany wymagały formy pisemnej pod rygorem nieważności, a powódka nie mogła bez zgody pozwanego dokonać potrącenia przysługujących jej ewentualnie należności ze zobowiązaniami wynikającymi z umowy, jak również dokonać cesji uprawnień przysługujących w związku z umową na rzecz osób trzecich (§ 9).

Dalej Sąd Okręgowy ustalił, że mąż powódki skontaktował się z pozwanym, że chce, aby został dostarczony pojazd wyprodukowany w 2017 r., nie zaś w 2016 r. Pozwany skontaktował się z producentem w Rosji i uzyskał informację, że dostarczenie sprzętu z rocznika 2017 wydłuży okres dostawy. Dnia 21 czerwca 2017 r. pozwany wraz z P.R. przekazali powódce i jej mężowi zakupiony ciągnik (nr seryjny B1954). Z przekazania sporządzono protokół, w którym mąż powódki potwierdził odbiór maszyny i nie zgłosił wobec niej uwag. Niemal cała cena za pojazd została zapłacona. Powódka nie zapłaciła kwoty 50.000 zł. W protokole odbioru odnotowano, że pozostała kwota 50.000 zł brutto zostanie zapłacona po dostarczeniu dokumentów potrzebnych do rejestracji.

Pozwany zwrócił się do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o wyrażenie wobec pojazdu sprzedanego powódce zgody na odstąpienie od warunków technicznych, jakim powinien odpowiadać pojazd. Pismem z 25 sierpnia 2017 r. pozwany został wezwany do uzupełnienia dokumentacji o dodatkową ocenę techniczną wykonaną przez upoważniony instytut badawczy. W piśmie tym wskazano szczegółowy zakres żądanej oceny. Dnia 31 sierpnia 2017 r. pozwany dostarczył zaświadczenie o przeprowadzonym badaniu technicznym pojazdu i dokument

identyfikacyjny pojazdu wystawione przez Ligę Obrony Kraju Ośrodek Szkolenia Zawodowego Kierowców w G. Dokumenty te zostały wystawione 11 sierpnia 2017 r. i wskazano w nich, że pojazd sprzedany powódce to „ciągnik rolniczy/kołowy” (k. 80), jednak nie odpowiada warunkom technicznym dla tego rodzaju pojazdu (k. 79). Jako rok produkcji wskazano 2017. Licznik przebiegu określono na 5 mtg. Decyzją z 31 października 2017 r. odmówiono pozwanemu wyrażenia zgody zgodnie z wnioskiem. W uzasadnieniu podano, że pozwany nie przedłożył wskazanych w wezwaniu dokumentów (dodatkowej oceny technicznej wykonanej przez upoważniony instytut badawczy lub uznanie dopuszczenia jednostkowego wydanego przez kraj produkcji pojazdu wystawionego przez Transportowy Dozór Techniczny).

Strony nadal pozostawały w kontakcie w związku z rejestracją pojazdu. Powódka i jej mąż upominali się o dostarczenie dokumentów pozwalających na rejestrację. Oprócz tego zgłaszali stwierdzane usterki pojazdu oraz żądali instrukcji w języku polskim.

Pismem z 9 lutego 2018 r. powódka za pośrednictwem pełnomocnika wezwała pozwanego do zapłaty kwoty 72.200 zł tytułem odszkodowania za straty materialne wynikające z niemożności korzystania z zakupionego ciągnika w sposób zgodny z przeznaczeniem, z uwagi na brak dokumentów potrzebnych do rejestracji. W odpowiedzi z 16 marca 2018 r. pozwany za pośrednictwem pełnomocnika odmówił zapłaty. Wskazał, że powódka była informowana przed zakupem ciągnika o braku możliwości standardowej rejestracji, ponieważ rejestracja może nastąpić w drodze wyjątku na podstawie decyzji ministerstwa lub w urzędzie gminy, jako maszyna wolnobieżna. Minister wydał decyzję odmowną, a w urzędzie gminy pozwany uzyskał informację, że korzystanie z pojazdu na drogach publicznych nie wymaga żadnych zezwoleń, a jedynie wykupienia ubezpieczenia OC i posiadania oświadczenia dostawcy, że pojazd jest maszyną wolnobieżną. Takie oświadczenie pozwany wysłał powódce 20 marca 2018 r.

Celem weryfikacji stanowiska pozwanego powódka zleciła sporządzenie opinii rzeczoznawcy z zakresu techniki samochodowej. W ocenie technicznej z 15 maja 2018 r. rzeczoznawca samochodowy mgr inż. K.S. stwierdził, że zakupiony przez powódkę pojazd rozwija prędkość do 32 km/h i jest zgodnie z obowiązującą w Polsce klasyfikacją pojazdów ciągnikiem rolniczym (kod ITS 09) kołowym (kod ITS 01), w związku z czym dopuszczenie go do ruchu jest uwarunkowane zarejestrowaniem przez starostę. Za sporządzenie ww. oceny technicznej powódka zapłaciła 800 zł netto (984 zł brutto). Powódka od A. sp. z o.o. otrzymała ofertę rejestracji zakupionego u pozwanego pojazdu na Ukrainie za cenę 147.039 zł netto. Pismem z 14 maja 2018 r. powódka z pomocą pełnomocnika złożyła pozwanemu przez

jego pełnomocnika oświadczenie o obniżeniu ceny zakupionego pojazdu o kwotę 147.039 zł.

Strony prowadziły dalszą korespondencję przez swoich pełnomocników, w tym dotyczącą rozliczenia niezapłaconej przez powódkę części ceny w kwocie 50.000 zł oraz usług serwisowych.

W sezonie 2017 r. powódka korzystała z zakupionego pojazdu w pracach w gospodarstwie rolnym, jednak nie był on wykorzystywany do poruszania się po drogach publicznych. Części gospodarstwa, do których konieczne było dotarcie drogami, były uprawiane z wykorzystaniem innego sprzętu. Powódka swoim prawnikom płaci 25 zł za godzinę pracy.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał, że powództwo zasługiwało na uwzględnienie w części.

Sąd ten stwierdził, że w niniejszej sprawie powódka dochodziła od pozwanego roszczeń związanych z zawartą przez strony umową nr 08/12/2016 z 6 grudnia 2016 r. Uznał, że co prawda powódka swoje roszczenie sformułowała jako żądanie obniżenia ceny, a także zasądzenie odszkodowania za „straty materialne” oraz koszty prywatnej opinii, natomiast należało przyjąć, że powódka nie domaga się ustalenia obniżenia ceny zakupionego pojazdu, lecz zasądzenia kwoty 147.039 zł, o którą cena miała zostać obniżona. Wskazał, że podstawą prawną powództwa były uprawnienia powódki z tytułu rękojmi (art. 556 k.c. i n.) w zakresie kwoty obniżenia ceny, a także kontraktowa odpowiedzialność odszkodowawcza (art. 471 k.c. i n.) w pozostałym zakresie.

Przywołując przepisy dotyczące rękojmi, a w szczególności tj. art. 556 k.c. oraz nieustanawiający katalogu zamkniętego wad fizycznych rzeczy art. 556 § 1 k.c., Sąd Okręgowy uznał, że pojazd sprzedany powódce przez pozwanego posiadał wadę, był niezgodny z umową. Sąd ten dokonał wykładni § 8 ust. 3 łączącej strony umowy, wyprowadzając z tego postanowienia umownego wniosek, że „rejestracja” dotyczyła postępowania rejestracji pojazdu (dopuszczenia pojazdu do ruchu) uregulowanego w art. 71 i n. ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990 – dalej: p.r.d.). Zwrócił ponadto uwagę na to, że to pozwany przygotowywał projekt umowy, a więc to jego powinny obciążać wszelkie konsekwencje ewentualnych wieloznaczności w interpretacji umowy. Sąd I instancji zaakcentował, że z zeznań świadków P.R., G.B. i stron wynika, że to pozwany w protokole odbioru z 21 czerwca 2017 r. zamieścił adnotację, że kwota 50.000 zł tytułem części ceny zostanie uregulowana „po dostarczeniu dokumentów potrzebnych do rejestracji”, a więc strony nie miały wątpliwości, że zakupiony przez powódkę pojazd ma podlegać rejestracji przez właściwe organy, zgodnie z przepisami prawa. Z kolei powódka już przy wydaniu jej pojazdu zgłaszała swoje zastrzeżenia co do nieprzekazania jej stosownych dokumentów.

Argumentując dalej, Sąd Okręgowy wskazał, że pozwany nie przekazał powódce takiej dokumentacji. Stwierdził, że z zeznań świadków, stron oraz z pism i podejmowanych przez pozwanego czynności wynika, że pozwany nie miał wiedzy, w jaki sposób uregulować kwestię dopuszczenia pojazdu do ruchu drogowego. Początkowo zainicjował postępowanie administracyjne prowadzone przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa, jednak wbrew swojemu przekonaniu nie uzyskał pozytywnej decyzji. Odnośnie do kwestii rejestracji pojazdu jako pojazd wolnobieżny Sąd Okręgowy wskazał, że w piśmie z 18 stycznia 2018 r. pozwany informował powódkę, że w urzędzie gminy również trzeba przeprowadzić określone postępowanie, do czego się zobowiązał, jednakże brak jest dowodu, że podjął w tym kierunku jakiegokolwiek czynności.

Sąd Okręgowy ustalił na podstawie przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym, że przedmiotowy ciągnik nie jest pojazdem wolnobieżnym. Podsumowując tę część rozważań, Sąd I instancji zważył, że zgromadzony materiał dowodowy nie pozostawiał wątpliwości, że pozwany nie przekazał powódce dokumentacji niezbędnej do rejestracji pojazdu, w wyniku czego pojazd nadal nie został zarejestrowany, stąd w ocenie Sądu Okręgowego powódka wykazała istnienie wady sprzedanego pojazdu. W związku ze złożeniem przez powódkę na etapie przedśadowym oświadczenia o obniżeniu ceny o kwotę 147.039 zł, zgodnie z art. 560 § 3 k.c. obniżona cena powinna według Sądu I instancji pozostawać w takiej proporcji do ceny wynikającej z umowy, w jakiej wartość rzeczy z wadą pozostaje do wartości rzeczy bez wady.

W okolicznościach niniejszej sprawy Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, że przytoczone powyżej okoliczności świadczą o nienależytym wykonaniu zobowiązania przez pozwanego. Niemniej, zdaniem tegoż Sądu, pozwany zdołał wykazać, że nie ponosi odpowiedzialności za wydanie pojazdu po terminie. Umowa nie precyzowała, że powódka chce zakupić ciągnik wyprodukowany w 2017 r., natomiast umowę zawartą w 2016 r. Dokładne określenie pojazdu było dokonywane poprzez odrębne opisanie jego specyfikacji, bez odnotowania daty produkcji. Świadek P.R. zeznał, że ciągnik miał być nowy, z bieżącego rocznika. Z zeznań tego świadka oraz pozwanego i powódki wynika, że miał być to sprzęt nieużywany. Tylko świadek G.B. zeznał, że chodziło o maszynę z 2017 r. Z zeznań tych wynika także, że już po zawarciu umowy mąż powódki skontaktował się z pracownikiem pozwanego, że pozwany ma dostarczyć ciągnik wyprodukowany w 2017 r. Sąd Okręgowy uznał na tej podstawie, że w chwili zawierania umowy strony nie uzgodniły, że pojazd ma zostać wyprodukowany w 2017 r. Z zeznań świadka P.R. i pozwanego wynika, że pozwany, chcąc wyjść naprzeciw oczekiwaniom klientów, zgodził się na zmianę zamówienia u producenta, ale wpływało to na niemożliwość dostarczenia ciągnika w terminie wskazanym w umowie. Z prowadzonej korespondencji nie wynika, aby

powódka kwestionowała opóźnienie dostawy (nie ponaglała pozwanego), w procesie natomiast nie zanegowała, że konieczność dostarczenia pojazdu z rocznika 2017 wpłynęła na wydłużenie terminu dostawy.

Wyczerpując swoje rozważania co do meritum spraw, Sąd I instancji zważył także, że w zakresie nienależytego wykonania zobowiązania w związku z brakiem wydania dokumentów rejestracyjnych powódka nie zdołała wykazać szkody. Powódka opierała się na enigmatycznych, nieprecyzyjnych wyliczeniach, arbitralnie przyjętych twierdzeniach o stosunku wydajności nabytego pojazdu do sprzętu, z którego korzystała wobec niemożliwości poruszania się nabytym ciągnikiem po drogach publicznych oraz kosztów poniesionych w związku z opóźnieniem dostawy pojazdu, natomiast nie wykazała, że dokonała jakiegokolwiek zapłaty za inny sprzęt, ani tego, że faktycznie niemożliwość korzystania z nowego sprzętu wpłynęła na wydajność pracy (i stąd zwiększenie kosztów pracowników). Powódka jedynie zdołała wykazać, że płaci pracownikom 25 zł za godzinę pracy. Ponadto, jak wynika z materiału dowodowego, część gospodarstwa była jednak eksploatowana z wykorzystaniem nowego ciągnika. W przekonaniu Sądu Okręgowego dowodem, który pozwoliłby na obliczenie kosztów, które powódka dodatkowo poniosła do prac rolnych wobec niemożności korzystania z ciągnika nabytego u pozwanego, byłaby w niniejszej sprawie wyłącznie opinia biegłego, jednak powódka takiego wniosku dowodowego nie zgłosiła. Jediną szkodą, jaką powódka wykazała, było poniesienie kwoty 984 zł tytułem pozasądowej oceny technicznej. W ocenie Sądu I instancji pomiędzy wydatkowaniem tej kwoty a nienależytym wykonaniem zobowiązania występuje normalny związek przyczynowy. Powódka nie jest profesjonalistą w zakresie ruchu drogowego, a zlecona ekspertyza miała na celu weryfikację stanowiska pozwanego, że sprzedany pojazd jest pojazdem wolnobieżnym i nie wymaga rejestracji.

Orzekając o kosztach, Sąd Okręgowy uwzględnił wynik sprawy.

Wyrok Sądu I instancji został zaskarżony apelacjami obu stron.

Powódka zaskarżyła wyrok w części, tj. co do punktów II, III, IV i V i zarzuciła mu:

- 1) błąd w ustaleniach faktycznych przyjętych przez Sąd za podstawę rozstrzygnięcia, polegających na tym, że Sąd:
 - a) nie uwzględnił faktu, że powódka wskazała dokładne wyliczenie dotyczące kosztów poniesionych przez nią z uwagi na niemożność korzystania z zakupionego ciągnika na drogach publicznych, jak również na potwierdzenie owego faktu powołania świadków;
 - b) przyjął jako niesporne, że okres opóźnienia dostawy ciągnika nie leży po stronie pozwanego;
- 2) niesłuszne i bezpodstawne wskazanie, iż najlepszym dowodem byłaby opinia biegłego, a powódka nie zgłosiła takiego wniosku dowodowego naruszenie art.

233 § 1 k.p.c. przez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów polegające na sprzeczności ustaleń Sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego przez przyjęcie, że powódka nie wykazała wysokości dochodzonej szkody, podczas gdy z zebranego w sprawie materiału dowodowego w postaci zeznań świadków oraz przedstawionych wyliczeń wynikała wprost wysokość dochodzonej kwoty odszkodowania,

- 3) naruszenie art. 232 k.p.c. w zw. z art. 278 § 1 k.p.c. poprzez nieprzeprowadzenie z urzędu dowodu z opinii biegłego w celu zweryfikowania wyliczeń przedstawionych przez powódkę, w sytuacji, w której Sąd nie był w stanie dokonać takich wyliczeń samodzielnie, mimo zebranego w sprawie materiału dowodowego, wystarczającego do dokonania takich obliczeń.

Mając na uwadze powyższe zarzuty powódka wniosła o:

- 1) zmianę zaskarżonego wyroku w pkt II zaskarżonego orzeczenia poprzez zasądzenie od pozwanego kwoty 72 200 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 6 marca 2018 r. do dnia zapłaty, ewentualnie przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, obciążenie pozwanego nieuiszczonymi kosztami sądowymi w całości (pkt IV i V), jak również zmianę postanowienia w przedmiocie kosztów procesu ponad zasądzoną kwotę i obciążenie nimi w całości pozwanego, w tym zasądzenie od pozwanego na rzecz powódki kosztów zastępstwa procesowego (pkt III),
- 2) zasądzenie na rzecz powódki zwrotu kosztów postępowania odwoławczego, jak również kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Pozwany zaskarżył z kolei przedmiotowy wyrok co do punktów I, III i IV wyroku. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił:

- 1) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 560 § 3 k.c. poprzez jego błędne zastosowanie przy braku wykazania przez powódkę, że zachodzą okoliczności uzasadniające obniżenie ceny, tj. niewykazaniu, że przedmiot umowy ma wady, ewentualnie jego niewłaściwe zastosowanie, a w konsekwencji uwzględnienie żądań pozwu w części dotyczącej obniżenia ceny, podczas gdy Sąd Okręgowy nie dysponował wiadomościami pozwalającymi na ustalenie jakie obniżenie ceny (o jaką kwotę) będzie stanowiło proporcjonalne obniżenie ceny i oparł rozstrzygnięcie na ofercie przedstawionej przez powoda,
- 2) naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik postępowania, tj. naruszenie art. 232 k.p.c. w zw. z art. 6 k.c. poprzez jego błędne zastosowanie i przyjęcie, iż powód udźwignął spoczywający na nim ciężar udowodnienia swojego roszczenia, zarówno w zakresie udowodnienia okoliczności uzasadniających wystąpienie z roszczeniem o obniżenie ceny przedmiotu sprzedaży, tj. ciągnika Kirovets Premium K-744 P4 EHR z powodu rzekomej wady prawnej, jak i w zakresie wykazania okoliczności, że żądana i zasądzona

kwota, o którą należy obniżyć cenę przedmiotu sprzedaży jest adekwatna do rangi wady zgłaszanej przez powoda, a w konsekwencji częściowe ustalenie powództwa,

- 3) naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik postępowania, tj. naruszenie art. 278 § 1 k.p.c. w zw. z art. 232 zd. 2 k.p.c. poprzez nieprzeprowadzenie z urzędu dowodu z opinii biegłego, która była niezbędna dla właściwej oceny wytoczonego powództwa z uwagi na okoliczność, że ustalenie, czy ewentualna rejestracja przedmiotu umowy na Ukrainie byłaby właściwym środkiem, aby przedmiot umowy był dopuszczony do ruchu w Polsce oraz na okoliczność ustalenia kosztów takiego przedsięwzięcia, a w konsekwencji oparcie rozstrzygnięcia na dowodach zaoferowanych przez powoda, których Sąd bez wiadomości specjalnych, jak również wiadomości specjalnych wymaga ustalenia, czy ewentualna rejestracja przedmiotu umowy na Ukrainie byłaby właściwym środkiem, aby przedmiot umowy był dopuszczony do ruchu w Polsce oraz na okoliczność ustalenia kosztów takiego przedsięwzięcia, a w konsekwencji oparcie rozstrzygnięcia na dowodach zaoferowanych przez powoda, których Sąd bez wiadomości specjalnych nie mógł samodzielnie ocenić i zweryfikować.

Mając na względzie powyższe pozwany wniosł o:

- I. zmianę zaskarżonego orzeczenia w zakresie pkt I, III, IV poprzez oddalenie powództwa w całości, jak również o zmianę postanowienia w przedmiocie kosztów procesu i obciążenie nimi w całości powódki, w tym zasądzenie od powódki na rzecz pozwanego kosztów zastępstwa procesowego, ewentualnie o:
- II. uchylenie wyroku w zakresie pkt I, III, IV oraz przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania,
- III. zasądzenie na rzecz pozwanego zwrotu kosztów procesu za postępowanie przed Sądem II instancji według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego radcy prawnego.

Pozwany złożył także odpowiedź na apelację, w której wniosł o oddalenie apelacji powódki w całości oraz o zasądzenie od powódki na rzecz pozwanego zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego, w tym zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Podczas rozprawy apelacyjnej powódka wniosła o oddalenie apelacji pozwanego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje

Rozstrzygając sprawę w postępowaniu apelacyjnym zainicjowanym apelacjami obu stron, należy w niniejszej sprawie w pierwszej kolejności rozważyć zarzuty, twierdzenia i wnioski apelacji pozwanego, jako dalej idącej, zmierzającej do uznania

powództwa za bezzasadne w całości, nie zaś kwestionującej jedynie wysokość zasądzonego roszczenia.

Apelacja pozwanego w szczególności zmierza do podważenia zasądzenia w punkcie I zaskarżonego wyroku. Wprawdzie nie obejmuje ona zarzutu orzeczenia w sprawie żądania, które nie zostało zgłoszone, jednakże sam fakt kwestionowania uwzględnienia roszczenia powódki w treści punktu I zaskarżonego wyroku, traktowanego przez Sąd I instancji jako uwzględniające w całości roszczenie z punktu pierwszego żądań pozwu, nakazuje zbadać to zasądzenie nie tylko w aspekcie jego merytorycznej zasadności, lecz także, a nawet w pierwszej kolejności, poprzez ocenę, czy roszczenie zasądzone przez Sąd I instancji w punkcie I zaskarżonego wyroku zostało rzeczywiście zgłoszone. Merytoryczna zasadność określonego zasądzenia (ocena, że zasądzone roszczenie faktycznie powodowi przysługuje) może jedynie wówczas skutkować przyjęciem, że orzeczenie to odpowiada prawu, gdy objęte nim roszczenie było faktycznie dochodzone – taka jest istota normy art. 321 k.p.c. Zgodnie z jej treścią sąd nie może wyrokować co do przedmiotu, który nie był objęty żądaniem, ani zasądzać ponad żądanie.

Przepis ten statuuje fundamentalną w procesie cywilnym zasadę dyspozytywności, według której sąd nie wszczyna postępowania z urzędu, a jedynie na wniosek strony (*nemo iudex sine actor*), zaś przedmiotem rozpoznawania są tylko żądania zgłoszone przez strony (*ne eat iudex ultra petita partium*).

Zasadniczym, jasno sformułowanym, żądaniem pozwu było dochodzenie uznania zasadności obniżenia ceny przedmiotu umowy (tj. ciągnika Kirovets Premium K-744 P4 EHR) o 147 039 złotych. Oznacza to, że w tej części było to powództwo o ustalenie, nie zaś o zapłatę. Powódka żądanie zapłaty wskazała oddzielnie, wyrażnie rozgraniczając dochodzone roszczenia.

Związanie sądu żądaniem, poza przewidzianymi w ustawie wyjątkami (które jednak nie zachodzą w rozpoznawanej sprawie), ma charakter bezwzględny. Zakaz orzekania ponad żądanie, będący przejawem zasad dyspozycyjności i kontradiktoryjności, oznacza, że o treści wyroku zarówno w sensie pozytywnym, jak i negatywnym, decyduje żądanie strony. Sąd nie może zasądzać czego innego od tego, czego żądał powód (*aliud*), więcej niż żądał powód (*super*), ani na innej podstawie faktycznej niż wskazana przez powoda. Zakaz orzekania ponad żądanie odnosi się więc bądź do samego żądania (*petitum*), bądź do jego podstawy faktycznej (*causa petendi*). W art. 321 § 1 k.p.c. jest mowa o żądaniu w rozumieniu art. 187 § 1 k.p.c., a w myśl tego unormowania obligatoryjną treść każdego pozwu stanowi dokładnie określone żądanie oraz wskazanie faktów, na których powód opiera swoje żądanie (por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 16 czerwca 2010 roku, I CSK 476/09 oraz z dnia 25 czerwca 2015 roku, V CSK 612/14).

Wobec powyższego dowolnym było przyjęcie przez Sąd I instancji, że pomimo określonej treści żądania pozwu powódka nie domagała się ustalenia obniżenia ceny zakupionego pojazdu, lecz zasądzenia kwoty 147.039 zł, o którą cena miała zostać obniżona. Na dowolność tę wskazuje także to, że powódka domagała się ustalenia obniżenia ceny zakupionego od pozwanego ciągnika od pełnej jego wysokości, choć przecież ceny tej nie uiściła w całości.

Pozwany słusznie w uzasadnieniu apelacji zwrócił uwagę na pominięcie przez Sąd Okręgowy faktu nieuiszczenia dotychczas kwoty 50.000 złotych z uzgodnionej ceny ciągnika. Powyższa sytuacja, niesporna pomiędzy stronami, tym bardziej wskazuje, że powódka domagała się ustalenia obniżenia ceny, a nie zasądzenie kwoty 147.039 złotych (kwoty, którą wskazała na podstawie oferty spółki A. sp. z o.o., która za tą kwotę zadeklarowała podjęcie się uzyskania rejestracji ciągnika zakupionego przez powódkę w miejscu jego pochodzenia). Gdyby chciała zasądzenia przy takim przyjęciu wysokości kosztów usunięcia wady, której istnienie podnosiła, to określając wysokość roszczenia, uwzględniłaby brak własnej zapłaty kwoty 50.000 złotych w stosunku do umówionej ceny.

Orzeczenie ponad żądanie, a w niniejszej sprawie wręcz bez żądania, nie mogło być utrzymane. Zmiana wyroku w tej części, na podstawie art. 386 § 1 k.p.c., musiała polegać na wyeliminowaniu orzeczenia w sprawie roszczenia, które nie było dochodzone przez powódkę, nie zaś oddaleniu powództwa w zakresie pierwszego z żądań pozwu, a to z tego względu, że Sąd I instancji o tym roszczeniu nie orzekł. Nie wniesiono też o uzupełnienie wyroku o rozstrzygnięcie w sprawie tego roszczenia, a termin do tego już upłynął (art. 351 § 1 k.p.c.).

Należy zaznaczyć, że powyższa zmiana zaskarżonego wyroku, dokonana na skutek apelacji pozwanego, nie oznacza rozstrzygnięcia o żądaniu z punktu pierwszego żądań pozwu, a więc o obniżenie ceny o kwotę 147 039 złotych. Jak już była mowa, Sąd Okręgowy orzekając o żądaniu niezgłoszonym przez powódkę, jednocześnie zaniechał orzeczenia w zakresie rzeczywistego żądania, wskazanego w punkcie 1) żądań pozwu. Uwzględnienie apelacji pozwanego w omawianym zakresie nie mogło więc być uznane jako uwzględnienie jej w całości. Zmiana wyroku nie może oznaczać oddalenia żądania wyrażonego w punkcie 1) żądań pozwu, co było wszak wnioskiem apelacji pozwanego.

Apelacja pozwanego obejmuje również zasądzenie kwoty 984 złotych, dochodzonej przez powódkę tytułem kosztów opinii technicznej. Opinia ta miała służyć określeniu warunków rejestracji pojazdu. Jak stwierdzono w pozwie, powódka zasięgnęła opinii technicznej „wobec wątpliwości co do rodzaju przedmiotowego pojazdu”. Odnośnie do tak sformułowanego roszczenia należy zauważyć, że wskazany wydatek jawi się jako nieuzasadniony. O tym, jaki jest rodzaj pojazdu nabytego przez powódkę, a więc czy jest on pojazdem wolnobieżnym, czy też ciągnikiem

kołowym, można było z łatwością rozstrzygnąć na podstawie definicji ustawowych z ustawy Prawo o ruchu drogowym, zawarte w art. 2 powołanej ustawy, odnosząc do nich dane techniczne nabytego przez powódkę od pozwanego pojazdu. Warto zauważyć, że właśnie na tym polegała zasięgnięta przez powódkę opinia, w której przytoczone zostały ustawowe definicje poszczególnych rodzajów pojazdów podane w art. 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym, a następnie powiązano je z danymi technicznymi nabytego pojazdu. Do konkluzji wynikających z zapoznania się z danymi technicznymi i treścią art. 2 ustawy o ruchu drogowym można więc było dojść bez zasięgania opinii rzeczoznawcy, której wykonanie zleciła powódka. Niezależnie od tego, powódka mogła się dowiedzieć o możliwości rejestracji nabytego pojazdu w urzędzie, do którego należy rejestrowanie pojazdów. Podczas rozprawy apelacyjnej powódka nawet nie twierdziła, że do zwrócenia się przez nią o taką informację w ogóle doszło. Tym samym również w tym zakresie apelacja pozwanego podlegała uwzględnieniu.

Ponieważ w zakresie roszczeń pieniężnych pozwany zaskarżył zasądzenie kwoty 984 złotych, natomiast powódka zaskarżyła oddalenie powództwa co do żądania kwoty 72.200 złotych, rozstrzygnięcie musiało obejmować ocenę w sprawie całości roszczenia pieniężnego dochodzonego przez powódkę, a więc zapaść w jednym punkcie wyroku w niniejszej sprawie.

Przechodząc już do podważania oddalenia kwoty 72.200 złotych w apelacji powódki, trzeba stwierdzić, że o odpowiedzialności do wskazanej kwoty musiałoby decydować przyjęcie, że powódka poniosła szkodę, za którą odpowiedzialny jest pozwany, a nadto że szkoda ta powstała z przyczyn, które można byłoby kwalifikować jako zachowanie bezprawne ze strony pozwanego (art. 361 § 1 k.c.).

Zaczynając od drugiego z wymienionych aspektów, nie można na podstawie dotychczasowego materiału procesowego uznać, że to pozwany jest wyłącznie odpowiedzialny za niezarejestrowanie kupionego przez powódkę ciągnika, skoro powódka nie wykazała, ani w istocie nawet nie twierdziła, że podjęła jakiekolwiek działania w tym celu, a przecież z umowy stron nie wynika, że to pozwany miał się zająć czynnościami rejestracji. Co prawda pozwany był na mocy protokołu odbioru ciągnika zobowiązany dostarczyć powódce dokumenty potrzebne do jego rejestracji (k. 12), jednakże nie sprecyzowano o jakie dokumenty chodzi, a przecież z art. 72 ustawy Prawo o ruchu drogowym nie wynika, że wskazane w tym przepisie dokumenty są wymagane przy każdej rejestracji. Ponieważ powódka w ogóle nie podjęła próby rejestracji ciągnika, stąd nie można stwierdzić, że brakowało konkretnych dokumentów, a więc do ich dostarczenia był zobowiązany pozwany. Pozwany wprawdzie zwracał się odnośnie do ciągnika z wnioskiem do Ministra Infrastruktury i Budownictwa, jednakże był to wniosek o odstąpienie od warunków technicznych dla ciągnika będącego przedmiotem sprzedaży pomiędzy

stronami, w zakresie długości wynoszącej 7,35 m i szerokości wynoszącej 2,875 m. Nie jest jasne, a zwłaszcza nie wykazała tego powódka, że w procesie rejestracji ciągnika, dokonywanego na podstawie powołanej ustawy, byłoby to konieczne. Należy powtórzyć, że pozwany nie był zobowiązany do podjęcia czynności rejestracyjnych, zaś powódka nie wykazała, że takie czynności podjęła i że uzyskanie rejestracji okazało się niemożliwe, ani jakich dokładnie dokumentów, niedostarczonych przez pozwanego, wymagało.

Niezależnie od powyższego, zakładając, że w sprawie zaistniała niemożliwość zarejestrowania ciągnika zakupionego przez powódkę, i działanie pozwanego doprowadziło do tej niemożliwości, należy stwierdzić, że powódka nie zdołała wykazać szkody, tak co do zasady, jak i co do wysokości. Podążając za argumentacją przedstawioną w uzasadnieniu apelacji, w pierwszej kolejności należy zważyć, że strona pozwana zakwestionowała szkodę i jej wysokość już w odpowiedzi na pozew. Nie można zatem nawet rozważać uznania faktów podanych przez powódkę za przyznane (art. 230 k.p.c.).

Zarzuty apelacji dotyczą w pierwszym rzędzie naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. W świetle ukształtowanej w praktyce i nauce wykładni tej normy, nie może oznaczać jej naruszenia jedynie to, iż określony dowód został oceniony niezgodnie z intencją skarżącego. Ocena dowodów należy do zasadniczych kompetencji jurysdykcyjnych (władzy judykacyjnej) sądu orzekającego i nawet sytuacja, w której z treści dowodu (materiału dowodowego) można wywieść wnioski inne, niż przyjęte przez sąd, nie stanowi jeszcze o naruszeniu art. 233 § 1 k.p.c. W orzecznictwie i literaturze wielokrotnie podkreślano, że skuteczne postawienie zarzutu naruszenia przepisu art. 233 § 1 k.p.c. wymaga wykazania, że sąd wywodząc wnioski faktyczne z przeprowadzonych dowodów, uchybił zasadom logicznego rozumowania lub doświadczenia życiowego (por. m.in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 21 grudnia 2017 r., I ACa 624/17).

Oznacza to, że dla skuteczności zarzutu naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. konieczne jest wskazanie przyczyn dyskwalifikujących rozumowanie sądu. W szczególności skarżący powinien wskazać, w jaki sposób sąd naruszył opisane kryteria przy ocenie konkretnych dowodów, uznając brak ich wiarygodności i mocy dowodowej lub niesłusznie im je przyznając. Argumentacja powódki w tym zakresie jest jedynie polemiczna. Jakkolwiek dowód z zeznań świadków jest nie do przecenienia w wielu sprawach cywilnych, to dotyczy to jednak przede wszystkim tych spraw, w których obiektywnie brak było możliwości powołania innych środków dowodowych. Zeznania świadków nie mogły zastąpić w niniejszej sprawie wymagalnych od powódki, jako profesjonalisty w zakresie produkcji rolnej, rzetelnej dokumentacji poniesionych wydatków w związku z tą działalnością. Osobowe źródła dowodowe są w stanie oddać co najwyżej wykonywanie określonych prac, nie zaś ich

konkretny rozmiar i poniesione w ich czasie wydatki i to w konfrontacji z tymi, które byłyby poniesione, gdyby powódka wykorzystywała nabyty ciągnik w oczekiwanym przez nią zakresie. Jak widać, nie sposób zarzucić Sądowi Okręgowemu naruszenia zasady swobody oceny dowodów, według podanych wyżej kryteriów, w sprawie roszczenia odszkodowawczego powódki.

Chybiona jest podjęta przez powódkę próba zastąpienia leżących po jej stronie braków dowodowych opinią biegłego. Dowód z opinii biegłego służy ocenie materiału procesowego przedłożonego przez strony, o ile ocena ta wymaga wiedzy specjalnej. Przedmiotem tego dowodu nie są zatem fakty (takie jak np. wysokość kosztów poniesionych podczas prac rolnych w 2017 r.), lecz oceny z nich wywiezione. Celem dowodu z opinii biegłego nie jest więc ustalenie faktów mających znaczenie w sprawie (por. m.in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 13 października 2016 r., I ACa 432/16). Jak widać, Sąd Okręgowy nie był uprawniony do dopuszczenia i przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego, albowiem niepodobna w kontradiktoryjnym procesie cywilnym wyręczać stronę w ciężących na niej obowiązkach dowodowych, wykorzystując przy tym nieprzeznaczony do tego środek dowodowy.

W sprawie nie mógł również znaleźć zastosowania art. 322 k.p.c., gdyż udowodnienie potencjalnej szkody było nie tylko możliwe, ale też nie utrudnione.

W kwestii terminu dostawy ciągnika strona powodowa poprzestała na polemice z zasadnymi ustaleniami Sądu Okręgowego. Powódka nie podważyła ustaleń co do tego, że już po zawarciu umowy, z pracownikiem pozwanego skontaktował się mąż powódki, polecając, by dostarczony został ciągnik z rocznika 2017. Nie można obciążyć pozwanego konsekwencjami wyrażonej dyspozycji kupującego, szczególnie, jeśli strona powodowa nie kwestionowała opóźnień w dostawie pojazdu z rocznika bieżącego w stosunku do ciągnika ubiegłorocznego, którego dostarczenie, jak wynika z jej obecnych twierdzeń, uważałaby za niesatysfakcjonujące.

Omówione powyżej względy legły u podstaw oddalenia apelacji powódki na podstawie art. 385 k.p.c.

Orzeczenia w przedmiocie kosztów procesu stanowią konsekwencję rozstrzygnięcia co do istoty sprawy. Biorąc pod uwagę, że powódka przegrała postępowanie przed Sądem I instancji w całości, zgodnie z art. 98 § 1 k.c. należało obciążyć ją kosztami procesu poniesionymi przez stronę pozwaną, choć obliczonymi jedynie od możliwej do poddania pod osąd kwoty 73 148 zł, co do której wyrok Sądu Okręgowego zawiera rozstrzygnięcie. Zgodnie z § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 265) należne pozwanemu od powódki wynagrodzenie pełnomocnika w osobie radcy prawnego wynosi 5 400 zł, co wraz z opłatą skarbową od pełnomocnictwa w kwocie 17 zł daje łącznie 5 417 zł.

Stosownej zmianie musiało ulec również rozstrzygnięcie o obowiązku zapłaty kosztów sądowych w postaci wynagrodzenia mediatora, który obecnie należało w całości (w kwocie 2 460 zł) włożyć na powódkę.

Koszty postępowania apelacyjnego, które powinny zostać zwrócone pozwanej przez powódkę obejmują opłatę od apelacji uiszczoną w kwocie 7 302 zł oraz koszty zastępstwa procesowego w wysokości 9 100 zł, w zakresie kosztów zastępstwa w sprawie obu apelacji, obliczone zgodnie z § 2 pkt 7 w zw. z § 10 ust. 1 pkt 2 powołanego rozporządzenia.



Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 30 czerwca 2020 roku (III AUa 129/20)

1. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 5 ustawy o emeryturach pomostowych, rekompensata to odszkodowanie za utratę możliwości nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze dla osób, które nie nabędą prawa do emerytury pomostowej. Świadczenie to dotyczy takich ubezpieczonych, którzy nie mogą nabyć prawa do emerytury pomostowej i którzy równocześnie utracili możliwość nabycia prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, to znaczy takich ubezpieczonych, którzy nie spełnili łącznie wyżej określonych warunków przewidzianych w art. 32, art. 46 lub art. 184 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

2. W ubezpieczeniach społecznych regułą jest przy tym kształtowanie sfery prawnej ubezpieczonych i instytucji ubezpieczeniowej z mocy prawa. Dlatego też, prawa do świadczeń emerytalnych i rentowych powstają z zastosowaniem mechanizmu ich nabywania *in abstracto*. Nabycie prawa *in abstracto* nie aktualizuje natomiast obowiązku instytucji ubezpieczeniowej do ustalenia i realizacji świadczenia, bez uprzedniego podjęcia przez ubezpieczonego stosownej czynności, to jest złożenia wniosku emerytalnego (rentowego), przez którą to czynność wnioskodawca ujawnia się jako uprawniony do świadczenia i zainteresowany jego realizacją.

3. Istnienia prawa do świadczeń, wiążącego się ze spełnieniem warunków nabycia tego prawa nie można utożsamiać z przyznaniem świadczenia. Przyznaniem świadczenia jest ustalenie prawa do jego pobierania, a więc do wypłaty.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia Barbara Białecka (spr.)

Sędziowie: Urszula Iwanowska, Romana Mrotek

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 czerwca 2020 r. w S.
sprawy W. K.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S.

o rekompensatę

na skutek apelacji ubezpieczonego

od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie

z dnia 13 stycznia 2020 r., VI U 1936/19

oddala apelację.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 24 lipca 2019 roku Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S., po rozpatrzeniu wniosku W.K. z dnia 6 lutego 2019 roku, odmówił ubezpieczonemu przyznania rekompensaty z tytułu pracy w warunkach szczególnych zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o emeryturach pomostowych, ponieważ na dzień 1 stycznia 2009 roku ubezpieczony udowodnił 13 lat 9 miesięcy i 29 dni okresów w szczególnych warunkach, zamiast 15 lat wymaganych ustawą.

Odwołanie od powyższej decyzji wniósł ubezpieczony, domagając się jej zmiany i przyznania rekompensaty z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Ubezpieczony wskazał, że na potrzeby ustalenia prawa do rekompensaty, winny być zsumowane okresy jego zatrudnienia: w (...) od 7 czerwca 1994 roku do 31 grudnia 2008 roku oraz w (...) (...) w S., od 1 grudnia 1979 roku do 31 grudnia 1983 roku. Ubezpieczony podał, że w S. w zakładzie (...) pracował na stanowisku starszego mistrza produkcji mydła toaletowego, bezpośrednio na hali produkcyjnej. Wskazał również, że obecnie nie jest już możliwe uzyskanie świadectwa wykonywania pracy w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze za okres pracy w (...) w S., ponieważ zakład ten nie istnieje, a żadna dokumentacja nie została przekazana do archiwum.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o jej oddalenie. W uzasadnieniu swojego stanowiska organ rentowy wskazał, że okres pracy ubezpieczonego w (...) (...) w S., od 1 grudnia 1979 roku do 12 listopada 1983 roku zaliczony został do ogólnego stażu pracy, jednakże nie może zostać zaliczony do stażu pracy

w warunkach szczególnych, ponieważ zwykle świadectwo pracy nie informuje, w jakim okresie wnioskodawca był mistrzem, a w jakim kierownikiem działu.

Odwołujący oświadczył na rozprawie w dniu 13 stycznia 2020 roku, że nie składał wniosku o emeryturę wcześniejszą ani o emeryturę pomostową. Ponadto zaznaczył, że w niniejszym postępowaniu dochodzi zaliczenia okresu pracy na stanowisku starszego mistrza, a nie kierownika albowiem okres ten jest wystarczający.

Wyrokiem z 13 stycznia 2020 r. Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił odwołanie.

Poczynione przez Sąd I instancji ustalenia faktyczne oraz rozważania prawne znajdują się na kartach 41–50 akt sprawy.

W wywiedzionej od powyższego wyroku apelacji ubezpieczony podniósł zarzut niewyjaśnienia wszystkich okoliczności w sprawie oraz naruszenia art. 21 ust. 1 ustawy o emeryturach pomostowych poprzez błędną jego wykładnię i brak zastosowania w niniejszej sprawie.

Zdaniem apelującego błędnie zastosowano wykładnię zawartą w orzeczeniu III UK 88/17. W niniejszej sprawie błędnie ustalono, iż ubezpieczony miał okres uprawniający do emerytury pomostowej. Ubezpieczony nie dysponował świadectwem pracy w warunkach szczególnych i domagał się tego w procesie. Skarżący nie mógł przejść ani na emeryturę pomostową ani na żadną wcześniejszą, albowiem wówczas nie miał wykazanego okresu 15 lat pracy w warunkach szczególnych. Okoliczność tę wykazał dopiero w procesie, wobec czego nie miał możliwości nabycia emerytury w wieku obniżonym.

W odpowiedzi na apelację organ rentowy wniósł o jej oddalenie w całości.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja ubezpieczonego nie zasługiwała na uwzględnienie.

Na wstępie, uwzględniając treść art. 387 § 21 pkt 1 k.p.c., wskazać należy, że Sąd Apelacyjny dokonując własnej oceny przedstawionego pod osąd materiału procesowego stwierdził, że Sąd Okręgowy w sposób prawidłowy przeprowadził postępowanie dowodowe, a poczynione ustalenia faktyczne nie są wadliwe i znajdują odzwierciedlenie w treści przedstawionych w sprawie dowodów. Sąd Odwoławczy ustalenia Sądu Okręgowego podziela i nie znajduje potrzeby ponownego ich szczegółowego przytaczania.

W niniejszej sprawie Sąd Odwoławczy skorzystał z możliwości rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym, nie znajdując przesłanek do skierowania sprawy na rozprawę (art. 374 k.p.c.).

W treści wywiedzionej apelacji ubezpieczony podnosił, że dopiero w niniejszym postępowaniu wykazane zostało, iż legitymuje się co najmniej 15-letnim okresem

pracy w warunkach szczególnych. Jego zdaniem nie miał on przymusu składania wcześniej wniosku o przyznanie emerytury w wieku obniżonym.

Z ustaleń faktycznych poczynionych przez Sąd Okręgowy wynika, że ubezpieczony mógł się starać o emeryturę wcześniejszą z art. 184 z tytułu pracy w warunkach szczególnych, spełniał warunki ogólnego stażu pracy oraz udowodnił przed 1 stycznia 1999 roku wymagany okresy pracy w warunkach szczególnych. Niemniej jednak ubezpieczony po tej dacie pozostawał w zatrudnieniu i pracował do osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Dopiero w dniu 12 października 2016 roku ubezpieczony złożył wniosek o emeryturę, która została mu przyznana od 6 października 2016 roku, tj. od dnia osiągnięcia wieku emerytalnego. Wypłata emerytury została zawieszona, ponieważ ubezpieczony kontynuował zatrudnienie. Decyzją z dnia 17 listopada 2016 roku organ rentowy podjął wypłatę emerytury od 1 listopada 2016 roku, tj. od miesiąca zgłoszenia wniosku.

Spornym na etapie postępowania apelacyjnego pozostawała natomiast kwestia, czy ubezpieczonemu przysługiwało prawo do rekompensaty, pomimo iż nie skorzystał on z możliwości przejścia na emeryturę w obniżonym wieku.

W wyroku z dnia 16 maja 2018 r. (III UK 88/17, OSNP 2019/2/23) oraz w postanowieniu z dnia 6 września 2018 r. (II UK 410/17, Lex nr 2542302) Sąd Najwyższy wyczerpująco wyjaśnił, że zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 5 ustawy, rekompensata to odszkodowanie za utratę możliwości nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze dla osób, które nie nabędą prawa do emerytury pomostowej. Gramatyczna wykładnia ustawowej definicji rekompensaty jednoznacznie wskazuje, że świadczenie to dotyczy takich ubezpieczonych, którzy nie mogą nabyć prawa do emerytury pomostowej i którzy równocześnie utracili możliwość nabycia prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, to znaczy takich ubezpieczonych, którzy nie spełnili łącznie wyżej określonych warunków przewidzianych w art. 32, art. 46 lub art. 184 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Potwierdzeniem tej tezy jest wykładnia art. 2 pkt 5 dokonywana z uwzględnieniem reguł funkcjonalnych (celowościowych). Celem tego przepisu jest bowiem przyznanie odszkodowania za rzeczywistą utratę określonych uprawnień, co oznacza, że musi dotyczyć tylko tych ubezpieczonych, którzy ze względu na niespełnienie choćby jednego ustawowego warunku (wieku, ogólnego stażu emerytalnego) nie mogli skorzystać z dotychczasowych regulacji i nabyć prawa do emerytury w wieku niższym niż powszechny wiek emerytalny, a także nie mogą skorzystać z regulacji nowych, przewidzianych ustawą o emeryturach pomostowych. Nie dotyczy to natomiast ubezpieczonych, którzy po spełnieniu wszystkich ustawowych warunków wcześniejszego przejścia na emeryturę nie zrealizowali tego uprawnienia. Również regulacja art. 21 ustawy

o emeryturach pomostowych potwierdza taki sposób rozumienia omawianej rekompensaty. O ile bowiem w ust. 1 przewiduje on pozytywną przesłankę nabycia prawa do rekompensaty, którą stanowi legitymowanie się co najmniej 15-letnim okresem pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, które przy spełnieniu pozostałych warunków dawałoby przecież podstawę do nabycia prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym według dotychczas obowiązujących przepisów, o tyle w ust. 2 wymienia także przesłankę negatywną, stanowiąc, że rekompensata nie przysługuje osobie, która nabyła prawo do emerytury na podstawie przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Łączne odczytanie art. 2 pkt 5 oraz art. 21 ust. 2 ustawy jednoznacznie wskazuje więc, że w drugim z wymienionych przepisów nie chodzi o nabycie prawa do jakiegokolwiek emerytury, ale do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze na jednej z podstaw przewidzianych w ustawie emerytalno-rentowej. Niemożność wcześniejszego skorzystania z uprawnień emerytalnych na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów stanowi bowiem ową szkodę, którą rekompensata ma naprawić przez przyznanie odpowiedniego dodatku do kapitału początkowego (art. 23 ust. 2 ustawy o emeryturach pomostowych). Dalej Sąd Najwyższy wyjaśnił, że zarówno art. 2 pkt 5, jak i art. 21 ust. 2 ustawy o emeryturach pomostowych posługują się tym samym pojęciem nabycia prawa do emerytury na podstawie przepisów ustawy emerytalno-rentowej, przy czym pierwszy z nich stanowi o utracie możliwości nabycia tego prawa jako jednym z (pozytywnych) elementów definicji rekompensaty, natomiast drugi z tych przepisów uznaje nabycie prawa do emerytury na podstawie przepisów ustawy emerytalno-rentowej za negatywną przesłankę prawa do rekompensaty. Kluczowa dla rozstrzygnięcia kwestii, kto może skutecznie ubiegać się o prawo do rekompensaty, a kto tego prawa zostanie pozbawiony, jest zatem prawidłowa wykładnia pojęcia „nabycie prawa do emerytury”, przy dokonywaniu której bez wątpienia pomocne będą odnoszące się do tego pojęcia wypowiedzi doktryny oraz orzecznictwa. Tak w doktrynie, jak i w judykaturze wyodrębnia się zaś nabycie prawa *in abstracto* (w wyniku kształtującego działania norm prawnych na sferę prawną ich adresatów, którego istota wyraża się w tym, że spełnienie warunków określonych hipotezą normy prawnej w sposób konkretny, sprawdzalny i pozytywny sprawia, iż dyspozycja normy znajduje zastosowanie jako czynnik automatycznie kształtujący sferę prawną określonych podmiotów) oraz nabycie prawa *in concreto* (na podstawie decyzji administracyjnych dotyczących osób indywidualnie chronionych). W ubezpieczeniach społecznych regułą jest przy tym kształtowanie sfery prawnej ubezpieczonych i instytucji ubezpieczeniowej z mocy prawa. Dlatego też, prawa do świadczeń emerytalnych i rentowych powstają z zastosowaniem mechanizmu ich nabywania *in abstracto* (...). Generalną zasadę, zgodnie z którą prawo do świadczeń

określonych w ustawie powstaje z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do jego nabycia, ustanawia art. 100 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Regulację tę rozumie się natomiast w ten sposób, że jeżeli wszystkie przesłanki nabycia prawa do emerytury (lub renty) zostały spełnione, to prawo do świadczenia powstaje nawet, gdy nie został złożony wniosek o jego przyznanie. Nabycie prawa *in abstracto* nie aktualizuje natomiast obowiązku instytucji ubezpieczeniowej do ustalenia i realizacji świadczenia, bez uprzedniego podjęcia przez ubezpieczonego stosownej czynności, to jest złożenia wniosku emerytalnego (rentowego), przez którą to czynność wnioskodawca ujawnia się jako uprawniony do świadczenia i zainteresowany jego realizacją. Przewidziany w art. 116 ust. 1 ustawy emerytalnej wniosek o świadczenie nie jest zatem elementem układu warunkującego nabycie prawa do emerytury, gdyż ten jest zawarty w przepisach ustawy określających warunki do przyznania tego świadczenia. Odwołując się do treści uchwały z dnia 20 grudnia 2000 r., III ZP 2/00 Sąd Najwyższy dalej wyjaśnił, że wniosek o przyznanie świadczenia stanowi jedynie żądanie realizacji powstałego *ex lege* prawa. Moment złożenia wniosku ma natomiast znaczenie dla określenia początkowej daty uruchomienia wypłaty emerytury lub renty. Zgodnie z art. 129 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, świadczenia wypłaca się bowiem, poczynając od dnia powstania prawa do nich, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek lub wydano decyzję z urzędu. Ukształtowana tym przepisem relacja między nabyciem prawa do świadczenia a jego realizacją wyklucza możliwość wstecznego wypłacania emerytury lub renty, to jest za okres po nabyciu prawa do świadczenia a przed złożeniem wniosku o jego realizację, co ma zapobiegać zjawisku kapitalizacji świadczeń. Skoro nabycie prawa do świadczenia emerytalno-rentowego następuje z mocy ustawy z chwilą spełnienia przez ubezpieczonego wszystkich warunków wymaganych do jego powstania, decyzja organu rentowego ustalająca to prawo ma charakter deklaratoryjny. Ani data złożenia wniosku, ani data wydania decyzji nie przesądza więc o stanie prawnym mającym zastosowanie do oceny istnienia po stronie wnioskodawcy prawa do dochodzonego świadczenia. Wypada także przypomnieć, że rozróżnienie powstania prawa do świadczeń emerytalno-rentowych i prawa do ich wypłaty występowało w ustawie z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (art. 73 i art. 99). Zatem istnienia prawa do świadczeń, wiążącego się ze spełnieniem warunków nabycia tego prawa nie można utożsamiać z przyznaniem świadczenia. Przyznaniem świadczenia jest ustalenie prawa do jego pobierania, a więc do wypłaty. Podsumowując powyższe rozważania, Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że rekompensata, o której mowa w art. 21 ustawy o emeryturach pomostowych, nie przysługuje osobie, która *ex lege* nabyła prawo do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym na podstawie przepisów ustawy o emeryturach

i rentach z FUS, chociażby nie złożyła wniosku o to świadczenie i nie uzyskała prawa do niego potwierdzonego decyzją organu rentowego.

Sąd Apelacyjny podziela powyższy pogląd wyrażony w powołanych orzeczeniach Sądu Najwyższego w całości i przyjmuje go za własny. Odnosząc powyższe rozważania do okoliczności niniejszej sprawy, należy zatem wskazać, że Sąd Okręgowy dokonał prawidłowej wykładni obowiązujących przepisów i zasadnie przyjął, że skoro ubezpieczony W.K. faktycznie legitymował się wynoszącym 15 lat okresem pracy w warunkach szczególnych oraz spełniał pozostałe przesłanki do przyznania świadczenia emerytalnego na podstawie art. 184 ustawy emerytalnej, to nabył prawo do emerytury pomostowej w rozumieniu art. 100 ustawy emerytalnej. To powodowało zaś, że spełnił negatywną przesłankę prawa do rekompensaty przewidzianą w art. 21 ust. 2 ustawy o emeryturach pomostowych. Przyznanie rekompensaty dotyczy tylko tych ubezpieczonych, którzy ze względu na niespełnienie choćby jednego ustawowego warunku nie mogli skorzystać z regulacji przewidzianych ustawą o emeryturach i rentach. Ubezpieczony natomiast wszelkie warunki spełniał. Nie ma znaczenia okoliczność, że w niniejszym postępowaniu domagał się uwzględnienia spornego okresu do stażu pracy w warunkach szczególnych. Twierdzenia, że wcześniej nie domagał się uwzględnienia spornych okresów jako okresów pracy w szczególnych warunkach, bowiem musiałby zrezygnować z pracy, w żaden sposób nie pozwalają na wydanie rozstrzygnięcia zgodnego z wnioskiem odwołującego się. Ubezpieczony mógł bowiem wcześniej złożyć wniosek o emeryturę pomostową i domagać się uwzględnienia do stażu pracy w warunkach szczególnych spornego okresu. Ubezpieczony pracował aż do uzyskania prawa do emerytury w wieku powszechnym, co wiązało się z tym, że większa była kwota odprowadzanych składek na emeryturę i w efekcie przyznane mu świadczenie jest wyższe, niż gdyby nie kontynuował zatrudnienia po uzyskaniu prawa do emerytury pomostowej. Przyznanie prawa do rekompensaty w takich okolicznościach prowadziłoby do sytuacji, w której ubezpieczony niejako „podwójnie” odniósłby korzyści z tytułu kontynuowania zatrudnienia aż do osiągnięcia wieku emerytalnego powszechnego, bowiem z jednej strony ustalony kapitał początkowy uległby zwiększeniu o przyznane prawo do rekompensaty, a z drugiej, powiększany by był dodatkowo o składki, które z tytułu zatrudnienia były odprowadzane. Taka sytuacja natomiast nie mogła zostać uznana za dopuszczalną. Skoro ubezpieczony nie złożył wniosku o prawo do wypłaty emerytury pomostowej, mimo że *ex lege* takie uprawnienia już posiadał to brak jest podstaw do uznania, że utracił możliwość nabycia takiego prawa. Wobec czego uznać należało, że W.K. utracił możliwość ubiegania się o odszkodowanie w postaci rekompensaty.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c. oddalił apelację ubezpieczonego.

ZE SZCZECIŃSKIEJ WOKANDY

Z WOKANDY WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W SZCZECINIE



Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 10 lutego 2021 roku (II SA/Sz 956/20)

1. O kwalifikacji określonych obiektów jako budowli, oprócz definicji sformułowanej w art. 3 pkt 3 u.p.b. mogą przesądzić również inne przepisy ustawy Prawo budowlane oraz załącznik do niej określający kategorie obiektów budowlanych.

2. Choć wartość budowli powinien określić podatnik (będący osobą prawną) w deklaracji podatkowej, którą ma obowiązek złożyć stosownie do art. 6 ust. 9 pkt 1 u.p.o.l. to jednakże w razie wątpliwości co do prawidłowości podanej przez podatnika wartości budowli, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., organ podatkowy może i powinien ją zweryfikować w postępowaniu podatkowym za pomocą wszelkich dostępnych środków dowodowych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie

w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Kazimierz Maczewski

Sędziowie: Sędzia WSA Jolanta Kwiecińska (spr.) Sędzia WSA Alicja Polańska

Po rozpoznaniu w Wydziale I na posiedzeniu niejawnym w dniu 10 lutego 2021 r. sprawy ze skargi [...] na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia [...] sierpnia 2017 r. nr [...] w przedmiocie podatku od nieruchomości za okres od stycznia do maja 2017 r. oraz stwierdzenie nadpłaty w tym podatku 1. uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Wójta Gminy S. z dnia 7 maja 2017 r. nr [...], 2. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego na rzecz

[...] (następca prawny [...] [...]) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W.) kwotę [...]([...]) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Zaskarżoną decyzją z [...] sierpnia 2017 r. nr [...], Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło w całości decyzję Wójta Gminy S. z [...] maja 2017 r. nr [...] stwierdzającą nadpłatę przez P. W. T. Spółka z o.o. w W. (obecnie i. R. P. Spółka z o.o. w W. – dalej: „Strona” lub „Skarżąca”) w podatku od nieruchomości za okres I–V 2017 r. w kwocie [...]zł i odmawiając stwierdzenia nadpłaty w pozostałym zakresie oraz orzekło co do istoty, tj.:

1) stwierdziło nadpłatę w podatku od nieruchomości za okres od I–V 2017 r. w kwocie [...]zł;

2) określiło wysokość zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości za okres od I–V 2017 r. w kwocie [...]zł z tytułu budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (w kwocie [...]zł) i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej o nr inwentarzowych: [...], [...], [...], [...], [...], [...] (w kwocie [...]zł);

3) odmówiło stwierdzenia nadpłaty w pozostałym zakresie.

Strona złożyła wniosek o stwierdzenie i zwrot nadpłaty w podatku od nieruchomości w kwocie [...]zł (3 x [...] zł) za okres od stycznia do marca 2017 r. Wraz z wnioskiem złożyła korektę deklaracji na podatek od nieruchomości na 2017 r.

W uzasadnieniu wniosku Strona wyjaśniła, że zmiany wynikają z różnic w interpretacji przepisów regulujących opodatkowanie podatkiem od nieruchomości. Zmiany te obejmowały:

1) budynki dotychczas opodatkowane jako budowle (budynki stacji, budynek socjalno-biurowy, budynek GPZ, budynek stacji trafo, wiata magazynowa);

2) wyłączenie z opodatkowania urządzeń i instalacji energetycznych znajdujących się wewnątrz budynku GPZ oraz budynku stacji trafo;

3) wyłączenie z opodatkowania instalacji i urządzeń posadowionych na fundamentach (opodatkowano jedynie jako budowle ich części budowlane);

4) wyłączenie z opodatkowania kabli i linii światłowodowej w części zlokalizowanej w kanalizacji kablowej;

5) zadeklarowanie do opodatkowania nowych budowli: ogrodzenie budynku socjalno-biurowego, studnia wiercona do poboru wody, instalacja sanitarna, łączna podstawa opodatkowania: [...] zł;

6) wyłączenie z opodatkowania elektrowni wiatrowych wartości elementów technicznych; w ocenie Strony, wprowadzone na mocy art. 9 ustawy z dnia

20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U.2016.961; dalej: „i.e.w.”) zmiany do art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U.2016.290 ze zm., dalej: „u.p.b.”) i zmiany w załączniku do tej ustawy określającego kategorie obiektów budowlanych, nie wpłynęły na dotychczasowe zasady opodatkowania podatkiem od nieruchomości; stanowisko to Strona szczegółowo uzasadniła, przedstawiając również interpretacje innych organów podatkowych w tym przedmiocie.

W odpowiedzi na wezwania organu Strona przedłożyła wykaz środków trwałych podlegających opodatkowaniu według korekty deklaracji oraz wykaz wszystkich środków trwałych położonych na terenie Gminy S. z uwzględnieniem danych wymaganych wezwaniem organu z 3 kwietnia 2017 r.

Wymienioną decyzją z [...] maja 2017 r. organ I instancji stwierdził nadpłatę w podatku od nieruchomości za okres I–V 2017 r. w wysokości [...] zł i odmówił stwierdzenia nadpłaty w pozostałym zakresie.

Strona zaskarżyła decyzję organu I instancji w części, tj. w zakresie, w jakim organ odmówił stwierdzenia nadpłaty, zarzucając jej naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U.2016.716; dalej: „u.p.o.l.”) w związku z art. 3 pkt 1 i 3 u.p.b. w związku z art. 2 pkt 1 i 2 i.e.w. polegającą na uznaniu, że od 1 stycznia 2017 r. opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości (od budowli) podlega pełna wartość elektrowni wiatrowych, co dotyczy zarówno masztu z fundamentem, jak też elementów technicznych, podczas gdy prawidłowa wykładnia powinna być taka, że elektrownia wiatrowa jako całość nie stanowi budowli, a tylko jej fundament i wieżę można uznać za budowlę opodatkowaną podatkiem od nieruchomości. W konsekwencji odmowa stwierdzenia nadpłaty w zaskarżonym zakresie stanowi naruszenie art. 74a w zw. z art. 75 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U.2017.201 ze zm.; dalej: „O.p.”).

Wymienioną decyzją z [...] sierpnia 2017 r., Kolegium Odwoławcze uchyliło w całości decyzję organu podatkowego I instancji i orzekło co do istoty, tj.

- stwierdziło nadpłatę Strony w podatku od nieruchomości za okres od I–V 2017 r. w kwocie [...] zł;

- określiło Stronie wysokość zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości za okres od I–V 2017 r. w kwocie [...] zł z tytułu budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (w kwocie [...] zł) i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej o nr inwentarzowych: [...], [...], [...], [...], [...], [...] (w kwocie [...] zł);

- odmówiło Stronie stwierdzenia nadpłaty w pozostałym zakresie.

Organ odwoławczy przywołał definicję budowli zawartą w art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. i wyjaśnił, że w stanie prawnym obowiązującym do 16 lipca 2016 r. przepis

art. 3 pkt 3 u.p.b. wyraźnie wskazywał, że za budowlę należy traktować także części budowlane urządzeń technicznych m.in. elektrowni wiatrowych oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową. Wyjaśnił dalej, że stan prawny uległ zmianie w związku wejściem w życie ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Ustawa ta zawiera definicję elektrowni wiatrowej. W myśl art. 2 pkt 1 i.e.w. elektrownia wiatrowa oznacza budowlę w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, składającą się co najmniej z fundamentu, wieży oraz elementów technicznych, o mocy większej niż moc mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. poz. 478 i 2365). Natomiast elementy techniczne to wirnik z zespołem łopat, zespół przeniesienia napędu, generator prądowórczy, układy sterowania i zespół gondoli wraz z mocowaniem i mechanizmem obrotu (art. 2 pkt 2 i.e.w.). Poza tym, w ustawie dokonano zmiany treści wyliczenia budowli zawartego w art. 3 pkt 3 u.p.b.

Kolegium wyjaśniło ponadto, że dowodem, na podstawie którego można ustalić wartość budowli, jest ewidencja środków trwałych i stwierdził, że Strona prawidłowo ujęła w deklaracji z 10 lutego 2017 r. wartość elementów budowlanych oraz wszystkich elementów technicznych wchodzących w skład elektrowni wiatrowych. Żądanie stwierdzenia nadpłaty powstałej w ocenie Strony na skutek konieczności wyłączenia spod opodatkowania elementów technicznych elektrowni wiatrowych uznał za niezasadne. Podatek od nieruchomości winien zostać określony od wartości wynikających z zapisów ewidencji środków trwałych Strony odnoszących się zarówno do fundamentów wraz z wieżami elektrowni (nr inwentarzowe od [...]), jak również turbin (nr inwentarzowe od [...]), a zatem od wartości całkowitej 15 elektrowni wiatrowych, tj. od wartości [...] ([...] zł + [...] zł) x 2% = [...] zł, nie zaś, jak twierdziła Strona, jedynie od wartości fundamentów i wież elektrowni, tj. od wartości [...] zł. Organ wskazał, że obowiązek dokonania ustaleń w zakresie wartości budowli przede wszystkim powinien być oparty na zapisach ewidencji środków trwałych. Wyjaśnił, że w sprawie organy określiły wartość budowli na podstawie zapisów o ewidencji środków trwałych oraz oświadczenia Strony zawarte we wniosku o stwierdzenie nadpłaty.

Strona zaskarżyła w całości decyzję organu odwoławczego skargą wniesioną do tutejszego Sądu wnosząc o jej uchylenie w całości i zasądzenie od Kolegium na rzecz Skarżącej zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Zaskarżonej decyzji Strona zarzuciła naruszenie prawa materialnego:

– art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. w zw. z art. 3 pkt 1 i 3 u.p.b. w związku z art. 2 pkt 1 i 2 i.e.w. przez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że od dnia 1 stycznia 2017 r. opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości (od budowli) podlega pełna wartość elektrowni wiatrowych, co dotyczy zarówno masztu z fundamentem, jak

też elementów technicznych, podczas gdy prawidłowa wykładnia powinna być taka, że elektrownia wiatrowa jako całość nie stanowi budowli, a tylko jej fundament i wieżę można uznać za budowlę opodatkowaną podatkiem od nieruchomości;

– art. 74a w zw. z art. 75 § 2 O.p. przez odmowę zastosowania, tj. odmowę stwierdzenia nadpłaty w wysokości wnioskowanej przez Stronę;

– art. 75 § 4a w zw. z art. 21 § 3 O.p. w zw. z art. 6 ust. 9 pkt 1 u.p.o.l. przez określenie wysokości zobowiązania za okres I–V 2017 r., podczas gdy zobowiązanie podatkowe w podatku od nieruchomości powinno być określone za rok podatkowy; w ocenie Strony, nie ma możliwości wykazania podatku wyłącznie za część roku.

W uzasadnieniu zarzutów skargi Skarżąca przedstawiła argumentację celem ich wykazania, a dodatkowo podniosła zarzuty naruszenia art. 32 ust. 1 i art. 84 Konstytucji oraz art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

W piśmie procesowym z 2 stycznia 2018 r. Skarżąca zakwestionowała zastosowanie przez organ do ustalenia podstawy opodatkowania metodologii przewidzianej w art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. Zdaniem Skarżącej zastosowanie do ustalenia podstawy opodatkowania tej metodologii nie jest możliwe ze względu na sposób ujęcia budowli w ewidencji środków trwałych prowadzonych przez Skarżącą. Przedstawiła sposób ujęcia w jej ewidencji środków trwałych elementów składających się na elektrownię wiatrową. W ocenie Skarżącej podstawa opodatkowania powinna zostać określona na poziomie ich wartości rynkowej na dzień powstania obowiązku podatkowego, tj. 1 stycznia 2017 r., zgodnie z art. 4 ust. 5 u.p.o.l.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji.

Wyrokiem z 11 stycznia 2018 r. I SA/Sz 866/17 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie oddalił ww. skargę.

Według sądu prawidłowo organ ograniczył zakres orzekania na okres od stycznia do maja 2017 r., jako że decyzja organu I instancji została wydana [...] maja 2017 r. Tak więc treść wniosku Skarżącej wyznaczyła ramy zainicjowanego nim postępowania, w którym organy podatkowe były uprawnione jedynie do wypowiedziania się co do tych właśnie okoliczności, które zostały wskazane we wniosku. Dlatego zarzut naruszenia art. 75 § 4a w związku z art. 21 § 3 O.p. w związku z art. 6 ust. 9 pkt 1 u.p.o.l. należało uznać za nieuzasadniony.

Za niezasadny Sąd uznał również zarzut naruszenia art. 1a ust. 1 pkt 2 p.o.l. w związku z art. 3 pkt 1 i 3 u.p.b. w zw. z art. 2 pkt 1 i 2 i.e.w. przez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że od 1 stycznia 2017 r. opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości (od budowli) podlega pełna wartość elektrowni wiatrowych, co dotyczy zarówno masztu z fundamentem, jak też elementów technicznych. Nadto, przepis art. 17 i.e.w. stanowił, że od dnia wejścia w życie ustawy do 31 grudnia 2016 r. podatek od nieruchomości dotyczący elektrowni wiatrowej ustala i pobiera

się zgodnie z przepisami obowiązującymi przed wejściem w życie ustawy, tj. przed 16 lipca 2016 r.

Sąd I instancji uznał także zarzuty co do braku możliwości zastosowania w sprawie art. 4 ust. 1 pkt 3 p.o.l., w odniesieniu do określenia wartości podstawy opodatkowania odnośnie do elektrowni wiatrowych, za bezpodstawne, gdyż organ nie określił zobowiązania podatkowego w odniesieniu do elektrowni wiatrowych, w tym zakresie bowiem odmówił stwierdzenia nadpłaty w podatku od nieruchomości, co wyraźnie uzasadnił. Organ podatkowy w pkt 2 zaskarżonej decyzji określił zobowiązanie w podatku od nieruchomości tylko w odniesieniu do nieruchomości zgłoszonych do opodatkowania w korekcie deklaracji na podatek od nieruchomości na rok podatkowy 2017 (wcześniej nie wykazywanych do opodatkowania), co nie jest kwestionowane przez Skarżącą.

Na skutek wniesionej przez Skarżącą skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 14 października 2020 r., II FSK 1596/18 uchylił ww. wyrok Sądu I instancji w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania przez ten sąd.

W uzasadnieniu powyższego wyroku NSA w pierwszej kolejności za niezasadny uznał zarzut rozstrzygnięcia w kwestii nadpłaty w niepełnym zakresie. Nie podzielił także zarzutu określenia wysokości zobowiązania podatkowego za okres od I–V 2017 r., podczas gdy zobowiązanie podatkowe w podatku od nieruchomości powinno być określone za rok podatkowy. W tym zakresie NSA wskazał, że w rozpoznawanej sprawie Skarżąca wystąpiła z wnioskiem o stwierdzenie jej nadpłaty w podatku od nieruchomości za okresy od stycznia 2017 r. do czasu rozpoznania wniosku, dlatego prawidłowo organ ograniczył zakres orzekania na okres od stycznia do maja 2017 r., jako że decyzja organu I instancji została wydana w dniu [...] maja 2017 r. Tak więc treść wniosku Skarżącej wyznaczyła ramy zainicjowanego nim postępowania, w którym organy podatkowe, w tym również organ odwoławczy, były uprawnione jedynie do wypowiedzania się co do tych właśnie okresów, które zostały wskazane we wniosku. Również w odwołaniu od decyzji organu I instancji Skarżąca domagała się jej uchylenia i stwierdzenia nadpłaty w łącznej kwocie [...] zł z tytułu zapłaconych rat podatku od nieruchomości za miesiące styczeń–maj 2017 r.

Za niezasadne NSA uznał zarzuty naruszenia art. 75 § 4a w zw. z art. 21 § 3 O.p. w zw. z art. 6 ust. 9 pkt 1 u.p.o.l. poprzez określenie wysokości zobowiązania podatkowego za okres od I–V 2017 r., podczas gdy zobowiązanie podatkowe w podatku od nieruchomości powinno być określone za rok podatkowy.

W ocenie NSA zasadniczy spór dotyczy natomiast tego, czy w stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2017 r. za budowlę w rozumieniu u.p.o.l. należy uważać wyłącznie elementy budowlane elektrowni wiatrowej, tj. fundament i wieżę, czy także urządzenie techniczne wchodzące w skład elektrowni wiatrowej. NSA

wskazał, że problem będący przedmiotem sporu w niniejszej sprawie wielokrotnie był przedmiotem wypowiedzi Naczelnego Sądu Administracyjnego i w tym zakresie wypracowana została jednolita linia orzecznicza, którą Sąd ten podzielił, przedstawiona w wyrokach z dnia 5 grudnia 2019 r., II FSK 3759/17; z dnia 16 lipca 2019 r., II FSK 3290/17; z dnia 18 września 2019 r., II FSK 3288/17 i z dnia 7 listopada 2019 r., II FSK 3742/17. Ponadto NSA wskazał, że meritum zagadnienia prawnego stanowiącego przedmiot skargi kasacyjnej było przedmiotem rozważań w wyroku składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 2018 r., II FSK 2983/17.

Odnosząc się do właściwych przepisów NSA w ww. zakresie, nie stwierdził zasadności zarzutów w zakresie art. 1a ust. 1 pkt 2, art. 2 ust. 1 u.p.o.l. oraz art. 3 pkt 1, 3, 3a, 9 u.p.b. i przepisów u.i.e.w. i w efekcie uznał, że zasadnie przyjął Sąd I instancji, iż w stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2017 r. za budowlę w rozumieniu u.p.o.l. należy uważać elementy budowlane elektrowni wiatrowej, tj. fundament i wieżę jak i urządzenie techniczne wchodzące w skład elektrowni wiatrowej. Zdaniem NSA Sąd I instancji zasadnie przyjął, że o kwalifikacji określonych obiektów jako budowli, oprócz definicji sformułowanej w art. 3 pkt 3 u.p.b. mogą przesądzić również inne przepisy u.p.b. oraz załącznik do niej określający kategorie obiektów budowlanych.

NSA w pełni podzielił również zapatrywanie sądu I instancji, że w sprawie brak było przesłanek do zastosowania art. 2a O.p. Jak wskazał NSA nieuzasadnione okazały się także zarzuty skargi kasacyjnej nawiązujące do naruszenia przepisów Konstytucji RP. Sąd ten wskazał, że obowiązek dokonywania prokonstytucyjnej wykładni przepisów nie oznacza bezpośredniego stosowania przez organy podatkowe norm Konstytucji, gdyż przepisy ustawy zasadniczej dotyczące prawa daninowego, nakazują regulowanie tej materii ustawami zwykłymi (art. 84 i art. 217 Konstytucji). Sąd I instancji, w ocenie NSA, nie uchybił też zasadzie równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) wskazując, że jakkolwiek zasadnicza zmiana wprowadzona ustawą o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych polegała na rozszerzeniu od 1 stycznia 2017 r. przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości, to jednak rozszerzenie to nie ma charakteru dyskryminującego, gdyż znajduje zastosowanie jednakowo do wszystkich podmiotów prowadzących tego rodzaju działalność na terytorium kraju. Decyzja ustawodawcy o rozszerzeniu definicji budowli w przypadku elektrowni wiatrowej, jeżeli tylko nie skutkuje nieuzasadnionym zróżnicowaniem sytuacji podmiotów posiadających elektrownie wiatrowe, wpisuje się w zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy, który tym samym daje wyraz temu, jakie wartości społeczne korzystają z pierwszeństwa ochrony.

NSA nie uwzględnił ponadto zarzutu naruszenia art. 107 TFUE poprzez wprowadzenie definicji elektrowni wiatrowej jako budowli, która potencjalnie mogłaby zwiększać obciążenia fiskalne.

Za nietrafny NSA uznał również zarzut naruszenia art. 106 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.20192325 j.t. ze zm.; dalej: „P.p.s.a.”) przez zaniechanie przeprowadzenia przez sąd I instancji dowodu uzupełniającego ze sprawozdań finansowych dotyczących lat 2014, 2015 i 2016. Jak bowiem wskazał NSA, sprawozdania finansowe Skarżącej za ubiegłe lata mające zobrazować istotny wzrost obciążeń z tytułu podatku od nieruchomości w 2017 r. nie mogły przyczynić się do wyjaśnienia istotnych wątpliwości w sprawie opodatkowania elektrowni wiatrowych.

NSA za zasadny natomiast uznał zarzut naruszenia przez sąd I instancji art. 141 § 4 P.p.s.a. w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 3 i art. 4 ust. 5 u.p.o.l. W tym zakresie Sąd ten wskazał, że Skarżąca podnosiła, że nie jest możliwe ustalenie podstawy opodatkowania elektrowni wiatrowej na podstawie wartości początkowej w rozumieniu przepisów o podatkach dochodowych, ponieważ z braku danych koniecznych do ustalenia podstawy opodatkowania w taki sposób podstawę opodatkowania powinna stanowić wartość rynkowa określona na dzień powstania obowiązku podatkowego. WSA w Szczecinie uznał jednak, że zarzut ten jest bezpodstawny, gdyż organ nie określił zobowiązania podatkowego w odniesieniu do elektrowni wiatrowych, w tym zakresie bowiem odmówił stwierdzenia nadpłaty w podatku od nieruchomości, co wyraźnie uzasadnił.

NSA zauważył, że Skarżąca, wnosząc o stwierdzenie nadpłaty, kwestionowała zadeklarowaną podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości elektrowni wiatrowych. Organ podatkowy, aby ustalić, czy nadpłata powstała, a jeśli tak to w jakiej wysokości, obowiązany był określić podstawę opodatkowania w oparciu o art. 4 ust. 1 pkt 3 lub ust. 5 u.p.o.l. Dopiero bowiem określenie prawidłowej podstawy opodatkowania elektrowni wiatrowych jako budowli i zastosowanie właściwej stawki podatku może dać odpowiedź czy podatnik prawidłowo zadeklarował i zapłacił podatek z tego tytułu. Istotna jest zatem ocena, czy podstawę opodatkowania stanowi wartość, o której mowa w przepisach o podatkach dochodowych, ustalona na 1 stycznia roku podatkowego, stanowiąca podstawę obliczania amortyzacji w tym roku, czy też zastosowanie w przedmiotowej sprawie art. 4 ust. 1 pkt 3 p.o.l. nie jest możliwe ze względu na sposób ujęcia obiektu w ewidencji środków trwałych, co powoduje, że podstawę opodatkowania stanowi ich wartość rynkowa określona przez podatnika na dzień powstania obowiązku podatkowego. W odpowiedzi na wezwania organu Skarżąca przedłożyła wykaz środków trwałych podlegających opodatkowaniu według korekty deklaracji oraz wykaz wszystkich środków trwałych położonych na terenie Gminy S. Kolegium podkreśliło, że

w sprawie organy określiły wartość spornych budowli na podstawie zapisów ewidencji środków trwałych.

Nieodniesienie się przez sąd I instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku do wymienionego zarzutu stanowi – w ocenie NSA – brak formalny uzasadniający zarzut naruszenia art. 141 § 4 P.p.s.a. Uwzględniając zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowo-administracyjnego, NSA nie był przy tym uprawniony do samodzielnego konwalidowania tychże uchybień.

Z podanych wyżej powodów NSA, działając na podstawie art. 185 §1 P.p.s.a., uchylił zaskarżony wyrok w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia sądowi I instancji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Sąd wskazuje ponadto, że niniejsza sprawa była już przedmiotem rozpoznania przez Naczelnny Sąd Administracyjny, który ww. wyrokiem z dnia 14 października 2020 r., II FSK 1596/18 uchylił wyrok tutejszego Sądu z dnia 11 stycznia 2018 r., I SA/SZ 866/17.

Wskazać zatem należy, że zgodnie z art. 153 P.p.s.a. ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażona w orzeczeniu sądu wiąże w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie. Ponadto jak stanowi art. 190 P.p.s.a. sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelnny Sąd Administracyjny. Nie można oprzeć skargi kasacyjnej od orzeczenia wydanego po ponownym rozpoznaniu sprawy na podstawach sprzecznych z wykładnią prawa ustaloną w tej sprawie przez Naczelnny Sąd Administracyjny.

Przez ocenę prawną, o której stanowi art. 153 P.p.s.a., rozumie się powszechnie wyjaśnienie istotnej treści przepisów prawnych i sposobu ich stosowania w rozpoznawanej sprawie. Związanie sądu w rozumieniu tego przepisu oznacza, że nie może on formułować nowych ocen prawnych, które są sprzeczne z wyrażonym wcześniej poglądem, lecz zobowiązany jest do podporządkowania się temu pogładowi w pełnym zakresie oraz zareagowania w razie stwierdzenia braku zastosowania się organu administracji publicznej co do wskazań w zakresie dalszego postępowania. Związanie to obejmuje nie tylko ten sąd i organ, którego działanie było bezpośrednio przedmiotem orzeczenia sądu, ale także każdy organ i sąd orzekający w danej sprawie do czasu jej ostatecznego zakończenia (art. 170 i art. 171 P.p.s.a.). Jednak wypada podkreślić, że ocena ta wiąże tylko o tyle, o ile odnosi się do tych samych okoliczności faktycznych i prawnych. Związanie wykładnią prawa,

o którym stanowi art. 190 P.p.s.a., podobnie jak w przypadku art. 153 P.p.s.a., ma miejsce wyłącznie przy rozpoznawaniu danej sprawy i nie ma bezwzględnego charakteru. Nie wiąże ono nawet w danej sprawie, w przypadku, gdy stan faktyczny sprawy ulegnie istotnej zmianie oraz w przypadku zmiany stanu prawnego. Związanie wykładnią prawa, dokonaną w wyroku NSA, nie obejmuje też poglądów wykraczających poza granice skargi kasacyjnej, wypowiedzianych niejako na marginesie.

Mając zatem na uwadze związanie tutejszego Sądu oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania wyrażonymi w ww. wyroku NSA z dnia 14 października 2020 r., II FSK 1596/18, Sąd – zgodnie z ww. wyrokiem – wskazuje, co następuje.

W skardze Skarżąca zarzuciła naruszenie art. 75 § 1 w zw. z art. 21 § 3 O.p. w zw. z art. 6 ust. 9 pkt 1 U.p.o.l. poprzez określenie wysokości zobowiązania za okres od I do V 2017 r., podczas gdy zobowiązanie podatkowe w podatku od nieruchomości powinno być określone za rok podatkowy. Zarzut w tym zakresie okazał się bezzasadny.

Jak bowiem wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w ww. wyroku z dnia 14 października 2020 r., II FSK 1596/18 w rozpoznawanej sprawie Skarżąca wystąpiła z wnioskiem o stwierdzenie jej nadpłaty w podatku od nieruchomości za okresy od stycznia 2017 r. do czasu rozpoznania wniosku, dlatego prawidłowo organ ograniczył zakres orzekania na okres od stycznia do maja 2017 r., jako że decyzja organu I instancji została wydana w dniu [...] maja 2017 r. Tak więc treść wniosku Skarżącej wyznaczyła ramy zainicjowanego nim postępowania, w którym organy podatkowe, w tym również organ odwoławczy, były uprawnione jedynie do wypowiadania się co do tych właśnie okresów, które zostały wskazane we wniosku. Również w odwołaniu od decyzji organu I instancji skarżąca domagała się jej uchylenia i stwierdzenia nadpłaty w łącznej kwocie [...] zł z tytułu zapłaconych rat podatku od nieruchomości za miesiące styczeń–maj 2017 r.

NSA wskazał również, że przepisy art. 75 § 4a i § 4b O.p. wprowadzają możliwość wydania decyzji częściowych określających zobowiązanie podatkowe w takim zakresie, w jakim powstanie nadpłaty jest związane ze zmianą wysokości zobowiązania podatkowego. W takim wypadku organy podatkowe mają obowiązek określić w decyzji stwierdzającej nadpłatę zobowiązanie podatkowe w prawidłowej wysokości w takim zakresie, w jakim powstanie nadpłaty jest związane ze zmianą wysokości zobowiązania podatkowego. W zakresie w jakim wniosek jest niezasadny, organ odmawia stwierdzenia nadpłaty. Wprowadzenie art. 75 § 4a O.p. oznacza, że zakres postępowania w sprawie stwierdzenia nadpłaty będzie ograniczony treścią wniosku podatnika i zakresem dokonanej korekty. W ramach tego postępowania organ podatkowy analizuje wyłącznie stan faktyczny określony przez podatnika. Postępowanie zmierzające do określenia prawidłowej wysokości zobowiązania podatkowego w decyzji stwierdzającej nadpłatę będzie miało zakres

ograniczony do żądania podatnika. W ten sposób w tym przepisie dokonano rozdzielenia „pełnego” postępowania wymiarowego i „częstkowego” postępowania w sprawie stwierdzenia nadpłaty. NSA podkreślił, że przyjęte rozwiązanie oznacza, że złożenie wniosku o stwierdzenie nadpłaty nie powinno rodzić po stronie organu podatkowego automatycznego obowiązku wszczynania postępowania mającego na celu zbadanie wszystkich elementów konstrukcyjnych zobowiązania podatkowego, czego nie żąda podatnik. W ten sposób celem postępowania w sprawie stwierdzenia nadpłaty będzie wyjaśnienie wyłącznie kwestii nadpłaty żądanej przez podatnika.

NSA wskazał ponadto, że w art. 75 § 4b O.p. wprowadzono rozwiązanie, zgodnie z którym, określenie wysokości zobowiązania podatkowego decyzji stwierdzającej nadpłatę nie ograniczało możliwości wydania kompleksowej decyzji wymiarowej (w trybie art. 21 § 3 O.p.) w okresie późniejszym, o czym informuje się adresata decyzji stwierdzającej nadpłatę. NSA podkreślił, że decyzje o stwierdzeniu nadpłaty są decyzjami częściowymi i mogą funkcjonować w obrocie prawnym równolegle bez ich formalnego wzruszania. Decyzja określająca wysokość zobowiązania podatkowego wydana w toku postępowania wszczętego z urzędu, ponieważ jest decyzją kompleksową i obejmuje wszystkie elementy stanu faktycznego, również te, które były objęte wcześniejszymi decyzjami częściowymi, powinna zastąpić decyzje częściowe. W decyzji stwierdzającej nadpłatę organ określi zobowiązanie jedynie od części przedmiotu opodatkowania (budynku), a nie od całości (budynku, budowli i gruntów). Nie jest to określenie zobowiązania na podstawie art. 21 § 3 O.p., organ nie bada bowiem pozostałych składników zobowiązania nieobjętych wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty. Analizowane tu przepisy przede wszystkim znajdują zastosowanie w przypadku możliwości wyodrębnienia poszczególnych przedmiotów opodatkowania w podatku od nieruchomości w odniesieniu do gruntów, budynków i budowli (por. S. Babiarz, B. Dauter, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, J. Rudowski, Ordynacja podatkowa. Komentarz., Wyd. 11., Wolters Kluwer, W-wa 2019 r., s. 523–524).

Mając na uwadze powyższe, NSA uznał zarzut naruszenia art. 75 § 4a w związku z art. 21 § 3 O.p. w związku z art. 6 ust. 9 pkt 1 u.p.o.l. za nieuzasadniony. Jak zasadnie wskazał NSA, w ww. wyroku zasadniczy spór dotyczy tego, czy w stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2017 r. za budowlę w rozumieniu u.p.o.l. należy uważać wyłącznie elementy budowlane elektrowni wiatrowej, tj. fundament i wieżę, czy także urządzenie techniczne wchodzące w skład elektrowni wiatrowej.

Zdaniem Skarżącej, od 1 stycznia 2017 r., tak jak przedtem, za budowlę należy uważać wyłącznie elementy budowlane elektrowni wiatrowej, czyli fundament oraz wieżę. W ocenie organu zaś, na skutek zmian ustawowych wprowadzonych u.i.e.w., podatkiem od nieruchomości od 1 stycznia 2017 r. objęta została – jako budowla – cała elektrownia wiatrowa, na którą składają się co najmniej fundament i wieża,

oraz elementy techniczne, tj. wirnik z zespołem łopat, zespół przeniesienia napędu, generator prądotwórczy i zespół gondoli wraz z mocowaniem i mechanizmem obrotu.

Zdaniem Sądu, zgodnie z ww. wyrokiem NSA, o kwalifikacji określonych obiektów jako budowli, oprócz definicji sformułowanej w art. 3 pkt 3 u.p.b. mogą przesądzić również inne przepisy ustawy Prawo budowlane oraz załącznik do niej określający kategorie obiektów budowlanych.

Mając na uwadze ww. zakres sporu, powtórzyć należy za NSA, że problem będący istotą sporu w niniejszej sprawie wielokrotnie był przedmiotem wypowiedzi Naczelnego Sądu Administracyjnego i w tym zakresie wypracowana została jednolita linia orzecznicza, którą Naczelny Sąd Administracyjny w rozpoznawanej sprawie podzielił wykorzystując w poczynionych wywodach argumentację NSA przedstawioną w wyrokach z dnia 5 grudnia 2019 r., II FSK 3759/17; z dnia 16 lipca 2019 r., II FSK 3290/17; z dnia 18 września 2019 r., II FSK 3288/17 i z dnia 7 listopada 2019 r., II FSK 3742/17.

NSA wskazał ponadto, że zarzuty skargi dotyczą zakresu opodatkowania elektrowni wiatrowej zaś meritum zagadnienia prawnego stanowiącego przedmiot skargi, było przedmiotem rozważań w wyroku składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 2018r., II FSK 2983/17.

Zasadnicze znaczenie z punktu widzenia istoty sporu ma ocena zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego, wskazanych w skardze, tj. art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. w zw. z art. 2 pkt 1 i 2 u.i.e.w.

Jak dalej wskazał NSA w ww. wyroku, rozstrzygnięcie sprawy wiąże się w istocie z ustaleniem, jak od dnia 1 stycznia 2017 r. należało rozpoznawać przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości w przypadku elektrowni wiatrowych, tj. czy przedmiot opodatkowania stanowił jedynie fundament oraz wieża (część budowlana), czy też całość, na którą składają się wymienione składniki budowlane oraz tzw. elementy techniczne elektrowni wiatrowej. NSA zaznaczył, że w wyniku zmian legislacyjnych dokonanych ustawą z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1276), m.in. w art. 3 pkt 3 Prawo budowlane, katalog budowli zawarty w tym przepisie został jednoznacznie uzupełniony o „części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych i innych urządzeń)”. Ustawodawca przywrócił zatem w tym zakresie brzmienie przepisu w stanie prawnym obowiązującym do dnia 15 lipca 2016 r. Zarazem oznacza to, że w świetle obowiązujących obecnie unormowań, nie nastręcza trudności identyfikacja przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Dokonując ustaleń w tym zakresie, zastosowanie znajdą wyłącznie przepisy u.p.o.l. (art. 2 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 1a ust. 1 pkt 2) oraz art. 3 pkt 3 u.p.b.

Rozstrzygnięcie sporu odnośnie do wykładni przepisów w zakresie opodatkowania podatkiem od nieruchomości elektrowni wiatrowych wymaga w pierwszej kolejności odwołania się do treści właściwego przepisu ustawy podatkowej. Zakres przedmiotowy opodatkowania podatkiem od nieruchomości sprecyzowany został w art. 2 ust. 1 u.p.o.l. Pozostałe jednostki redakcyjne art. 2 wskazują katalog nieruchomości wyłączonych z przedmiotu opodatkowania.

W art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. wymienione zostały „budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej”. Definicja budowli nakreślona została w art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., w świetle której oznacza ona „obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem”. W sprawie nie jest sporne, że elektrownie wiatrowe są „związane z prowadzeniem działalności gospodarczej”. Wątpliwości wiążą się ze sposobem postrzegania definicji budowli.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., budowla to: 1) obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego (niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury); 2) urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem.

W wyroku z 13 września 2011 r., P 33/09 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „definicje wyrazów budynek i budowla, sformułowane w art. 1a ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.o.l., obarczają nie tylko mankamenty, które zostały stwierdzone przy okazji analizy Prawa budowlanego, lecz one same stanowią źródło nowych niejasności”. Sąd konstytucyjny potwierdził wprawdzie, że posługiwanie się w tekście prawnym odesłaniami jest zgodne z dyrektywami zawartymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), to jednak wyraźnie wskazywał na konieczność zapewnienia gwarancji dostatecznej określoności regulacji prawnych. Powtórzono to zostało m.in. w wyroku z 13 grudnia 2017 r., SK 48/15. Nie decydując się w orzeczeniu z 13 września 2011 r. na stwierdzenie niekonstytucyjności wymienionych regulacji, Trybunał zarazem wskazał na sposób odtworzenia na ich podstawie norm prawnych, jako wypowiedzi warunkujących ich zgodność z Ustawą Zasadniczą. Należy zatem za Trybunałem Konstytucyjnym powtórzyć, że z punktu widzenia standardów konstytucyjnych zakresem przedmiotowym opodatkowania podatkiem od nieruchomości mogą zostać objęte budowle w rozumieniu art. 3 pkt 3 u.p.b., należące do kategorii obiektów, które *expressis verbis* wymieniono w tym przepisie, innych przepisach tej ustawy lub załączniku do niej, będące wraz z instalacjami i urządzeniami obiektem budowlanym.

Jednocześnie Trybunał zwrócił uwagę, iż „nie jest wykluczone, że o statusie poszczególnych obiektów i urządzeń współdecydować będą również inne przepisy rangi ustawowej, uzupełniające, modyfikujące czy doprecyzowujące prawo budowlane”. To ostatnie spostrzeżenie wiąże się z wyjaśnieniem użytego w art. 1a ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.o.l. wyrażenia: „przepisy prawa budowlanego”, a nie „przepisy Prawa budowlanego”. Tylko posłużenie się przez ustawodawcę drugim z tych zwrotów pozwalałoby na przyjęcie tezy o jednoznacznym odesłaniu do Prawa budowlanego. Za błędne wobec tego uznać należy wnioskowanie, że art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., poprzez zwrot „w rozumieniu przepisów prawa budowlanego” odsyła wyłącznie do Prawa budowlanego.

NSA w ww. wyroku wskazał, że w jego ocenie, art. 2 pkt 1 u.i.e.w. uzupełnia katalog budowli wyszczególnionych w art. 3 pkt 3 u.p.b. W ocenie NSA, podstawowe znaczenie dla oceny prawidłowości zawartego w art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. odesłania ma użyty w art. 2 pkt 1 u.i.e.w. zwrot legislacyjny „w rozumieniu przepisów prawa budowlanego”. Skoro nakreślona w art. 2 pkt 1 u.i.e.w. definicja elektrowni wiatrowych została skonstruowana na potrzeby „przepisów prawa budowlanego”, to okoliczność ta nie może zostać nieuwzględniona w procesie wykładni art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. NSA powtórzył przy tym, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie P 33/09 zauważył, iż „nie jest wykluczone, że o statusie poszczególnych obiektów i urządzeń współdecydować będą również inne przepisy rangi ustawowej, uzupełniające, modyfikujące czy doprecyzowujące prawo budowlane”. NSA podkreślił jednocześnie, że art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. odsyła do „przepisów prawa budowlanego” w odniesieniu do pojęcia „obiektu budowlanego” (czy też „urządzenia budowlanego”), a nie budowli. Do elektrowni wiatrowych zastosowanie znajduje definicja obiektu budowlanego zawarta w 3 pkt 1 Prawa budowlanego w powiązaniu z kategorią XXIX załącznika do Prawa budowlanego, a więc pojęcie ukształtowane w „przepisach prawa budowlanego”.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w rozpoznawanej sprawie nie można także pominąć znaczenia regulacji art. 17 u.i.e.w., jako potwierdzającej fakt zmiany opodatkowania elektrowni wiatrowych, dokonanej 1 stycznia 2017 r. Zgodnie z tym przepisem, „od dnia wejścia w życie ustawy do dnia 31 grudnia 2016 r. podatek od nieruchomości dotyczący elektrowni wiatrowej ustala się i pobiera zgodnie z przepisami obowiązującymi przed dniem wejścia w życie ustawy”.

W ocenie NSA wyrażonej w ww. wyroku, przepis ten w kontekście art. 2 pkt 1 u.i.e.w. wskazuje, że 1 stycznia 2017 r. nastąpiła zmiana sposobu ustalania przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości, mająca zasadniczy wpływ na wysokość opodatkowania tym podatkiem elektrowni wiatrowych.

Jednak za usprawiedliwiony wobec tego uznał NSA pogląd o istnieniu podstaw do uznania, że przepisy u.i.e.w., a zwłaszcza art. 2 ust. 1 tej ustawy, miały

zastosowanie do skonstruowania normy prawnej regulującej przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Analiza art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. w związku z art. 3 pkt 1 i art. 3 pkt 3 u.p.b. oraz opisu zawartego w załączniku do u.p.b., w kontekście relacji tych unormowań do art. 2 pkt 1 u.i.e.w. wskazuje, że ten ostatni przepis uzupełnia, a nawet modyfikuje regulacje u.p.b.

NSA wskazał, że koniecznym w rozpoznawanej sprawie było obszerne przytoczenie przesłanek uzasadnienia wyroku NSA z dnia 22 października 2018 r. wydanego w składzie poszerzonym w sprawie II FSK 2983/17, z tego względu, że Naczelny Sąd Administracyjny podzielił wynikające zeń konkluzje, zaś jednocześnie wynika z niego jednoznacznie, że podniesione przez Skarżącą zarzuty odnoszące się do naruszenia przepisów prawa materialnego, tj. ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, prawa budowanego i ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, nie zasługują na uwzględnienie.

Odnosząc się z kolei do postawionych w uzasadnieniu zarzutów skargi zarzutów w zakresie naruszenia art. 32 ust. 1 i art. 84 Konstytucji oraz art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Sąd i te zarzuty uznał za bezzasadne.

Sąd wskazuje, że w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonej w wyroku wydanym w rozpoznawanej sprawie, nie są uzasadnione zarzuty Skarżącej nawiązujące do naruszenia przepisów Konstytucji RP. Jak bowiem wskazał NSA obowiązek dokonywania prokonstytucyjnej wykładni przepisów nie oznacza bezpośredniego stosowania przez organy podatkowe norm Konstytucji, gdyż przepisy ustawy zasadniczej dotyczące prawa daninowego, nakazują regulowanie tej materii ustawami zwykłymi (art. 84 i art. 217 Konstytucji).

NSA uznał w ww. wyroku, że Organ nie uchybił też zasadzie równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Sąd ten podkreślił, że na gruncie obowiązującej Konstytucji RP ustawodawca dysponuje szerokim zakresem swobody w regulowaniu życia społeczno-gospodarczego. W odniesieniu do zasady równości oznacza to, że wybór kryteriów różnicowania w poszczególnych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego należy do ustawodawcy (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 2002 r., P 10/01, publ. OTK-A 2002/3/35).

Ma to oczywiście związek z uprawnieniem ustawodawcy do samodzielnego określania założeń polityki gospodarczej, w ramach czego ma on prawo do przyjmowania środków umożliwiających stymulowanie rozwoju określonych branż czy działów gospodarki, w tym w zakresie prawa daninowego. Kontrola tego typu zachowań przez sądy administracyjne nie jest dopuszczalna. NSA w pełni podzielił m.in. poglądy zaprezentowane w odniesieniu do zasady równości w wyroku NSA z 18 września 2019, II FSK 3288, sformułowane na tle podobnej kwestii do tej, jaka jest przedmiotem sporu w niniejszej sprawie.

NSA wskazał ponadto, że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika (m.in. uwagi zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2017 r., SK 48/15), że wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasada równości nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej. Zasada ta zarazem nakazuje nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które taką cechę posiadają oraz podmiotom, które jej nie posiadają. W rozpoznawanej sprawie uznać należy, na co wskazał NSA w ww. wyroku, że cechą prawnie relewantną, do której nawiązuje Trybunał Konstytucyjny, nie jest ogólnie produkcja energii elektrycznej, lecz jej wytwarzanie z użyciem turbiny napędzanej wiatrem. Sytuacja prawna tych podmiotów w zakresie określenia przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości jest taka sama (tak NSA w wyroku z 18 września 2019, II FSK 3288). U każdego z nich bowiem tym przedmiotem jest elektrownia wiatrowa (budowla) składająca się z części budowlanych i technicznych. Ustawa nie zawiera unormowań skutkujących wyodrębnieniem w tej grupie podatników traktowanych odmiennie niż pozostali przedsiębiorcy. Tak samo w odniesieniu do analogicznego problemu argumentował NSA w wyroku z 18 września 2019, II FSK 3288 i NSA w rozpoznawanej sprawie stanowisko to w pełni podzielił. Jak dalej wskazano z zasady zaufania do organów państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika zakaz dokonywania zmian w zakresie opodatkowania. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zaznaczał, że dopuszczalne jest ograniczenie określonych wartości i zasad konstytucyjnych, jeżeli nie ma ono charakteru arbitralnego i uzasadnione jest potrzebą ochrony innych wartości konstytucyjnych, posiłkując się w tym zakresie zasadą proporcjonalności. W wyroku z dnia 27 czerwca 2006 r., K 16/05 (opubl.: OTK–A 2006 nr 6 poz. 69) wskazał, że bezwzględna ochrona zasady praw nabytych prowadziłaby do petryfikacji systemu prawnego, uniemożliwiając wprowadzenie niezbędnych zmian w obowiązujących regulacjach prawnych, w sytuacji zmiany warunków społecznych lub gospodarczych.

Naczelny Sąd Administracyjny w ww. wyroku wydanym w rozpoznawanej sprawie uznał również, że jakkolwiek zasadnicza zmiana wprowadzona ustawą o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych polegała na rozszerzeniu od dnia 1 stycznia 2017 r. przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości, to jednak rozszerzenie to nie ma charakteru dyskryminującego, gdyż znajduje zastosowanie jednakowo do wszystkich podmiotów prowadzących tego rodzaju działalność na terytorium kraju. Decyzja ustawodawcy o rozszerzeniu definicji budowli w przypadku elektrowni wiatrowej, jeżeli tylko nie skutkuje nieuzasadnionym zróżnicowaniem sytuacji podmiotów posiadających elektrownie wiatrowe, wpisuje się

w zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy, który tym samym daje wyraz temu, jakie wartości społeczne korzystają z pierwszeństwa ochrony.

Sąd wskazuje również, że w ocenie NSA wyrażonej w ww. wyroku wydanym w rozpoznawanej sprawie brakuje podstaw do uwzględnienia zarzutu naruszenia art. 107 TFUE poprzez wprowadzenie definicji elektrowni wiatrowej jako budowli, która potencjalnie mogłaby zwiększać obciążenia fiskalne.

W powyższym zakresie NSA wskazał na pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lutego 2019 r., II FSK 1893/17, zgodnie z którym rozważania na temat ewentualnej ingerencji sądu krajowego w celu zapobieżenia dyskryminacji spowodowanej udzieleniem niedozwolonej pomocy publicznej przez państwo członkowskie UE, względnie wystąpienia do TSUE z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym konkretnego przypadku ewentualnego udzielenia niedozwolonej pomocy publicznej przez nieopodatkowanie podatkiem od nieruchomości elementów technicznych elektrowni innych, niż wiatrowe, wymaga uprzedniego rozważenia, czy w badanym przypadku w ogóle wystąpiły przesłanki do choćby potencjalnego stwierdzenia możliwości wystąpienia pomocy publicznej w postaci uzyskania przez niektórych uczestników rynku unijnego selektywnej korzyści. Wymaga to odniesienia się do treści art. 107 ust. 1 TFUE. Jak wskazano w wyroku TSUE z dnia 21 grudnia 2016 r. C-20/15 P i C-21/15 P (publ. <https://curia.europa.eu>), uznanie określonego środka krajowego za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE wymaga łącznego spełnienia czterech warunków: po pierwsze, musi to być interwencja państwa lub przy użyciu zasobów państwowych; po drugie, interwencja ta musi być w stanie wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi; po trzecie, musi przyznawać beneficjentowi selektywną korzyść; po czwarte, musi zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem. Istotnego znaczenia nabiera ocena spełnienia warunku selektywnej korzyści, co wymaga ustalenia, czy w ramach danego systemu prawnego kwalifikowany środek krajowy może sprzyjać niektórym przedsiębiorcom lub produkcji niektórych towarów w porównaniu z innymi, znajdującymi się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej w świetle celu przyświecającego temu systemowi i tym samym poddaniu ich odmiennemu traktowaniu, które może zostać zasadniczo uznane za dyskryminacyjne. Gdy sporny środek pomyślany jest jako system pomocy, a nie pomoc indywidualna, to na Komisji Europejskiej spoczywa obowiązek udowodnienia, że przyznaje on wyłączną korzyść niektórym przedsiębiorstwom lub niektórym sektorom działalności. Środek przyznający korzyść podatkową, który mimo iż nie wiąże się z przeniesieniem zasobów państwowych, stawia beneficjentów w sytuacji korzystniejszej od innych podatników, może przysparzać selektywnej korzyści beneficjentom i tym samym stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Natomiast takiej pomocy w rozumieniu tego przepisu nie

stanowi korzyść podatkowa wynikająca z ogólnego przepisu mającego zastosowanie, bez zróżnicowania, do wszystkich podmiotów gospodarczych. W celu uznania krajowego środka podatkowego za „selektywny” należy w pierwszej kolejności zidentyfikować powszechny lub „normalny” system podatkowy obowiązujący w danym państwie członkowskim, a następnie wykazać, że dany środek stanowi odstępstwo od owego powszechnego systemu, jako że wprowadza on zróżnicowanie wśród podmiotów gospodarczych znajdujących się, w świetle celu przyświecającego temu powszechnemu systemowi, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej (por. wyrok TSUE w sprawie C-20/15 P i C-21/15 P, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo). NSA wskazał również, że w doktrynie przyjmuje się, że formami udzielania przez państwa członkowskie UE pomocy publicznej są takie, które prowadzą do zmniejszenia ciężarów, które normalnie obciążają budżet przedsiębiorstwa, a które nie są subwencjami w ścisłym tego słowa znaczeniu, lecz mają taką samą naturę oraz wywierają podobny efekt. Jako przykłady mechanizmów podatkowych wskazuje się zwolnienie od podatku, obniżenie podstawy opodatkowania, przyznanie kredytu podatkowego, częściowy zwrot podatku, potrącenia podatkowe, wyłączenie spod opodatkowania niektórych przedsiębiorstw. Prócz tego wskazano na tzw. opodatkowanie asymetryczne, które sprowadza się do tego, że pewnemu podatkowi o stosunkowo wąskim zakresie opodatkowania zostaje poddana pewna grupa osób, zaś inna nie podlega mu, mimo że powinna zostać opodatkowana (por. M. Kalinowski *Pomoc państwa dla przedsiębiorców w prawie Unii Europejskiej a podatki bezpośrednie*, Toruń 2016, s. 59–60, 62–63 i 66). Podstawowymi formami udzielania pomocy publicznej w drodze regulacji podatkowych są zwolnienia i ulgi podatkowe, preferencyjne stawki podatkowe, czy redukcja podstawy opodatkowania.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku wydanym w rozpoznawanej sprawie powołał się również na pogląd wyrażony w wyroku NSA w sprawie II FSK 1893/17, w którym wskazano, że pomoc państwa utożsamiać należy z udzieleniem beneficjentowi określonej korzyści przy użyciu zasobów państwa, która może przybrać postać m.in. preferencyjnych stawek podatkowych, stanowiących odstępstwo od systemu powszechnie obowiązującego. Cechą charakterystyczną tak rozumianej pomocy państwa jest ubieganie się beneficjenta o tę pomoc oraz uzyskanie przez beneficjenta określonej korzyści podatkowej. Z kolei selektywność pomocy odniesiona jest do zastosowania jej wobec przedsiębiorstw znajdujących się w porównywalnej sytuacji faktycznej lub prawnej.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonej w wyroku wydanym w rozpoznawanej sprawie, w 2017 r. nie doszło do udzielenia jakiegokolwiek pomocy publicznej domniemanym beneficjentom, za których Skarżąca uważa przedsiębiorców wytwarzających energię elektryczną przy wykorzystaniu innych źródeł niż energia wiatru. W wyniku wprowadzenia regulacji wynikających z u.i.e.w.

przedsiębiorcy ci nie otrzymali żadnej dotacji lub subwencji, ani nie mogli się ubiegać o jakąkolwiek korzyść podatkową w postaci ulgi, zwolnienia lub zaniechania poboru. Nie doszło więc w ich sytuacji podatkowej do żadnej interwencji przy użyciu zasobów państwa. Ewentualne pogorszenie warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców wytwarzających energię wiatrową w następstwie podwyższenia opodatkowania podatkiem od nieruchomości majątku służącego do prowadzenia tej działalności nie powinno być również poczytywane i utożsamiane z udzieleniem asymetrycznej, selektywnej korzyści nieokreślonemu bliżej gronu przedsiębiorców wytwarzających energię elektryczną z innych źródeł. Czyli inaczej mówiąc, wytwarzających energię w inny sposób, z zastosowaniem odmiennych technologii i odmiennych urządzeń technicznych, skoro warunkiem uznania pomocy państwa za selektywną jest skierowanie jej do niektórych przedsiębiorstw spośród znajdujących się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej. O porównywalności istotnych cech prowadzenia działalności gospodarczej można, w ocenie NSA, mówić wyłącznie w odniesieniu do przedsiębiorców zajmujących się energetyką wiatrową, a nie do wszystkich przedsiębiorców branży energetycznej, względnie nawet do wszystkich przedsiębiorców wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych, tak na gruncie przepisów krajowych jak i unijnych. NSA przypominał, że przedmiotem opodatkowania w podatku od nieruchomości są grunty, budynki lub ich części i budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, czyli takie które są w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą (art. 2 ust. 1 pkt 1–3 w zw. z art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l.). Dokonując identyfikacji poszczególnych budynków, budowli i gruntów służących działalności gospodarczej polegającej na wytwarzaniu energii elektrycznej nie można dokonywać generalizacji, czy też prostego porównania i ich przyporządkowania do identycznych lub spełniających podobne funkcje części budowli bądź elementów technicznych budowli, bądź części budowlanych urządzeń technicznych w różnych elektrowniach.

Ponadto NSA w ww. wyroku z dnia 14 października 2020 r., II FSK 1596/18 uznał, że w przypadku ustalenia podstawy opodatkowania podatkiem od nieruchomości w przypadku budowli elektrowni wiatrowej w 2017 r. trudno mówić o typowym zwolnieniu czy uldze podatkowej, ale niewątpliwie na skutek przyjętej regulacji przedsiębiorcy realizujący inwestycje w elektrownie wiatrowe mieli podwyższoną podstawę opodatkowania, co spowodowało w rezultacie wyższe opodatkowanie podatkiem od nieruchomości. Należy jednak rozważyć, czy tym samym oznaczało to nieuprawnione, a zatem asymetryczne uprzywilejowanie przedsiębiorców pozyskujących energię elektryczną z innego źródła niż elektrownie wiatrowe.

Mając na uwadze ww. oceny prawne zawarte w wyroku NSA z dnia 14 października 2020 r., II FSK 1596 i art. 153 oraz 190 P.p.s.a. za niezasadne Sąd uznał zarzuty skargi w powyżej wskazanym zakresie.

Sąd przypomina w tym miejscu, że NSA w wyroku wydanym w rozpoznawanej sprawie za zasadny uznał jednak zarzut skargi kasacyjnej w zakresie zarzut naruszenia art. 4 ust. 1 pkt 3 i art. 4 ust. 5 u.p.o.l. Skarżąca podnosiła, że nie jest możliwe ustalenie podstawy opodatkowania elektrowni wiatrowej z wykorzystaniem wartości początkowej w rozumieniu przepisów o podatkach dochodowych ponieważ z braku danych koniecznych do ustalenia podstawy opodatkowania w taki sposób, podstawę opodatkowania powinna stanowić wartość rynkowa określona na dzień powstania obowiązku podatkowego. W przedmiotowej sprawie Skarżąca, wnosząc o stwierdzenie nadpłaty, kwestionowała zadeklarowaną podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości elektrowni wiatrowych. Organ podatkowy, aby ustalić czy nadpłata powstała, a jeśli tak, to w jakiej wysokości, obowiązany był określić podstawę opodatkowania w nawiązaniu do art. 4 ust. 1 pkt 3 lub ust. 5 u.p.o.l. Dopiero bowiem określenie prawidłowej podstawy opodatkowania elektrowni wiatrowych jako budowli i zastosowanie właściwej stawki podatku może dać odpowiedź czy podatnik prawidłowo zadeklarował i zapłacił podatek z tego tytułu. Istotna jest zatem ocena czy podstawę opodatkowania stanowi wartość, o której mowa w przepisach o podatkach dochodowych, ustalona na dzień 1 stycznia roku podatkowego, stanowiąca podstawę obliczania amortyzacji w tym roku, czy też zastosowanie w przedmiotowej sprawie art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. nie jest możliwe ze względu na sposób ujęcia obiektu w ewidencji środków trwałych, co powoduje, że podstawę opodatkowania stanowi ich wartość rynkowa, określona przez podatnika na dzień powstania obowiązku podatkowego.

NSA wskazał w powyższym zakresie, że w odpowiedzi na wezwania organu Skarżąca przedłożyła wykaz środków trwałych podlegających opodatkowaniu według korekty deklaracji oraz wykaz wszystkich środków trwałych położonych na terenie Gminy S. SKO w swojej decyzji podkreśliło, że w sprawie organy określiły wartość spornych budowli na podstawie zapisów ewidencji środków trwałych. NSA wskazał na brak odniesienia się przez Sąd I instancji do powyższego zarzutu.

Odnosząc się zatem do ww. zarzutu, Sąd wskazuje, że zgodnie z art. 122 i art. 187 § 1 O.p. do organu podatkowego należy wyjaśnienie wszystkich okoliczności niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art. 122 O.p., oraz zasada zupełności postępowania dowodowego, zawarta w art. 187 O.p., nakładają na organ administracji publicznej prowadzący postępowanie obowiązek ustalenia stanu faktycznego na podstawie całościowo zebranego materiału dowodowego. Przy czym, zgodnie z art. 180 § 1 O.p., jako dowód

należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem.

W odniesieniu do opodatkowania budowli podatkiem od nieruchomości jedną z istotnych kwestii, jakie powinny być ustalone, jest wartość budowli, o której mowa w przepisach o podatkach dochodowych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., wartość ta powinna być ustalona na dzień pierwszego stycznia roku podatkowego w wysokości stanowiącej podstawę amortyzacji w tym roku, niepomniejszonej o odpisy amortyzacyjne. W przypadku budowli całkowicie zamortyzowanych, podstawę opodatkowania stanowi ich wartość z dnia pierwszego stycznia roku, w którym dokonano ostatniego odpisu amortyzacyjnego. Jeżeli od budowli nie dokonuje się odpisów amortyzacyjnych, podstawę opodatkowania stanowi ich wartość rynkowa (art. 4 ust. 5 u.p.o.l.). Nie można jednak zapominać, że wartość budowli powinien określić podatnik (będący osobą prawną), uwzględniając powyższe zasady w deklaracji podatkowej, którą ma obowiązek złożyć stosownie do art. 6 ust. 9 pkt 1 u.p.o.l. W razie wątpliwości co do prawidłowości podanej przez podatnika wartości budowli, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., organ podatkowy może i powinien ją zweryfikować w postępowaniu podatkowym za pomocą wszelkich dostępnych środków dowodowych.

Przy czym – zgodnie z ww. wyrokiem NSA wydanym w rozpoznawanej sprawie przedmiotem opodatkowania tym podatkiem objęte były od 1 stycznia 2017 r. wyłącznie fundament, wieża oraz elementy techniczne elektrowni wiatrowych, wymienione w art. 2 ust. 2 u.i.e.w.

Sąd przypomina ponownie, że dla ustalenia podstawy opodatkowania w rozpoznawanej sprawie – istotna jest ocena czy podstawę opodatkowania stanowi wartość, o której mowa w przepisach o podatkach dochodowych, ustalona na dzień 1 stycznia roku podatkowego, stanowiąca podstawę obliczania amortyzacji w tym roku, czy też zastosowanie w przedmiotowej sprawie art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l.

Skarżąca podnosi, że nie jest możliwe ustalenie podstawy opodatkowania elektrowni wiatrowej w oparciu o wartość początkową w rozumieniu przepisów o podatkach dochodowych ponieważ z braku danych koniecznych do ustalenia podstawy opodatkowania w taki sposób, podstawę opodatkowania powinna stanowić wartość rynkowa określona na dzień powstania obowiązku podatkowego.

SKO w swojej decyzji podkreśliło, że w sprawie organy określiły wartość spornych budowli, opierając się na zapisach ewidencji środków trwałych. Jak bowiem wynika z akt sprawy, Skarżąca na wezwanie organów przedłożyła wykaz środków trwałych podlegających opodatkowaniu według korekty deklaracji oraz wykaz wszystkich środków trwałych położonych na terenie Gminy S.

Sąd zauważa jednak, że z przedłożonego przez Skarżącą wykazu środków trwałych, przesłanych wraz z pismem z dnia 4 kwietnia 2017 r., wynika jedynie,

że wskazane w niej elektrownie wiatrowe ujęte zostały w ww. ewidencji Skarżącej, wskazana została data ich aktywacji, numer inwentarzowy i wartość. W odniesieniu do poszczególnych elektrowni w nawiasie zawarto informację: „fundament + wieża”. Analogiczne zestawienie załączono do deklaracji na podatek od nieruchomości za 2017 r. z 7 lutego 2017 r. Dodatkowo wraz z pismem z dnia 12 kwietnia 2017 r. Skarżąca przesłała „Wykaz budowli podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości”, w którym wskazano – w odniesieniu do poszczególnych elektrowni – odrębne elementy, tj. elektrownia (fundament + wieża) oraz elektrownia (turbina), wskazując ich daty aktywacji, wartości i numery inwentarzowy oraz wykaz środków trwałych położonych na terenie Gminy S. zawierający tożsame „rozbicie” elektrowni wiatrowych, tj. elektrownia (fundament + wieża) oraz elektrownia (turbina), ale i zawierający dodatkowe pozycje m.in. aparatura do pomiaru parametrów meteorologicznych, transformator olejowy, system CCTV.

W ocenie Sądu istotnym jest i to, że już we wniosku o stwierdzenie nadpłaty Skarżąca wskazywała, że w poprzedniej deklaracji korygującej przyjęła najbardziej niekorzystną interpretację przepisów prawa materialnego i ujęła w podstawie opodatkowania elektrowni wiatrowych łączną wartość wszystkich elementów budowlanych oraz wszystkich elementów technicznych wchodzących w skład elektrowni wiatrowej. Skoro zatem Skarżąca wskazywała, że przyjęła wartość wszystkich elementów technicznych wchodzących w skład elektrowni wiatrowych, tym samym – wobec ww. przedmiotu opodatkowania – koniecznym było ustalenie czy tak ujęte przez Skarżącą elementy techniczne elektrowni wiatrowych obejmowały swoim zakresem wszystkie elementy techniczne elektrowni czy też wyłącznie elementy techniczne wymienione w art. 2 ust. 2 u.i.e.w. Tylko bowiem te elementy techniczne, które wymienione zostały w art. 2 ust. 2 u.i.e.w. mogły zostać przyjęte do podstawy opodatkowania.

Na podstawie ww. stanu faktycznego sprawy organ I instancji wydał decyzję z dnia [...] maja 2017 r., w uzasadnieniu której wskazał, że w odniesieniu do 15 elektrowni wiatrowych WGT od nr [...] do [...] (turbina), które, w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, stanowią część składowa budowli jako jej elementy techniczne, tj.: wirnik z zespołem łopat, zespół przeniesienia napędu, generator prądotwórczy, układ sterowania i zespół gondoli wraz z mocowaniem i mechanizmem obrotu, nie stwierdzono nadpłaty. Z kolei organ odwoławczy, odnosząc się do podstawy opodatkowania, wskazał jednie (s. 13 zaskarżonej decyzji), że prawidłowe było ujęcie przez podatnika w deklaracji z dnia 10 lutego 2017 r. wartości elementów budowlanych oraz wszystkich technicznych wchodzących w skład elektrowni wiatrowej oraz że obowiązek dokonania ustaleń w zakresie wartości budowli przede wszystkim powinien być oparty na ewidencji

środków trwałych i tak też ustalono podstawę opodatkowania w rozpoznawanej sprawie.

Mając na uwadze ww. okoliczności, Sąd uznał, że organy, ustalając podstawę opodatkowania, w istocie ani nie zbadały, ani nie wykazały, czy na wskazane przez Skarżącą środki trwałe (turbina) składały się wyłącznie elementy wskazane w art. 2 ust. 2 u.i.e.w. Sąd ponownie podkreśla, że choć wartość budowli powinien określić podatnik (będący osobą prawną), uwzględniając powyższe zasady w deklaracji podatkowej, którą ma obowiązek złożyć stosownie do art. 6 ust. 9 pkt 1 u.p.o.l., to jednakże w razie wątpliwości co do prawidłowości podanej przez podatnika wartości budowli, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., organ podatkowy może i powinien ją zweryfikować w postępowaniu podatkowym za pomocą wszelkich dostępnych środków dowodowych. W tym bowiem zakresie związany jest zasadami wynikającymi z art. 122 i art. 187 § 1 O.p. Powyższe w rozpoznawanej sprawie jest o tyle istotne, że na skutek ww. opisanych zmian prawnych w czasie ujmowania przez podatników w ewidencji środków trwałych elektrowni wiatrowych nie było wiadomym, które z jej elementów technicznych staną się przedmiotem opodatkowania, co w efekcie przełożyło się na ujmowanie w tej ewidencji nie tylko elementów wymienionych w art. 2 ust. 2 u.i.e.w., co organy powinny mieć szczególnie na uwadze, prowadząc postępowanie dowodowe w rozpoznawanej sprawie w zakresie ustalenia podstawy opodatkowania.

W kontekście powyższego Sąd zauważa, że Skarżąca w piśmie procesowym z 2 stycznia 2018 r. zakwestionowała zastosowanie przez organ do ustalenia podstawy opodatkowania metodologii przewidzianej w art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l.

Jak bowiem wskazała do ustalenia podstawy opodatkowania stosowanie tej metodologii nie jest możliwe ze względu na sposób ujęcia budowli w ewidencji środków trwałych prowadzonych przez Skarżącą. Przedstawiła sposób ujęcia w jej ewidencji środków trwałych elementów składających się na elektrownię wiatrową. W ocenie Skarżącej podstawa opodatkowania powinna zostać określona na poziomie ich wartości rynkowej na dzień powstania obowiązku podatkowego, tj. 1 stycznia 2017 r., zgodnie z art. 4 ust. 5 u.p.o.l. Potwierdza to, w ocenie Sądu, zasadność stanowiska o braku zupełnych ustaleń faktycznych w zakresie ustalenia przez organy podstawy opodatkowania w odniesieniu do spornych elektrowni wiatrowych.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie, że zarówno organ I jak i II instancji nie wykazały w uzasadnieniu wydanych decyzji w jaki sposób dokonały ustalenia jak i ewentualnego wyliczenia podstawy opodatkowania. Skoro bowiem za podstawę opodatkowania przyjęto wartości budowli, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., organ powinien wykazać, że zakres wskazanych w ww. ewidencji środków trwałych elementów technicznych elektrowni wiatrowych pokrywa się z zakresem art. 2 ust. 2 u.i.e.w., a jeżeli zakres środków trwałych w tym zakresie jest szerszy

aniżeli wskazany w art. 2 ust. 2 u.i.e.w., organy powinny wykazać „klucz” którym posłużyły się w celu wyodrębnienia elementów wskazanych w art. 2 ust. 2 u.i.e.w. i ich wartości. Takich ustaleń w rozpoznawanej sprawie, w ocenie Sądu, zabrakło. Sąd po raz kolejny wskazuje bowiem, że w razie wątpliwości co do prawidłowości podanej przez podatnika wartości budowli, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., organ podatkowy może i powinien ją zweryfikować w postępowaniu podatkowym za pomocą wszelkich dostępnych środków dowodowych.

Brak pełnego odniesienia się przez organy w uzasadnieniu wydanych rozstrzygnięć do ustalenia podstawy opodatkowania w rozpoznawanej sprawie w odniesieniu do spornych elektrowni wiatrowych, w ocenie Sądu, stanowi w istocie o braku rozpoznania przedmiotowej sprawy – w tym zakresie – przez organy i naruszenie nie tylko art. 210 § 4 O.p. lecz w szczególności art. 122 O.p. i art. 187 § 1 O.p. Tym samym przedwcześnie okazała się ocena naruszenia przepisów prawa materialnego w zakresie ustalenia przez organy podstawy opodatkowania w odniesieniu do spornych elektrowni wiatrowych.

W toku posiedzenia w dniu 10 lutego 2021 r., na podstawie art. 106 § 3 P.p.s.a. oddalił wnioski dowodowe Skarżącej. Jak bowiem wskazał NSA w ww. wyroku z dnia 14 października 2020 r., II FSK 1596/18 sprawozdania finansowe Skarżącej za ubiegłe lata mające zobrazować istotny wzrost obciążeń z tytułu podatku od nieruchomości w 2017 r. nie mogły przyczynić się do wyjaśnienia istotnych wątpliwości w sprawie opodatkowania elektrowni wiatrowych.

Rozpoznając sprawę ponownie, organy uwzględnią powyższe rozważania, w tym w szczególności w zakresie konieczności ustalenia zakresu ujęcia w ewidencji środków trwałych Skarżącej elementów technicznych spornych elektrowni wiatrowych przez pryzmat art. 2 ust. 2 u.i.e.w. W tym też zakresie organy poczynią adekwatne ustalenia faktyczne i prawne, które znajdą pełne odzwierciedlenie w uzasadnieniu wydanych decyzji stosowanie do art. 210 § 4 O.p.

Z podanych wyżej powodów Sąd, działając na podstawie art. 145 § 1 ust. 1 lit c) P.p.s.a., uchylił zaskarżoną decyzję wraz z poprzedzającą ją decyzją organu I instancji.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 i 205 § 2 P.p.s.a.

RECENZJE



Rafał Dowgier
dr hab. prof. UwB
Uniwersytet w Białymstoku
e-mail: r.dowgier@uwb.edu.pl
ORCID: 0000-0003-1583-086X



**Małgorzata Ofiarska, Zbigniew Ofiarski,
Fundusz dróg samorządowych. Komentarz
Wolters Kluwer, Warszawa 2020**

ISBN 978-83-8187-105-1, ss. 336

Komentowanie regulacji prawnych w dzisiejszych, bardzo dynamicznych z punktu widzenia działań legislacyjnych czasach, jest dość ryzykowne. Przepisy zmieniają się tak szybko, co w ostatnim czasie zasadniczo tłumaczone jest koniecznością walki z pandemią wirusa SARS-CoV-2, że niekiedy trudno jest za tymi zmianami nadążyć. Komentarze do ustaw dezaktualizują się już w trakcie pisania lub zaraz po ich napisaniu. Na szczęście większość zmian nie ma charakteru zasadniczego, a stanowią one w dużej mierze wyraz doraźnych potrzeb związanych z funkcjonowaniem systemu prawnego.

We wstępie do recenzowanego opracowania wskazano, że uwzględnia ono stan prawny obowiązujący na dzień 25 października 2019 roku. W tej dacie Autorzy komentowali ustawę z dnia 23 października 2018 roku o Funduszu Dróg

Samorządowych¹. Jednak na mocy nowelizacji dokonanej z dniem 31 grudnia 2020 roku² wskazana ustawa otrzymała nową, lepszą w ocenie ustawodawcy nazwę. Aktualnie akt ten dotyczy Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Zasadnicze cele Funduszu pozostały bez zmian, ale jak wskazano w uzasadnieniu do projektu nowelizacji, „Omawiana zmiana ma na celu zaakcentowanie roli jaką ma Fundusz jako podstawowe wsparcie finansowe dla realizacji inwestycji w infrastrukturę lokalną, szczególnie po planowanym objęciu dofinansowaniem zadań obwodnicowych i zadań obejmujących wyłącznie poprawę bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych. Są to bowiem zadania, które w niewątpliwy sposób pozytywnie wpływają na rozwój dróg oraz poziom bezpieczeństwa drogowego. Zwiększenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym i rozwój dróg jest zaś priorytetem Rady Ministrów”. Z pewnością wskazane cele są też priorytetem samorządu, ale zmiana ustawy miała, jak się wydaje, podkreślić, że finansowanie następuje poprzez fundusz państwowy. Nie jest to argument przekonujący. Słusznie bowiem we wprowadzeniu do komentarza wskazuje się na § 16 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”³, zgodnie z którym tytuł ustawy powinien odzwierciedlać jej przedmiot. Pomimo zmiany nazwy analizowanego aktu bez zmian pozostaje jego przedmiot – reguluje on problematykę wyodrębnionego funduszu celowego, którego środki są przeznaczone na realizację zadań w zakresie budowy, przebudowy lub remontu dróg gminnych, powiatowych oraz wojewódzkich i budowy mostów zlokalizowanych w ciągu tych dróg. Po nowelizacji finansowanie z Funduszu objęło również budowę obwodnic zlokalizowanych w ciągu wskazanych dróg, a także inwestycje na drogach zarządzanych przez prezydentów miast na prawach powiatu będących siedzibą wojewody lub sejmiku województwa. Rozszerzenie zakresu ustawy nie zmieniło istoty jej regulacji, stąd z pewnością nie było merytorycznych przesłanek do zmiany samej nazwy Funduszu, jak i tytułu ustawy, która reguluje jego funkcjonowanie.

Pomimo tego, że analizowana ustawa po opublikowaniu komentarza została znowelizowana, to w zasadniczej części pozostaje on nadal aktualny. Już w tym miejscu docenić należy wysiłek Autorów związany nie tylko z analizą szczegółowych rozwiązań z zakresu finansowania inwestycji w zakresie dróg samorządowych, lecz także z szerszym kontekstem finansów publicznych. Pozwalają one zrozumieć ogólne mechanizmy związane z finansowaniem zadań samorządowych. Świadczy

¹ Dz.U. poz. 2161 ze zm.

² Ustawa z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2338).

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 283 ze zm.

to też o rozległej wiedzy Autorów, których zainteresowania badawcze znacznie wykraczają poza zakres komentowanej ustawy. Należy jednak docenić, że znaleźli czas na podjęcie tej z perspektywy praktyki niezmiernie ważnej problematyki.

Zasadnicze z punktu widzenia komercyjnego wydawcy publikacji książkowych znaczenie mają takie elementy jak trafność podjętej problematyki oraz jej oryginalność na rynku wydawniczym, a także walory praktyczne. Skoro więc wydawnictwo Wolters Kluwer zdecydowało się opublikować w wersji papierowej przedmiotowy komentarz (aktualnie taka wersja nie jest wcale oczywista, gdyż ilość zmian w przepisach przemawia za przygotowaniem łatwych do aktualizacji opracowań elektronicznych), to wskazane kryteria uznało za spełnione. W mojej ocenie tak właśnie jest – mamy do czynienia z opracowaniem dotyczącym stosunkowo nowego aktu prawnego, który nie doczekał się do tej pory omówienia. I pewnie w najbliższym czasie nikt, poza Autorami recenzowanego komentarza, tą problematyką nie będzie się szerzej zajmował, ponieważ wyczerpali przedmiotową problematykę, oczywiście w zakresie stanu prawnego sprzed nowelizacji. Zmiany z łatwością mogą być jednak uwzględnione przy kolejnym wydaniu komentarza, bo zainteresowanie nim z pewnością będzie duże. I w tym miejscu warto postawić pytanie o to, do kogo opracowanie jest adresowane? Przede wszystkim widzę dwie grupy takich odbiorców. W pierwszej kolejności będą to osoby odpowiedzialne za przygotowanie w jednostkach samorządu terytorialnego wniosków o dofinansowanie. Chodzi tutaj nie tylko o pracowników właściwych urzędów, ale także profesjonalnych pełnomocników (radców prawnych, adwokatów), którzy prowadzą obsługę prawną jednostek samorządu terytorialnego. Drugą zasadniczą grupą adresatów komentarza będą osoby odpowiedzialne za weryfikację wniosków oraz przyznawanie dofinansowania. Nie może też umknąć uwadze fakt, że mamy do czynienia ze sprawami finansowymi, które podlegają nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych. Idąc dalej, rozstrzygnięcia nadzorcze izb podlegają zaskarżeniu do sądów administracyjnych, co wskazuje na kolejną kategorię podmiotów, które mogą być zainteresowane omawianym komentarzem.

Za racji wykonywanego zawodu nie mogę też nie wspomnieć o wpływie komentarza na naukę prawa finansów publicznych. Nie jest przecież tak, że istnieje zupełny rozdział teorii od praktyki, a wręcz przeciwnie, uważam, że obszary te wzajemnie się przenikają. Komentarz jest tego dowodem. Zrozumienie omówionych w nim mechanizmów wymaga niekiedy nie tylko dobrej znajomości szczegółowych regulacji ustawy dotyczącej Funduszu, lecz także szerszego kontekstu finansowania

zadań publicznych, w tym finansowania pozabudżetowego⁴. I odwrotnie – konkretne rozwiązania omówione w komentarzu pozwalają zrozumieć podstawowe mechanizmy funkcjonowania finansów publicznych.

Reasumując tę część recenzji, z pełnym przekonaniem należy stwierdzić, że mamy do czynienia z opracowaniem przede wszystkim z punktu widzenia praktyki potrzebnym. Przedstawione przez Autorów zagadnienia są stosunkowo nowe i nie doczekały się do tej pory opracowania o charakterze monograficznym. Pozwala to postawić tezę, że komentarz spotka się z dużym zainteresowaniem osób, które zetkną się w różnych aspektach z problematyką finansowania samorządowych inwestycji drogowych.

Przed bardziej szczegółowym odniesieniem się do merytorycznych wartości opracowania, należy poruszyć kwestie formalne. W tym aspekcie gwarantem wysokiego poziomu wydawniczego jest renomowane wydawnictwo Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. Publikacja ukazała się w serii wydawniczej „Komentarze Praktyczne” i posiada znany już i doceniany na rynku układ. Szczegółowa analiza przepisów poprzedzona jest wprowadzeniem, w którym Autorzy przedstawiają m.in. przyczyny uchwalenia komentowanej regulacji, cel opracowania oraz sposób przedstawienia analizowanej materii.

Sam komentarz opiera się na usystematyzowanym omówieniu kolejnych przepisów ustawy. Warto zwrócić uwagę na to, że w ramach bardziej rozbudowanych jednostek redakcyjnych aktu, Autorzy podzielili swoje rozważania na części, z zasady poprzedzone uwagami wprowadzającymi. Ich celem jest ogólne wprowadzenie do bardziej szczegółowej problematyki zasadniczo poprzez przedstawienie zakresu danej regulacji (artykułu). Podział treści merytorycznych na części sprzyja przede wszystkim poruszaniu się czytelnika w gąszczu wielu zagadnień. Prezentowane wywody są dzięki temu uporządkowane i przejrzyste. Myślę, że pomimo tego, iż nie mamy do czynienia z komentarzem nazbyt obszernym, dodatkowym atutem wydania mogłoby być sporządzenie indeksu rzeczowego, który w jeszcze większym stopniu ułatwiłby czytelnikom odszukanie interesujących ich zagadnień.

Komentarz kończą wykazy aktów prawnych, orzecnictwa oraz bibliografii. Nawet ich pobieżna analiza świadczyć może o dwóch rzeczach. Po pierwsze, wykorzystanie w szerokim zakresie orzecnictwa sądów, a także rozstrzygnięć nadzorczych, potwierdza praktyczny aspekt opracowania. Po drugie, wykorzystana w pracy literatura przedmiotu pozwala stwierdzić, że Autorzy na tle komentowanej ustawy odnoszą się również do innych zagadnień, których znajomość jest

⁴ Problematyka ta była dość szeroko omówiona w literaturze przedmiotu – zob. np. J. Stankiewicz, *Debudytyzacja finansów państwa*, Białystok 2007.

niezbędna do jej zrozumienia. Będzie o tym jeszcze mowa w dalszej części recenzji, ale już teraz trzeba podkreślić, że komentarz wymagał w wielu miejscach sięgnięcia do przepisów, do których ustawa wprost odsyła, albo też takich, do których nie odsyłała, ale ich znajomość była konieczna z systemowego punktu widzenia. Sprawa to, że w niektórych fragmentach opracowanie poszerza czytelnikowi horyzonty o zagadnienia, które z samą ustawą nie muszą mu się kojarzyć (np. regulacje dotyczące Banku Gospodarstwa Krajowego).

Nie może umknąć ocenie także sposób przekazu prezentowany przez Autorów. Zagadnienia przedstawione w komentarzu są ze swej natury złożone, ale przedstawiono je w sposób przystępny i klarowny. Nadużyciem byłoby może stwierdzenie, że prezentowane wywody będą zrozumiałe nawet dla osób, które z prawem, a w szczególności prawem finansowym, nigdy nie miały do czynienia, ale chyba nie do takich podmiotów są one adresowane. Natomiast, gdy ktoś mający konkretny problem sięgnie do komentarza, z dużym prawdopodobieństwem znajdzie wskazówki dotyczące sposobu jego rozwiązania. Należy to docenić, gdyż niekiedy komentatorzy ograniczają się do stawiania pytań, nie udzielając na nie (zwłaszcza gdy są trudne) odpowiedzi. Takiej sytuacji w recenzowanym komentarzu nie odnotowałem, gdyż jego Autorzy nie tylko prezentowali określone problemy, stawiali pytania, ale też poszukiwali na nie odpowiedzi.

Reasumując, stwierdzić należy, że w aspekcie formalnym recenzowane opracowanie nie budzi żadnych zastrzeżeń. Jest to klasyczny komentarz do ustawy, skonstruowany w przejrzysty sposób i wyposażony w niezbędne elementy źródłowe. Również w sferze języka prowadzonych rozważań trudno jest wskazać na jakiegokolwiek mankamenty.

Już we wprowadzeniu do komentarza jego Autorzy w zarysie prezentują problematykę, która została w nim omówiona. System finansowania inwestycji drogowych z funduszu celowego zastąpił obowiązujące do tej pory dofinansowanie poprzez dotacje celowe z budżetu państwa wypłacane w ramach wieloletnich programów, rozszerzając przy tym jego zakres. Finansowanie obejmuje aktualnie, po przemianowaniu Funduszu Dróg Samorządowych na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, nie tylko projekty w zakresie inwestycji i remontów dróg i mostów, lecz także obwodnic. W porównaniu do stanu sprzed powołania Funduszu zmianie uległy także podstawowe przesłanki wysokości udzielonego finansowania, które uzależniono od potencjału dochodowego jednostki samorządu terytorialnego.

Autorzy słusznie podkreślają, co jest wymiernym argumentem przemawiającym za istotnym praktycznym znaczeniem recenzowanej pracy, jak duże środki finansowe w ostatnich latach przeznaczane były na finansowanie samorządowej infrastruktury drogowej. Planując funkcjonowanie Funduszu Dróg Samorządowych na 10 lat, przewidziano jego łączne wydatki na kwotę 42,8 mln zł.

Warto też zwrócić uwagę na szeroką perspektywę prowadzonych w komentarzu rozważań. W szczególności podkreślić należy, że Autorzy nie uciekają, w zakresie do tego niezbędnym, od analizy aktów, do których odsyła komentowana ustawa. Prezentują więc wybrane zagadnienia z zakresu m.in. ustaw z dnia: 20 czerwca 1997 roku – Prawo o ruchu drogowym⁵ (komentarz do art. 2), 1 grudnia 1995 roku o wpłatach zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa⁶ (komentarz do art. 2), 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska⁷ (komentarz do art. 5), 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych⁸ (komentarz do art. 5) czy też ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa⁹ (komentarz do art. 5). Realizacji wskazanego na wstępie celu służy także przedstawienie regulacji prawnych, do których wprowadzie komentowana ustawa wprost nie odsyła, ale które z pewnością mają znaczenie z punktu widzenia stosowania jej przepisów. Mam tutaj na myśli przede wszystkim rozważania zawarte w komentarzu do art. 13, odnoszące się do zasad funkcjonowania i obsługi Funduszu przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Objętość opracowania wynosi ponad 300 stron, co z uwagi na niezbyt obszerną regulację ustawową wskazuje na to, że jego Autorzy w dość szczegółowym zakresie analizowali problematykę Funduszu Dróg Samorządowych. Jak już wcześniej podniesiono, nie pominęli przy tym szerszego kontekstu powołania i prowadzenia tego funduszu wynikającego przede wszystkim z regulacji ustawy o finansach publicznych. W tym zakresie zwrócić należy uwagę na interesujące rozważania zawarte w komentarzu do art. 3, w których Autorzy omawiają zastosowanie do tego funduszu celowego zasad określonych w ww. ustawie, w tym w zakresie jego powołania, wyodrębnienia z budżetu państwa, zasad gromadzenia i wydatkowania zgromadzonych w nim środków.

W kontekście ostatnich miesięcy interesujący jest prezentowany w komentarzu do art. 5 (pkt 5) wątek finansowania Funduszu ze środków pochodzących z wpłat od jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Zauważyć bowiem trzeba, że status podmiotów zobowiązanych do wpłat mają także spółki Skarbu Państwa, takie jak publiczne rozgłośnie radiowe i stacje telewizyjne finansowane w znacznym stopniu z opłat abonamentowych oraz rekompensaty z tytułu utraconych środków abonamentowych. Jak argumentuje Szef Rady Mediów Narodowych, nadwyżka przychodów pochodzących ze źródeł wskazanych art. 31 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia

5 Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 110 ze zm.

6 Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 16 ze zm.

7 Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1219 ze zm.

8 Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.

9 Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 900 ze zm.

29 grudnia 1992 roku o radiofonii i telewizji¹⁰, przekraczająca koszt netto realizacji misji publicznej w przypadku nieprzeznaczenia ich na realizację misji publicznej, spółki zobowiązane są zwrócić do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji¹¹. Z tego powodu kwestionuje on zasadność dokonywania przez te spółki wpłat na Fundusz. Jest to zagadnienie, które z pewnością będzie w najbliższym czasie rozważane i jest warte szerszego omówienia w kolejnych wersjach recenzowanego komentarza.

Z zagadnieniem wpłat dokonywanych przez spółki Skarbu Państwa koresponduje także dualizm prawny wynikający z zastosowania w odniesieniu do nich wybranych regulacji ustawy Ordynacja podatkowa, ale też ustawy o finansach publicznych. Problem ten dostrzegany jest w literaturze przedmiotu¹², chociaż w tym przypadku chodzi o wpłaty dokonywane przez spółki na rzecz funduszu celowego. Przyjąć należy, że wobec brzmienia art. 2 ordynacji podatkowej wskazującego na zastosowanie jej przepisów do niepodatkowych należności budżetowych, do których ustalania lub określania właściwe są organy podatkowe (w przypadku wpłat na Fundusz jedynie uprawnienia organów podatkowych przysługują ministrowi właściwemu do spraw transportu), art. 5 ust. 5 komentowanej ustawy wyznacza granice posługiwania się tym aktem.

Duże wrażenie robi ta część komentarza, w której Autorzy przedstawili zasady obsługi bankowej Funduszu (art. 13). Widać w tym miejscu, że ich wiedza wychodzi daleko poza granice wyznaczone li tylko omawianą ustawą. Zaprezentowane rozważania odnoszą się zarówno do regulacji ustawy o finansach publicznych, jak i prawa bankowego. Szczegółowej analizie poddano także zakres i istotę obsługi bankowej Funduszu przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Zasadniczą część komentarza stanowią rozważania dotyczące zasad udzielania dofinansowania i finansowania ze środków Funduszu. Również w tym zakresie trzeba podkreślić, że prezentowane treści są adekwatne do analizowanej materii, która w pewnych obszarach jest dość skomplikowana, a ponadto ma duże znaczenie praktyczne. W tym ostatnim aspekcie należy zauważyć, że w komentarzu w dość przystępny sposób omówiono poszczególne etapy procedury wnioskowania o dofinansowanie, poczynając od złożenia wniosku, poprzez jego ocenę, a na zawarciu umowy o udzielenie dofinansowania skończywszy. Szczegółowo odniesiono się

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 805.

¹¹ www.wirtualnemedia.pl/artukul/publiczne-media-oplata-fundusz-drog-samorzadowych (dostęp 14.03.2020).

¹² Zob. M. Popławski, *Komentarz do art. 2*, w: L. Etel (red.), R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, W. Stachurski, K. Teszner, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 41.

także do tak istotnych z punktu widzenia beneficjentów dofinansowania kwestii związanych z odpowiednią ewidencją oraz rozliczeniem otrzymanych środków (art. 29). Są to cenne rozważania, ponieważ w samej ustawie nie uregulowano zasad prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej. Autorzy słusznie w tym aspekcie zauważają, że do środków pochodzących z Funduszu powinno się stosować reżimu prawnego właściwego dla środków z budżetowej dotacji celowej. Nie można więc ich swobodnie wydawać, skoro są przeznaczone na określone cele, a prawidłowo prowadzona ewidencja powinna uwzględniać nie tylko cel poniesionego wydatku, lecz także jego wysokość, datę poniesienia, sposób dokonania płatności, podmiot, któremu dokonano zapłaty czy rodzaj robót, za które zapłacono.

Zaletą komentarza jest też to, że nie pominięto w nim zagadnień mniej istotnych, uregulowanych w rozdziale 4 „Przepisy zmieniające, dostosowujące, przejściowe i końcowe”. Bywa niekiedy, że w komentarzach do ustaw tego rodzaju regulacje nie są w ogóle omawiane, a przecież (zwłaszcza przepisy przejściowe i końcowe) mają z zasady bardzo duże praktyczne znaczenie. Tego błędu Autorzy komentarza nie popełnili.

W konkluzji niniejszej recenzji należy stwierdzić z całym przekonaniem, że mamy do czynienia z klasycznym w swej formie komentarzem do ustawy dotyczącej finansowania samorządowych inwestycji drogowych. Merytoryczny poziom prowadzonych rozważań świadczy o dużej wiedzy Autorów opracowania nie tylko *sensu stricto* w zakresie komentowanej ustawy, lecz także szerokiego obszaru, jakim są finanse publiczne. Mogę z całym przekonaniem stwierdzić, że komentarz napisany został przez specjalistów z tego zakresu, których zainteresowania i wiedza sięga daleko poza obszar wyznaczony komentowanym aktem. Wiedza ta została jednak wykorzystana w taki sposób, aby przede wszystkim w przystępny sposób zaprezentować, niekiedy bardzo skomplikowane, zasady dofinansowywania inwestycji drogowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Mając na uwadze stan prawny, który uwzględniono w komentarzu oraz dokonane po jego opublikowaniu zmiany w ustawie, której nadano nazwę „o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg”, postulować należy uzupełnienie opracowania o te nowe kwestie. Samo w sobie jest doskonałą bazą do kolejnego wydania komentarza, który uwzględni rozszerzenie zakresu przedmiotowego zadań finansowanych z Funduszu. Jestem pewien, że te nowe części będą tak samo interesujące i na tak samo wysokim merytorycznym poziomie jak recenzowana przeze mnie praca.



Marcin Uliasz

dr hab.

Sąd Rejonowy Lublin-Zachód w Lublinie

e-mail: ulfia@wp.pl

ORCID: 0000-0001-6845-0153



Aleksandra Klich,
Zawieszenie postępowania egzekucyjnego,
Currenda, Sopot 2020

ISBN 978-83-65966-31-5, ss. 194

Monografia pt. *Zawieszenie postępowania egzekucyjnego* jest pierwszą pozycją wydaną przez Wydawnictwo Currenda sp. z o.o. w Sopocie w ramach serii PRAC-TICA, której założeniem jest połączenie syntetycznych rozważań teoretycznych i problemów mających znaczenie praktyczne. Opracowania z tej serii są adresowane do osób zawodowo zajmujących się problematyką postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego. Seria ta ma być „pomostem” między dziedziną wykładni (nauki) i stosowania prawa (praktyki).

W nauce postępowania cywilnego tematyka zawieszenia postępowania egzekucyjnego nie była dotychczas przedmiotem odrębnej monografii. Jest ona omawiana w ramach publikacji monograficznych dotyczących zawieszenia postępowania cywilnego¹, opracowań podręcznikowych, komentarzy oraz artykułów. Wśród

¹ Np. A. Laskowska, *Zawieszenie sądowego postępowania rozpoznawczego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2009.

tych ostatnich należy wymienić przede wszystkim artykuły J. Kota², J. Jagieły³ oraz A. Laskowskiej⁴. Powyższe opracowania ze względu na swoje ramy nie zawierają kompleksowego omówienia instytucji zawieszenia postępowania egzekucyjnego. Poświęcenie tej problematyce odrębnej monografii było zatem trafnym przedsięwzięciem.

Opracowanie jest podzielone na dziesięć rozdziałów, przy czym materia omawiana w niektórych z nich została podzielona na trzy lub cztery mniejsze jednostki redakcyjne. Taki układ jest uzasadniony przede wszystkim złożonością sposobów zawieszenia postępowania (np. z mocy ustawy, z urzędu lub na wniosek) oraz wielością przyczyn zawieszenia.

Rozdział 1 pt. „Istota zawieszenia postępowania egzekucyjnego” ma charakter ogólny. Zawarto w nim zwięzłe rozważania poświęcone zawieszeniu postępowania w ogóle, z uwzględnieniem znaczenia tej instytucji z perspektywy tymczasowej ochrony prawnej. Przedstawiono też różnice między zawieszeniem postępowania egzekucyjnego a wstrzymaniem dokonania czynności egzekucyjnych. Ta ostatnia instytucja jest charakterystyczna dla postępowania egzekucyjnego. Jak przyznaje Autorka, ze względu na przejściowy charakter wstrzymanie dokonania czynności egzekucyjnych wykazuje pewne podobieństwo do zawieszenia postępowania, ale różnice zachodzące między tymi instytucjami procesowymi wykluczają możliwość ich utożsamiania. W rozdziale tym omówiono też czynność wysłuchania stron przed zawieszeniem postępowania i przedstawiono proponowane w nauce klasyfikacje sposobów i przyczyn zawieszenia postępowania.

Rozdział 2 poświęcono zawieszeniu postępowania egzekucyjnego z mocy prawa. Omówiono w nim zawieszenie postępowania w razie zaprzestania czynności przez organ na skutek siły wyższej (art. 173 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.), także w kontekście awarii systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie egzekucyjne. Szczegółowe rozważania dotyczą zawieszenia postępowania egzekucyjnego w związku z postępowaniem upadłościowym i restrukturyzacyjnym. Te ostatnie przyczyny zawieszenia mają duże znaczenie praktyczne z powodu coraz większej liczby tych postępowań.

Zawieszenie postępowania egzekucyjnego z urzędu to materia rozdziału 3. Jest to problematyka skomplikowana ze względu na złożoność regulacji dotyczących

² J. Kot, *Zawieszenie postępowania egzekucyjnego*, „Nowe Prawo” 1980, nr 4.

³ J. Jagieła, *Wybrane zagadnienia dotyczące zawieszenia i umorzenia postępowania egzekucyjnego*, „Przegląd Egzekucyjny” 1999, nr 2.

⁴ A. Laskowska, *Zawieszenie sądowego postępowania egzekucyjnego na wniosek w świetle przepisów kodeksu postępowania cywilnego*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2005, nr 10–12.

przyczyn zawieszenia postępowania. Autorka omawia przyczyny zawieszenia postępowania egzekucyjnego zawarte w przepisach o procesie, które znajdują zastosowanie w postępowaniu egzekucyjnym (np. zawieszenie postępowania w razie braków w składzie organu jednostki organizacyjnej będącej stroną) oraz przyczyny zawieszenia unormowane w części trzeciej kodeksu postępowania cywilnego. W tej ostatniej grupie zostały wyróżnione przyczyny o charakterze ogólnym (np. zawieszenie postępowania z powodu braku zdolności procesowej) oraz szczególnym, czyli aktualne tylko w odniesieniu do konkretnych sposobów egzekucji (np. zawieszenie postępowania w razie wydzielenia części zajętej nieruchomości).

W rozdziale 4 poddano analizie szczególną regulację zawartą w art. 1070 k.p.c., która dotyczy zbiegu egzekucji w celu zniesienia współwłasności i egzekucji z nieruchomości. Autorka trafnie prezentuje negatywne stanowisko w kwestii stosowania tego przepisu w razie zbiegu egzekucji w celu zniesienia współwłasności z egzekucją przez zarząd przymusowy oraz sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego.

W rozdziale 5 pt. „Zawieszenie postępowania na wniosek” zawarto szczegółowe omówienie przepisów kodeksu postępowania cywilnego dotyczących tych sposobów zawieszenia oraz regulacji unijnych normujących zawieszenie postępowania egzekucyjnego prowadzonego na podstawie zagranicznych tytułów wykonawczych.

Rozdział 6 poświęcony został przyczynom zawieszenia i dotyczy pozostałych podstaw zawieszenia postępowania egzekucyjnego. Omówiono w nim m.in. zawieszenie w razie złożenia skargi na czynności komornika lub zażalenia oraz zawieszenie postępowania egzekucyjnego co do świadczeń alimentacyjnych (art. 1083 § 4 i 5 k.p.c.). Ta ostatnia regulacja zaczęła obowiązywać z dniem 1 stycznia 2019 roku. Autorka omawia jej rolę (zapobieganie szykanowaniu dłużnika alimentacyjnego), dostrzegając przy tym mechanizm kontrolny polegający na umocowaniu komornika do podejmowania sumy złożonej przez dłużnika na rachunku depozytowym Ministra Finansów.

W kolejnych rozdziałach zostały zaprezentowane zagadnienia dotyczące formy i skutków rozstrzygnięcia w przedmiocie zawieszenia postępowania (rozdział 7); aspektów temporalnych zawieszenia postępowania (rozdział 8), wpływu zawieszenia postępowania na bieg terminów procesowych (rozdział 9) oraz zakończenia zawieszonego postępowania, czyli podjęcia postępowania (rozdział 10). Rozdziały te mają mniejszą objętość, ponieważ omówione w nich zagadnienia mają co do zasady jednolity charakter (niezależny np. od przyczyny zawieszenia albo sposobu egzekucji), a w dużej części nie wykazują one istotnych odmienności w stosunku do postępowania rozpoznawczego.

W końcowej części monografii zamieszczono bibliografię z obszernym wykazem literatury, aktów prawnych i orzeczeń wykorzystanych w opracowaniu.

Podział materii zawartej w monografii nie budzi zastrzeżeń. Warto podkreślić, że szczegółowe zagadnienia są dodatkowo oznaczone hasłami tematycznymi (indeksami) umieszczonymi na marginesach zewnętrznych. Ponadto w obrębie poszczególnych rozdziałów zamieszczono najbardziej reprezentatywne orzeczenia poświęcone omawianym problemom. Indeksy oraz graficzne wyodrębnienie kluczowych judykatów niewątpliwie zwiększają czytelność monografii i ułatwiają czytelnikowi wyszukanie interesujących go treści.

Problematyka przyczyn zawieszenia postępowania ma duże znaczenie praktyczne, a stopień jej trudności jest związany z dywersyfikacją unormowań. Część z nich jest zamieszczona w pozakodeksowych aktach prawnych (np. w rozporządzeniach unijnych), ale główna trudność odnosi się do kodeksowych regulacji zawieszenia postępowania egzekucyjnego. Są one zamieszczone przede wszystkim w przepisach art. 818–821 k.p.c., lecz nie mają one wyczerpującego charakteru. W zakresie nieunormowanym w tych przepisach znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące zawieszenia postępowania procesowego (przepisy ogólne). Wynika to z przepisu art. 13 § 2 k.p.c., który stanowi, że przepisy o procesie stosuje się odpowiednio do innych rodzajów postępowań unormowanych w niniejszym kodeksie, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Prawidłowe zastosowanie tych przepisów wymaga (w pierwszym etapie) ustalenia, czy przepisy o postępowaniu egzekucyjnym (czyli przepisy szczególne) „stanowią inaczej”. Drugim etapem jest ustalenie, czy norma ogólna przystaje do specyfiki postępowania egzekucyjnego. Wiąże się to z tym fragmentem przepisu art. 13 § 2 k.p.c., w którym przewidziano odpowiednie stosowanie przepisów o procesie. Jak zgodnie przyjmuje się w nauce i orzecznictwie, odpowiednie stosowanie przepisu może polegać na jego zastosowaniu wprost, po dokonaniu określonej modyfikacji (adaptacji) albo jego niestosowaniu.

Duże trudności sprawia pierwszy etap, gdyż zależności między przepisami ogólnymi i szczególnymi są różnie ukształtowane. W tym zakresie można wyróżnić (co najmniej) trojaki rodzaje relacji między tymi przepisami. Pierwsza z nich ma miejsce w razie braku przepisu szczególnego dotyczącego postępowania egzekucyjnego. W kontekście zawieszenia postępowania egzekucyjnego dotyczy to np. zawieszenia postępowania z urzędu na skutek pozbawienia strony, na skutek nadzwyczajnych wydarzeń, możliwości komunikacji z siedzibą organu egzekucyjnego (art. 174 § 1 pkt 3 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.). Druga z nich wchodzi w rachubę w razie obowiązywania przepisu szczególnego, powtarzającego w istocie regulację dotyczącą zawieszenia postępowania procesowego. Przykładem jest przepis art. 819 § 1 zd. 1 k.p.c. przewidujący zawieszenie postępowania w razie śmierci wierzyciela lub dłużnika, będący w istocie powtórzeniem tego fragmentu art. 174 § 1 pkt 1 k.p.c., w którym przewidziano zawieszenie postępowania w razie śmierci strony. Trzeci

rodzaj relacji (sprawiającej największe problemy) dotyczy tych sytuacji, kiedy przepis szczególny przewiduje odmienne (całkowicie lub częściowo) skutki procesowe danego stanu faktycznego niż skutki przewidziane w przepisach ogólnych (przepisach o procesie). Tytułem przykładu można wskazać pierwotny (powstały przed wszczęciem postępowania) brak zdolności procesowej strony czynnej (inicjującej postępowanie). Według przepisów o procesie pierwotny brak zdolności procesowej powoda, nieuzupełniony zgodnie z przepisami kodeksu, uzasadnia odrzucenie pozwu (art. 199 § 1 pkt 3 i § 2 k.p.c.). Natomiast w postępowaniu egzekucyjnym pierwotny brak zdolności procesowej wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym jest uważany (choć niejednolicie) za przyczynę zawieszenia postępowania. Przepis art. 818 § 1 k.p.c. nie rozróżnia bowiem pierwotnego i następczego braku tej zdolności, lecz w każdym przypadku nakazuje zawiesić postępowanie egzekucyjne. Ta ostatnia relacja wymaga przeprowadzenia wykładni konkretnych przepisów o postępowaniu egzekucyjnym (przepisów szczególnych). Dekodowana na tej podstawie norma prawna musi być porównana z normą dotyczącą zawieszenia postępowania procesowego. Na tej podstawie można ustalić, czy zakresy tych norm się pokrywają, czy też norma wynikająca z przepisów szczególnych ma węższy zakres niż norma ogólna. W tym ostatnim przypadku zazwyczaj zachodzi potrzeba zastosowania (zwykle w pewnym zakresie) normy ogólnej.

Nie można przy tym zapominać o potrzebie stosowania innych reguł wykładni (np. celowościowej), które mogą przemawiać za szerokim zakresem zastosowania przepisu szczególnego o postępowaniu egzekucyjnym. Odpada wtedy potrzeba sięgania do przepisów o postępowaniu rozpoznawczym. Przykładem tego może być rozszerzająca wykładnia przepisów art. 818 § 1 i 2 k.p.c. przewidujących zawieszenie postępowania w razie braku zdolności procesowej wierzyciela lub dłużnika. W monografii przyjęto zasadny pogląd, że przepisy te powinny być stosowane także wtedy, gdy strona niebędąca osobą fizyczną nie ma organu uprawnionego do reprezentacji. Przepisy te ustanawiają bowiem wyższy standard ochrony praw strony w postępowaniu egzekucyjnym (możliwość zaskarżenia czynności dokonanych w czasie, gdy strona nie miała reprezentacji), niż to ma miejsce w przepisach o procesie.

Na szczególną uwagę zasługują rozdziały 2–6 recenzowanej monografii, dotyczące sposobów i przyczyn zawieszenia postępowania egzekucyjnego. Autorka szczegółowo omawia w nich poszczególne przesłanki zawieszenia postępowania, poświęcając dużo uwagi powyższym zależnościom między przepisami szczególnymi i ogólnymi.

Podkreślenia wymaga też syntetyczny i uporządkowany charakter wywodu, co odnosi się zresztą do całej monografii. Autorka cytuje liczne i rozbieżne poglądy doktryny i orzecznictwa. Ich bogactwo świadczy zresztą o dużym stopniu

skomplikowania tytułowej materii. Z pewnością niektóre zagadnienia zasługują na szersze omówienie (niektóre nawet na odrębne opracowanie monograficzne). Ograniczenie rozważań było jednak podyktowane charakterem serii wydawniczej, w ramach której została opublikowana monografia.

Należy stwierdzić, że w recenzowanej monografii optymalnie połączono analizę teoretyczną z omówieniem zagadnień praktycznych. Opracowanie to jest przydatną pozycją zarówno dla osób zajmujących się wykładnią prawa, jak i dla praktyków (m.in. komorników sądowych, sędziów, adwokatów, radców prawnych) dokonujących czynności w sądowych postępowaniach egzekucyjnych.



Łukasz Dawid Dąbrowski

dr

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

e-mail: ldabro@sgh.waw.pl

ORCID: 0000-0003-2251-7791



**Przemysław Zdyb, *Postępowania administracyjne
przed Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki,*
C.H.Beck, Warszawa 2020**

ISBN 978-83-8198-629-8, ss. 367

Monografia dra Przemysława Zdyba, zatytułowana *Postępowania administracyjne przed Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki*, jest poświęcona problematyce specyfiki postępowań przed Prezesem URE, a także sposobom zaskarżania decyzji organu regulacyjnego i określeniu pozycji, jaką Prezes URE zajmuje w procesach regulacyjnych sektora energetycznego.

Monografię rozpoczyna omówienie zagadnień ogólnych z zakresu prawnej regulacji sektora energetycznego, w tym pojęcia regulacji, jej celów, a także instrumentów prawnych wykorzystywanych w działalności regulacyjnej Prezesa URE. W rozdziale drugim przedstawiono rozważania dotyczące statusu prawnego Prezesa URE. Szczególną uwagę zwrócono na kwestie dotyczące niezależności organu regulacyjnego. Z kolei rozdział trzeci dotyczy przedmiotowego zakresu postępowań administracyjnych przed Prezesem URE. Kluczowe ze względu na brzmienie tytułu monografii są rozdziały czwarty i piąty. Rozdział czwarty dotyczy bowiem zagadnień wszczęcia postępowania administracyjnego i jego przeprowadzenia, z kolei rozdział piąty poświęcony został rozstrzygnięciom, jakie zapadają w postępowaniach prowadzonych przed Prezesem URE. W ostatnim, szóstym rozdziale

omówiono mechanizmy weryfikacji decyzji i postanowień wydawanych przez Prezesa URE.

Całość poprzedzona jest wstępem, w którym Autor m.in. uzasadnia wybór tematu swojej monografii „istotnością wpływu postępowań administracyjnych przed Prezesem URE na kształt i obraz sektora energetycznego w Polsce, a tym samym na warunki dostępu do źródeł energii dla przedsiębiorców i konsumentów” oraz przedstawia pokrótce zawartość monografii. Zakończenie zaś stanowi podsumowanie wcześniejszych rozważań, zawiera ocenę aktualnego stanu prawodawstwa dotyczącego postępowania przed Prezesem URE oraz wnioski *de lege ferenda*.

Nie ulega wątpliwości, że poruszona przez Autora tematyka zasługuje na uczynienie z niej przedmiotu monografii prawniczej, gdyż problemy prawne związane z postępowaniami administracyjnymi przed organami regulacyjnymi zyskują na znaczeniu praktycznym, zarówno w obrocie profesjonalnym, jak i konsumenckim.

Opracowanie otwierają rozważania definicyjne, dotyczące np. pojęcia regulacji. Autor zwraca m.in. uwagę na to, że na gruncie prawa energetycznego jest to pojęcie prawne, przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku – Prawo energetyczne w art. 3 pkt 15 definiują bowiem regulację jako „stosowanie określonych ustawą środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców”¹. Wskazuje to na swego rodzaju wyjątkowość uregulowań w tym zakresie, ponieważ w innych obszarach regulowanych analogicznych definicji nie przewidziano, jak w przypadku uregulowań ustawy Prawo telekomunikacyjne lub ustawy o transporcie kolejowym. Implikuje to pytania o przyczyny, jakie wpłynęły na odrębność uregulowań w tym zakresie właśnie na gruncie prawa energetycznego. Poruszone zagadnienie jest niezwykle ciekawe i mogłoby zostać poszerzone o rozważania dotyczące wzajemnych zakresów lub, mówiąc inaczej, relacji definicji funkcjonujących na gruncie doktrynalnym i definicji ustawowej.

Poza syntetycznym przedstawieniem pojęcia regulacji w sektorze energetycznym i jej podstawowych celów, co bez wątpienia wprowadza czytelnika w meandry sektora energetycznego, w monografii w sposób obszerny poruszono zagadnienie instrumentów prawnych służących regulacji sektora energetycznego i dokonano podziału na decyzje „regulacyjne” i decyzje „przymuszające”. Szczególną uwagę zwrócono na obowiązek zapewnienia dostępu stron trzecich do infrastruktury energetycznej oraz obowiązek realizacji zasady rozdziału (tzw. *unbundling*). Obowiązek regulacyjny polegający na zapewnieniu dostępu stron trzecich do infrastruktury energetycznej jest jednym z podstawowych obowiązków w regulowanych

1 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 1997 r., nr 54, poz. 348 ze zm.).

sektorach infrastrukturalnych. Jak stwierdzono w monografii, umożliwia on korzystanie z infrastruktury należącej do jednego przedsiębiorstwa energetycznego przez inny, niezależny ekonomicznie podmiot. Z kolei zasada rozdziału oznacza rozdzielenie sprzedaży i wytwarzania energii od działalności operatorskiej na sieciach. Ma to na celu uniknięcie możliwości utrudniania dostępu do infrastruktury, gdy jedna spółka jest operatorem sieci przesyłowej i jednocześnie wytwarza albo sprzedaje energię². W monografii przedstawiono jednocześnie podstawowe rodzaje *unbundlingu*. Omówiono także kwestie związane z obowiązkiem taryfowym oraz koncesjonowaniem działalności gospodarczej w sektorze energetycznym, która jest działalnością limitowaną. Z kolei obowiązek taryfowy odgrywa znaczącą rolę, pozwala bowiem kontrolować ceny paliw gazowych i energii poprzez zobowiązanie przedsiębiorstw energetycznych posiadających koncesje do przedstawiania ich Prezesowi URE do zatwierdzenia. Obowiązek ten wpływa także na zasady kształtowania tych cen. Słuszna jest konstatacja zawarta w tej części monografii, zgodnie z którą „kompetencje Prezesa URE odznaczają się istotnym natężeniem władzy dyskrecyjnej, w tym określoną uznaniowością administracyjną przy wykonywaniu funkcji regulacyjnych”.

Rozdział drugi poświęcony jest statusowi prawnemu Prezesa URE z punktu widzenia prawa polskiego i prawa unijnego. Prawo Unii Europejskiej wpływa na krajowe uregulowania prawne w dziedzinie prawa energetycznego także w aspekcie instytucjonalnym, kształtując pozycję ustrojową Prezesa URE. Przykładem tego jest uregulowanie art. 57 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 roku³, który przyznaje niezależność organom regulacyjnym, chroniąc ten organ przed wpływami politycznymi ze strony podmiotów państwowych⁴. W monografii skoncentrowano się także na pozycji Prezesa URE jako centralnego organu administracji rządowej i jego statusie prawnym w świetle uregulowań postępowania administracyjnego. Istotne również jest zwrócenie uwagi na konsekwencje procesowe związane z posiadaniem przez Prezesa URE statusu centralnego organu administracji rządowej. Dokonano tym samym analizy

2 K. Żebryk, *Wpływ unbundlingu na działalność polskich elektroenergetycznych przedsiębiorstw sieciowych*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2018, nr 3 (7), s. 76, <https://ikar.wz.uw.edu.pl/images/numery/50/74.pdf> (dostęp 25.08.2021).

3 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (J L 158, z 14.6.2019 r., s. 125–199).

4 W poprzednim stanie prawnym był to art. 35 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczący wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylający dyrektywę 2003/54/WE (OJ L 211, z 14.8.2009 r., s. 55–93).

statusu prawnego Prezesa URE wielopłaszczyznowo, jako krajowego organu regulacyjnego, centralnego organu administracji rządowej oraz jako organu posiadającego status ministra.

Rozdział trzeci zatytułowany „Przedmiotowy zakres postępowań administracyjnych przed Prezesem URE” w istocie składa się z dwóch części, z części wprowadzającej do zagadnień związanych z procedurą administracyjną, jak rodzaje postępowań administracyjnych czy pojęcie postępowań „hybrydowych”, a także z części prezentującej zakres przedmiotowy postępowań przed Prezesem URE.

Postępowanie hybrydowe oznacza połączenie dwóch procedur prawnych o różnej naturze prowadzące do powstania administracyjno-cywilnego modelu postępowania. Model ten związany jest z powołaniem specjalnych instytucji publicznych, w ramach których taka procedura hybrydowa jest realizowana⁵. Należy do nich właśnie Prezes URE, lecz także Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta⁶, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej⁷ lub Prezes Urzędu Transportu Kolejowego⁸. W tej grupie, choć o nieco odmiennym charakterze, mieszczą się również decyzje wydawane przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie⁹, w ramach regulacji rynku wodno-kanalizacyjnego. Istota tego modelu sprowadza się do wyłączenia dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, w konsekwencji czego decyzje organu administracji publicznej podlegają zaskarżeniu przed sądem powszechnym¹⁰. Zmienia to charakter postępowania, ponieważ wniesienie środka zaskarżenia od rozstrzygnięcia danego organu administracji publicznej powoduje przeniesienie sprawy przed sąd powszechny i przekształcenie sprawy administracyjnej w sprawę cywilną¹¹.

5 B. Liżewski, *Prawo publiczne a prawo prywatne – wybrane uwagi teoretyczne na temat hybrydyzacji instytucji prawnych*, „Zeszyty Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2018, t. 61, nr 4 (244), s. 58.

6 Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2007 r., nr 50, poz. 331 ze zm.).

7 Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2004 r., nr 171, poz. 1800 ze zm.).

8 Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2003 r., nr 86, poz. 789 ze zm.).

9 Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2001 r., nr 72, poz. 747 ze zm.).

10 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 r., nr 43, poz. 296 ze zm.).

11 J. Mrożek, *O właściwościach postępowania hybrydowego w regulacji ochrony konkurencji i konsumenta*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, No 3798. PRAWO” 2017, CCCXXIII, s. 292.

Na marginesie można zauważyć, że sprawy z odwołań od decyzji organów regulacyjnych, w tym Prezesa URE, są sprawami cywilnymi w sensie formalnym. Postępowanie w sprawach z zakresu regulacji energetyki jest rodzajem postępowania odrębnego, które z uwagi na specyficzny przedmiot wymagało szczególnego uregulowania. Sprawy należące do właściwości sądów powszechnych na podstawie ustawy Prawo energetyczne z natury mają publicznoprawny charakter, lecz z woli ustawodawcy, na podstawie art. 479 (46) k.p.c. w zw. z art. 30 ust 2 i 3 Prawa energetycznego, zostały zaliczone do kategorii spraw cywilnych, ale w znaczeniu formalnym. Oznacza to, że według kryterium formalnego sprawami cywilnymi są sprawy, które nie ze swej istoty, ale z woli ustawodawcy zostały poddane właściwości sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. O przynależności konkretnych spraw do drogi sądowej ze względu na formalne kryterium świadczą regulacje innych aktów prawnych. Tym samym akt administracyjny może stanowić źródło zobowiązań prywatnoprawnych, jeżeli wynika to z regulacji ustawowej¹².

W części drugiej rozdziału trzeciego zawarto rozważania związane z uregulowaniami prawnymi dotyczącymi rozstrzygnięć Prezesa URE, a wydawanymi w formie decyzji administracyjnych. Dokonano jednocześnie klasyfikacji spraw administracyjnych z zakresu regulacji energetyki, do których przeprowadzenia uprawniony jest Prezes URE. W tym zakresie w monografii zawarto konstatację, że „pomimo względnej jednorodności tematyki spraw, wyróżnić można wiele kategorii i rodzajów postępowań administracyjnych przeprowadzonych przez Prezesa URE. Różnią się one między sobą nie tylko przedmiotem postępowania, ale i trybem wszczęcia postępowania, podmiotami mogącymi inicjować postępowania czy liczbą stron postępowania”.

W kolejnym rozdziale analizie poddano tok postępowań administracyjnych przed Prezesem URE. W monografii wyjaśniono, że przez „tok postępowania administracyjnego” rozumie się metodyczny ciąg czynności podejmowanych na podstawie ustalonych reguł procesowych zmierzających do wydania decyzji administracyjnej jako osiągnięcia celu podejmowanych działań. Szerokiej analizie poddano: stosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego przed Prezesem URE, pojęcie strony postępowania administracyjnego przed URE, a przede wszystkim etapy procedowania przed Prezesem URE. Główną uwagę skupiono na kwestii odrębności postępowania przed Prezesem URE w stosunku do regulacji ogólnego, jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, w szczególności na specyficznym trybie odwoławczym od wydanych przez Prezesa URE decyzji administracyjnych. W powyższym zakresie w monografii zawarto ciekawe stwierdzenie,

¹² Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1960 r., III CR 812/59, Lex nr 115622.

zgodnie z którym określone w analizowanych ustawach „wyłączenia i modyfikacje przepisów kodeksu postępowania administracyjnego przemawiają za uznaniem postępowań administracyjnych przed Prezesem URE jako postępowania administracyjnego szczególnego, któremu można przypisać charakter procedury autonomicznej ograniczonej”.

W rozdziale piątym poddano analizie problematykę rozstrzygnięć w postępowaniach przed Prezesem URE. Omówione zostały rodzaje decyzji administracyjnych podejmowanych przez organ. Przedstawiono poszczególne elementy konstrukcyjne decyzji wydawanych przez Prezesa URE, których dokonano z perspektywy uregulowań kodeksu postępowania administracyjnego, oraz analizowanych uregulowań z zakresu prawa energetycznego. Poświęcono także uwagę instytucji „ugody administracyjnej” oraz „milczącej zgody”, co stanowi niezwykle interesujący obszar zagadnień. Odnośnie do możliwości zawarcia ugody w sporze z Prezesem URE warto zwrócić uwagę na uregulowania wprowadzone do k.p.c. ustawą z dnia 31 lipca 2019 roku o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych¹³, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2020 roku. W postępowaniach z odwołań od decyzji Prezesa URE strony mogą zawrzeć ugodę w sprawie odwołania do sądu ochrony konkurencji i konsumentów (art. 479 (52a) § 1 k.p.c.). Celem wprowadzenia instytucji ugody we wskazanym zakresie było uproszczenie przepisów i zmniejszenie przeszkód ograniczających m.in. przedsiębiorców, a co za tym idzie – zmniejszenie obciążeń regulacyjnych i biurokratycznych¹⁴. Jest to jednak wciąż instytucja nowa, mogąca w przyszłości stanowić ciekawy obszar analiz.

Kolejną niezwykle interesującą kwestią poruszoną w monografii jest dualizm jurysdykcyjny sądu administracyjnego i SOKiK, polegający na możliwości wydania w niektórych sytuacjach rozstrzygnięcia merytorycznego nie tylko przez SOKiK rozpoznający odwołanie od decyzji Prezesa URE, lecz także przez sąd administracyjny. Dotyczy to sytuacji, gdy sąd administracyjny, rozpoznając skargę na bezczynność lub przewlekłość postępowania prowadzonego przez Prezesa URE, wypowie się co do istoty sprawy na podstawie uregulowań art. 149 § 1b Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁵. Zgodzić się należy, że sytuacja taka byłaby stanem niepożądanym, który teoretycznie może prowadzić do powstania rozbieżności w orzecznictwie sądu powszechnego i sądu administracyjnego

¹³ Ustawa z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1495).

¹⁴ Uzasadnienie projektu ustawy Sejmu VIII kadencji, druk sejmowy nr 3622.

¹⁵ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r., nr 153, poz. 1270 ze zm.).

w zakresie interpretacji przepisów prawa energetycznego. Z drugiej strony sądy administracyjne wykazują się raczej wysoką ostrożnością czy wręcz wstrzeżliwością w korzystaniu z uprawnienia do orzekania o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku przy uwzględnianiu skarg na bezczynności lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Dodatkowo możliwość taka zachodzi jedynie, gdy pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. Tym samym rozważenia wymagałoby dodatkowo, czy charakter spraw – spraw z zakresu regulacji energetyki – co do zasady nie stanowiłby generalnej przeszkody do orzeczenia przez sąd administracyjny o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku w sprawie bezczynności lub przewlekłości postępowania, w którym wydane rozstrzygnięcie może być przedmiotem odwołania do sądu powszechnego.

Rozdział szósty w mojej ocenie zawiera materiał obejmujący zagadnienia dużo szersze, niż wynika to z tytułu monografii. Dotyczy on bowiem w przeważającej części postępowania odwoławczego od decyzji wydanych przez Prezesa URE. Już rozdział trzeci paragraf drugi monografii pt. „Pojęcie postępowania administracyjnego, postępowania administracyjnego ogólnego, szczególnego i hybrydowego” zawierał pewne wprowadzenie do tej problematyki. Wniesienie odwołania od decyzji administracyjnej wydanej przez Prezesa URE powoduje przeniesienie sprawy poza administracyjny tok instancji. Sprawa prowadzona w trybie postępowania administracyjnego i zakończona wydaniem decyzji administracyjnej, „weryfikowana” jest przez sąd powszechny w trybie postępowania cywilnego. W ten sposób mamy do czynienia z hybrydyzacją postępowania w sprawach z odwołań do decyzji wydawanych przez organ regulacyjny, w tym przypadku Prezesa URE. Tym zagadnieniom w części poświęcony jest rozdział szósty. Na uznanie zasługują rozważania dotyczące kwestii obejmujących procedury prowadzące nie tylko do wydania decyzji administracyjnej, lecz także do podjęcia innej prawnej formy działania administracji, oraz dotyczące uprawnień autokontrolnych Prezesa URE w przypadku wniesienia odwołania. Czynności autokontrolne unormowane są przez k.p.c. (art. 479 (48) par. 2 k.p.c.). Zgodnie z tym uregulowaniem „jeżeli Prezes Urzędu uzna odwołanie za słuszne, może – nie przekazując akt sądowi – uchylić albo zmienić swoją decyzję w całości lub w części, o czym bezzwłocznie powiadamia stronę, przesyłając jej nową decyzję, od której stronie służy odwołanie”. W tym zakresie na uwagę zasługują rozważania odnośnie do zakwalifikowania tych czynności do postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem decyzji czy do postępowania sądowego zainicjowanego wniesieniem odwołania przez stronę. W rozdziale poświęcono także uwagę problemowi weryfikacji w trybie zwykłym oraz przy wykorzystaniu nadzwyczajnych środków prawnych decyzji i postanowień wydawanych przez Prezesa URE.

Układ pracy jest przemyślany i konsekwentnie realizowany, czytelny podział na rozdziały, punkty i podpunkty ułatwia lekturę monografii. Istotny atut stanowi również zakończenie każdego rozdziału uwagami końcowymi z oceną poszczególnych części monografii. Autor porusza wiele zagadnień „częstkowych” dotyczących m.in. charakteru postępowań przed Prezesem URE, współdziałania z instytucjami UE, stosowanie nadzwyczajnych trybów weryfikacji rozstrzygnięć Prezesa URE, które wzbogacają całość opracowania, wprowadzając jednocześnie czytelnika w złożoną jego materię.

Materiał źródłowy monografii jest niezwykle obszerny. Poza źródłami ustawowymi zawiera setki pozycji literatury i w analogicznej liczbie orzeczeń sądowych. Pewne wątpliwości budzi jednak jej aktualność. W monografii czas zatrzymał się w 2016 roku. Przywołane orzecznictwo Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i sądów administracyjnych (z dwoma wyjątkami: wyrok NSA z 2017 r., i postanowienie NSA z 2018 r.) nie uwzględnia najnowszego dorobku orzeczniczego. Analogicznie sytuacja przedstawia się z pozycjami bibliograficznymi. Przy czym z opracowania nie wynika, czy takiego orzecznictwa i literatury nie ma, czy też ich nie uwzględniono w monografii.

Powyższe nie wpływa na fakt, że monografia stanowi interesujące i kompleksowe omówienie zagadnień związanych z wydawaniem przez Prezesa URE rozstrzygnięć mających fundamentalne znaczenie dla działalności przedsiębiorstw energetycznych i ich użytkowników. Jej wielką zaletą jest interdyscyplinarność, którą rozumiem jako omówienie przez Autora poruszanego spektrum zagadnień poprzez częste odniesienia do analogicznych kwestii z dziedziny prawa telekomunikacyjnego lub transportu kolejowego. Ponadto obszar badawczy monografii ze swej natury dotyczy nie tylko kwestii związanych z prawem publicznym – prawem i procedurą administracyjną, ale i prawem cywilnym – procedurą cywilną. Zmiany wprowadzane kolejnymi nowelizacjami prawa energetycznego, w dużej mierze wynikające z uregulowań unijnych, niosą nowe obowiązki ciążące na przedsiębiorcach. Tym samym kwestie związane z postępowaniami administracyjnymi przed Prezesem URE oraz związanymi z nimi postępowaniami sądowymi mają i będą miały znaczenie praktyczne i niezmienną aktualność.



Krzysztof Urbaniak
dr hab. prof. UAM
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
e-mail: krzysztof_urbaniak@wp.pl
ORCID: 0000-0002-0735-8924



**Agata Pyrżyńska, *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym*,
C.H.Beck, Warszawa 2019**

ISBN 978-83-8198-423-2, ss. 404

Nie ulega wątpliwości, że wolne wybory, rozumiane jako złożony proces, przeprowadzane z poszanowaniem reguł pozwalających uczciwie uwzględnić wolę wyborców, są fundamentalnym składnikiem ustroju demokratycznego¹. Są one jednym z kluczowych zjawisk życia politycznego i społecznego. Poprzez akt głosowania obywatele sprawują władzę w państwie, wybierając swoich przedstawicieli do różnego rodzaju organów i w ten sposób w praktyce realizują ideę suwerenności narodu. Głosując, zyskują możliwość kształtowania otaczającej ich rzeczywistości politycznej i społecznej. W tym kontekście kluczową rolę odgrywa w Polsce Państwowa Komisja Wyborcza, najwyższy i stały organ wyborczy, właściwy w sprawach wyborów i odpowiedzialny za ochronę procesu wyborczego. Jej pozycja wyznaczona przepisami ustawowymi z jednej strony powinna zapewniać kompetencje

¹ W. Łączkowski, *Prawo wyborcze a ustrój demokratyczny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 2, s. 51; M. Rachwał, *Wybory we współczesnym państwie demokratycznym*, w: M. Rachwał (red.), *Uwarunkowania i mechanizmy partycypacji społecznej*, Poznań 2017, s. 51 i n.

nadzorcze i kontrole, będące gwarancją transparentności, uczciwości, rzetelności i bezstronności procesu wyborczego, z drugiej zaś strony ważne jest, by organ ten cieszył się zaufaniem i uznaniem w odbiorze społecznym². Z tym większym zainteresowaniem należy odnotować pojawienie się w obiegu naukowym recenzowanej monografii.

Książka Agaty Pyrzyńskiej pt. *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym* zasługuje na uwagę z kilku względów. Po pierwsze, nie ma w dorobku polskiej doktryny prawa konstytucyjnego monografii dotyczącej zadań nadzorczych PKW. Jest to pierwsze, kompleksowe omówienie problematyki zadań nadzorczych PKW. Praca podejmuje te zagadnienia zarówno w warstwie teoretycznej, jak i w odniesieniu do praktyki funkcjonowania tego centralnego organu wyborczego³. Po drugie, w polskiej literaturze konstytucyjnoprawnej, choć coraz częściej podnoszone są problemy dotyczące prawa wyborczego, stosunkowo rzadko ukazują się pozycje dotyczące administracji wyborczej jako takiej⁴. Po trzecie zaś, zagadnienia dotyczące procesu wyborczego i organów gwarantujących jego bezstronność i niezależność stają się obecnie bardzo aktualne, w szczególności w kontekście zmian prawa wyborczego, których konsekwencją jest zwiększenie wpływu władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej na działanie organów wyborczych. Zmiana sędziowskiego modelu kształtowania składu PKW na mieszany, połączona z możliwością odwoływania jej członków w trakcie kadencji, oraz zmiana zasad wyboru szefa Krajowego Biura Wyborczego, przekazująca *de facto* kontrolę nad tym wyborem w ręce ministra właściwego do spraw wewnętrznych, mogą rodzić pytania co do intencji tych zmian i zagrożeń, do jakich mogą one prowadzić.

2 Zob. A. Chmielarz-Grochal, J. Sułkowski, *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej a problem zaufania obywateli do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych (kilka refleksji w kontekście świadomości konstytucyjnej wyborców)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, XX, z. 2.

3 Wskazać można jedynie jedną monografię dotyczącą roli i kompetencji PKW: A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2010.

4 Można wskazać tu np.: S.J. Jaworski, *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa*, w: F. Rymasz (red.), *Iudices electionis custodes (sędziowie kustoszami wyborów)*. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, Warszawa 2007; A. Sokala, M. Świącki, *Administracja wyborcza w III Rzeczypospolitej Polskiej (struktura organizacyjna i charakter prawny)*, w: F. Rymasz (red.), *op. cit.*; A. Kisielewicz, *Ustrój i zadania organów wyborczych w Polsce*, w: *Międzynarodowa Konferencja Naukowa – Prawo wyborcze i system partyjny na Litwie i w Polsce: teoria i praktyka*, Wilno 2013; A. Rakowska-Trela, *Granice działania administracji wyborczej*, w: W. Hermeliński, B. Tokaj (red.), *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, cz. 2, Warszawa 2016; A. Sokala, *Administracja wyborcza w III RP – stan obecny i perspektywy*, w: H. Malinowska (red.), *Administracja polska... i co dalej?*, Bydgoszcz 2007.

Książka jest poprawioną i uzupełnioną wersją rozprawy doktorskiej, przygotowanej i obronionej w 2017 roku na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Promotorem rozprawy był prof. dr hab. Andrzej Sokala – kierownik Centrum Studiów Wyborczych UMK. Autorka zgromadziła materiał w pięciu rozdziałach, podzielonych na mniejsze części, poprzedzonych warsztatowym wstępem, w którym przedstawiono stan badań nad podejmowaną problematyką, założenia pracy oraz jej cele. Struktura monografii jest poprawna, dobrze usystematyzowana i posiada czytelny układ merytoryczny. Poszczególne części zwieńczone są wnioskami, co czyni monografię przystępną w warstwie konkluzywnej.

Jak już podniesiono, książka składa się z pięciu rozdziałów. W rozdziale pierwszym podjęto teoretyczne rozważania nad pojęciem nadzoru i środków nadzoru. Ta część monografii stanowi wprowadzenie do dalszych rozważań. Dodatkowym uzasadnieniem podjętej w tym rozdziale problematyki jest fakt, że brak jest legalnej definicji nadzoru w prawie polskim. Instytucja ta jest trudna do jednoznacznego zdefiniowania. Dla przykładu na gruncie prawa administracyjnego można zaobserwować różne pojmowanie nadzoru w prawie materialnym i ustrojowym. Tym trudniej przenieść zagadnienie nadzoru do prawa wyborczego, będącego podgałęzią prawa konstytucyjnego. W tym kontekście niewątpliwą zasługą Autorki jest dokonana, na podstawie przeglądu dotychczasowego dorobku doktryny, próba ustalenia pojęcia nadzoru i wyodrębnienia jego elementów konstytucyjnych. W ślad za tym A. Pyrżyńska dokonuje analizy instytucji nadzoru w prawie konstytucyjnym i w procesie wyborczym. W dokonanych ustaleniach słusznie wskazuje na specyfikę prawa wyborczego w kontekście nadzoru nad jego przestrzeganiem oraz podkreśla, że wobec braku regulacji rangi konstytucyjnej odnoszących się wprost do nadzoru nad procesem wyborczym, to na ustawodawcy zwykłym ciąży odpowiedzialność za stworzenie właściwych mechanizmów nadzorczych. Dodać należy także, że osobną część rozdziału stanowią rozważania dotyczące relacji między instytucjami nadzoru i kontroli. Jest to wysoce istotne i ważne w kontekście prowadzonych dalszych analiz. Niejednokrotnie bowiem określone w kodeksie wyborczym kompetencje Państwowej Komisji Wyborczej, choć formalnie mają charakter nadzorczy, to materialnie można je zaliczyć do kompetencji jedynie kontrolnych.

Rozdział drugi koncentruje się na problematyce związanej z pozycją ustrojową Państwowej Komisji Wyborczej oraz jej miejscem w procesie wyborczym. W pierwszej części rozdziału Autorka bardzo rzetelnie przedstawiła występujące modele centralnego organu wyborczego. W ujęciu prawnoporównawczym omówiono rolę organów wyborczych w procesie wyborczym. Analizie poddano również międzynarodowe standardy organizacji i funkcjonowania centralnych organów wyborczych. Na szczególną uwagę zasługują uwagi dotyczące konstytucjonalizacji najwyższego

organu wyborczego. Jak słusznie podnosi Autorka, w większości państw europejskich rola i kształt podobnych instytucji określone zostały w ustawach zwykłych. Umocowanie organów wyborczych w konstytucji spotykane jest w państwach Ameryki Łacińskiej, w Turcji czy Republice Południowej Afryki. Agata Pyrżyńska słusznie wskazuje, że umocowanie organów wyborczych w konstytucji wpływa stabilizująco na ich pozycję i daje gwarancję właściwego wykonywania podstawowych zadań. Dodać można, że w wielu państwach europejskich, brak konstytucjonalizacji organów wyborczych wynika z objęcia procesu wyborczego konsensem politycznych, w wyniku czego organy wyborcze działają autonomicznie i apolitycznie. W państwach, w których kultura polityczna i prawna pozostawia wiele do życzenia, gwarancje konstytucyjne, np. dotyczące sposobu kreacji organu, choć nie zawsze są wystarczającą tarczą niezależności, z całą pewnością utrudniają ingerencję w niezakłócone wykonywanie przez organy wyborcze swoich zadań. Zgodzić należy się z Autorką, że brak umocowania konstytucyjnego PKW jest istotnym mankamentem obecnie obowiązujących regulacji. W konsekwencji jest ona narażona na modyfikacje jej kształtu instytucjonalnego, co może mieć wpływ na zabezpieczenie niezależności wykonywania zadań. W dalszej części rozdziału poddano analizie pozycję PKW w strukturze administracji wyborczej. W tym kontekście na szczególne podkreślenie zasługują uwagi dotyczące sędziowskiego modelu centralnego organu wyborczego w Polsce. Zgodzić należy się z Autorką, że rezygnacja z w pełni sędziowskiego charakteru tego organu poczytywana jest jako zerwanie z ważną gwarancją niezależności jego działania⁵. Stanowisko takie podnoszone było również wcześniej w doktrynie⁶.

W odrębnej części rozdziału drugiego dokonano omówienia PKW w systemie organów władzy Rzeczypospolitej Polskiej. Osobno przedstawiono relacje PKW i ich specyfikę z organami władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej. Przeprowadzona analiza prowadzi Autorkę do konkluzji, że PKW nie sposób przypisać do którejkolwiek z trzech władz. Zgodzić należy się z postawioną tezą, że najbardziej przekonującym rozwiązaniem jest umiejscowienie jej w grupie podmiotów,

5 PKW w obecnym składzie nie sposób postawić zarzutów niezależności i braku profesjonalizmu. Jednak sytuacja, w której większość parlamentarna może swobodnie odwołać członka tego organu w trakcie kadencji, musi wywoływać sprzeciw i odczytywana jest jako potencjalny mechanizm wpływania na nienależność centralnego organu wyborczego, a co za tym idzie – na cały proces wyborczy.

6 Zob. np. A. Sokala, *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2018, t. XXV, s. 46–47; A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018, s. 139; K. Urbaniak, *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej a dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1, s. 159.

które nie zostały przez ustrojodawcę zakwalifikowane do władzy ustawodawczej, wykonawczej czy sądowniczej. Autorka zasadnie wskazuje na organy kontroli państwowej i ochrony prawa. Zarówno kształt instytucjonalny, jak i niezależność oraz profesjonalizm działania w pełni uzasadniają tę tezę. Niewątpliwie jednak trzeba podkreślić, że ustawodawca niejednoznacznie zdefiniował pozycję Komisji w systemie organów władzy w Polsce. Brak oparcia jej w konstytucji powoduje, że samodzielność oraz niezależny charakter PKW oraz jej zasadnicze zadanie, jakim jest dbałość o przestrzeganie prawa wyborczego, nie posiada trwałych i stabilnych zabezpieczeń ustrojowych. Tę okoliczność wskazuje również Autorka jako główny mankament aktualnie obowiązującej regulacji.

Trzy kolejne rozdziały monografii koncentrują się wokół tytułowych uprawnień nadzorczych PKW. Następujące po sobie rozdziały trzeci i czwarty dotyczą podmiotowego i przedmiotowego nadzoru PKW nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Takie rozbieżenie jest w pełni uzasadnione i porządkuje rozważania poczynione w monografii. Rozdział trzeci prezentuje podejście podmiotowe. PKW jest w nim zaprezentowane jako najwyższy organ nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Autorka podejmuje tam próbę dookreślenia zadań nadzorczych oraz ich usystematyzowania. Ważnym ustaleniem A. Pyrzyńskiej jest to, że PKW pomimo tego, że jest najważniejszym i najwyższym organem nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, nie posiada wyłączności w tym zakresie. W tym kontekście bardzo cenne są uwagi dotyczące podmiotów wspomagających nadzór PKW, w tym w szczególności te odnoszące się do statusu komisarzy wyborczych, ich relacji z PKW oraz zadań wykonywanych w celu pieczy nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Warte podkreślenia jest to, że Autorka – będąc praktykiem – czerpie z własnego doświadczenia zawodowego, pełni bowiem z powodzeniem funkcję Komisarza Wyborczego we Włocławku. Ewentualnej krytyce można poddać zbyt nie rozbudowanie tej części rozdziału w stosunku do rozważań dotyczących zadań nadzorczych PKW. Bardzo rzeczowo i analitycznie A. Pyrzyńska podjęła także zagadnienia relacji PKW i Krajowego Biura Wyborczego. Przy jej ocenie zgodzić należy się opiniami Autorki, podnoszonymi już wcześniej w literaturze przedmiotu, że Komisja ma ograniczony wpływ na działalność KBW. Nie posiada narzędzi weryfikacji działalności KBW oraz nie ma wpływu na rozstrzygnięcia podejmowane przez jego szefa.

Osobną część rozdziału stanowią bardzo ciekawe rozważania dotyczące podmiotów podlegających nadzorowi PKW. W tym kontekście warto w szczególności zwrócić uwagę na podmiotowy zakres uprawnień nadzorczych Komisji w stosunku do mediów elektronicznych i papierowych oraz komitetów wyborczych. W pierwszym przypadku jest to zagadnienie bardzo ważne, gdyż z wyborów na wybory obserwujemy wzrost znaczenia w szczególności mediów elektronicznych w agitacji

wyborczej. Autorka słusznie podnosi, że PKW nie dysponuje obecnie środkami pozwalającymi na prowadzenie realnych i skutecznych działań wymuszających wobec podmiotów naruszających prawo wyborcze. Pamiętać należy, że problematyka zapewnienia obiektywizmu nadawców jest bardzo złożona i wieloaspektowa. Z jednej strony przy formułowaniu ocen należy brać pod uwagę zasadę wolności przekazu i środków ekspresji, z drugiej jednak mamy do czynienia często z nieuprawnionym wpływem na proces wyborczy. Z kolei podjęta w rozdziale kwestia nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego przez komitety wyborcze zasługuje na uwagę choćby z tego powodu, że są one najważniejszymi wykonawcami czynności wyborczych. Autorka zasadnie zauważa, że w związku z tym, że formalny nadzór na komitetami jest bardzo ograniczony, Komisja podejmuje wobec tych podmiotów działania instruktażowe, wydając liczne wyjaśnienia, stanowiska czy apele. Realnym instrumentem oddziaływania jest za to kompetencja badania sprawozdań finansowych poddana analizie w dalszej części książki.

W rozdziale czwartym A. Pyrżyńska podejmuje problematykę zakresu przedmiotowego nadzoru PKW nad prawem wyborczym. Jest to najobszerniejsza część monografii. Autorka przytacza różne propozycje typologii środków nadzoru. Te rozważania teoretyczne pozwalają jej sprawnie usystematyzować omawianą materię. Słusznie zgłasza postulat, że należy precyzyjnie określić środki nadzoru przysługujące PKW, tak aby w sposób jasny zakreślone były granice ingerencji w sferę działalności organów poddanych nadzorowi oraz aby zakresem tej ingerencji rządziła, znajdująca oparcie w konstytucji, zasada proporcjonalności. Autorka zwraca uwagę, że w świetle Konstytucji z 1997 roku PKW nie znalazła się w gronie organów umocowanych do wydawania aktów normatywnych o randze powszechnie obowiązującej. Ustrojodawca, jak już wskazywano, nie zdecydował się na konstytucyjne umocowanie PKW, co skutkuje niestety brakiem możliwości wydawania aktów wiążących podmioty niepodporządkowane hierarchicznie Komisji. Agata Pyrżyńska dokonuje w rozdziale analizy poszczególnych instrumentów nadzoru, takich jak: rozpatrywanie skarg na działalność organów wyborczych, ustalenia podziału nieodpłatnego czasu antenowego, uchylenie aktów organów wyborczych niższego strzebla, odwoływanie komisarzy wyborczych i członków rejonowych i okręgowych komisji wyborczych. Oddzielnie omówia także uprawnienia dotyczące weryfikacji zawiadomień o utworzeniu komitetu wyborczego, odwołań w procedurze rejestracji list wyborczych oraz weryfikacji prawidłowości ustalenia wyników wyborów. Zadania te mają duże znaczenia dla bezstronności procesu wyborczego, przebiegu rywalizacji w wyborach i jej finalnego rezultatu.

Ostatnią część rozdziału stanowią rozważania nad nadzorem PKW nad urzędowymi wykazami osób uprawnionych do głosowania. W tym kontekście należy zauważyć, że kompetencja ta wskazuje na szczególną rolę PKW w ochronie prawa

do wybierania. Z drugiej zaś strony prawne instrumenty, w jakie została wyposażona Komisja, trudno uznać za nadzorcze w ścisłym tego słowa znaczeniu. Autorka cennie wskazuje, że w większości czynności te mają raczej cechy kontroli.

Rozdział piąty i ostatni monografii podejmuje zagadnienie roli PKW w badaniu finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych. Na tle pozostałych rozdziałów pozostawia on pewien niedosyt. Widać, że problematyka *stricto* polityczna prawa wyborczego nie jest najbliższa sercu Autorki. Wprawdzie poprowadzona w rozdziale narracja i opis materii są poprawne, to jednak strona deskryptywna przeważa nieznacznie nad jej stroną analityczną. Wokół finansowania polityki jako takiej, a w szczególności finansowania kampanii wyborczych, toczy się w Polsce długoletnia debata. Wskazuje się w niej m.in. na nieprecyzyjność regulacji oraz konstytucyjne wątpliwości dotyczące konsekwencji odrzucenia sprawozdania finansowego przez PKW. Będąc przedmiotem ostatniego rozdziału kompetencja jawi się jako najdalej idące uprawnienie władcze PKW, pociągające za sobą daleko idące skutki, które władczo wpływają na podmioty nadzorowane, a w konsekwencji mogą wpływać na kształt sceny politycznej.

Książkę zamyka starannie napisane, choć nazbyt syntetyczne zakończenie. Duża kondensacja konkluzji pracy kompensowana jest jednak wnioskami zamieszczanym na końcu poszczególnych rozdziałów. Autorka podsumowuje w tej części książki uwagi płynące z przeprowadzonej w monografii analizy. W szczególności i mocno akcentuje negatywne następstwa braku konstytucjonalizacji PKW dla całego procesu wyborczego. Uzasadnione są też jej uwagi dotyczące doprecyzowania relacji PKW–KBW w kontekście działań nadzorczych, precyzyjnego uregulowania przesłanek wniesienia i trybu rozpatrywania skarg do PKW.

W podsumowaniu należy podkreślić, że książka A. Pyrzyńskiej *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym* jest bardzo ważną pozycją dla nauki i praktyki prawa wyborczego. Przy ocenie pracy zwraca uwagę jej dojrzałość, zarówno w wymiarze metodologicznym, jak i dużej swobody analitycznej. Książka zapełnia znaczącą lukę w krajowej literaturze przedmiotu i jest pierwszą pozycją podejmującą kompleksowo problematykę funkcji nadzorczych w procesie wyborczym. Praca napisana jest językiem przystępnym i komunikatywnym, nie tracąc nic ze swej profesjonalnej wartości.

Recenzowana pozycja warta jest polecenia specjalistom z zakresu prawa konstytucyjnego i wyborczego. Z pewnością powinna zaciekać też wszystkich uczestników procesu wyborczego oraz osoby studiujące na kierunkach prawniczych i politologicznych oraz przedstawicieli innych dyscyplin naukowych zainteresowanych wyborami.

SPRAWOZDANIA



Tomasz Kowalczyk¹

dr

Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy

e-mail: t.kowalczyk@kpsw.edu.pl

ORCID: 0000-0001-7251-5431



Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Dylematy polskiego prawa wyborczego”

Szczecin, 3 grudnia 2020 roku

W dniu 3 grudnia 2020 roku zespół badawczy „Ochrona praw człowieka w polskim systemie prawnym”, działający w Instytucie Nauk Prawnych Uniwersytetu Szczecińskiego, zorganizował Ogólnopolską Konferencję Naukową „Dylematy polskiego prawa wyborczego”. Z uwagi na obostrzenia związane z pandemią koronawirusa wydarzenie odbyło się w formie webinarium (zdalnej wideokonferencji). Tego trudnego zadania podjęły się trzy osoby: dr hab. Jerzy Ciapała, prof. US, dr Agata Pyrżyńska i dr Radosław Zych. Współorganizatorami konferencji były: Krajowe Biuro Wyborcze, Województwo Zachodniopomorskie, Okręgowa Izba Radców Prawnych w Szczecinie oraz Stowarzyszenie *Amicus Facultatis Iuris Stetinensis*. Konferencja naukowa skierowana była w głównej mierze do teoretyków prawa konstytucyjnego oraz przedstawicieli organów administracji wyborczej. Spotkała się ona z dużym odzewem, ponieważ w obradach uczestniczyło ponad 100 osób (zarówno teoretyków, jak i praktyków prawa). Patronatu nad tym wydarzeniem udzielili: Państwowa Komisja Wyborcza, Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego

¹ Komisarz Wyborczy w Słupsku III.

Olgierd Geblewicz, Prezydent Miasta Szczecin Piotr Krzystek, Polskie Towarzystwo Prawa Konstytucyjnego oraz dwa wysoko punktowane czasopisma naukowe: „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” i „Studia Wyborcze”.

Obrady konferencyjne odbywały się w dwóch panelach naukowych, podczas których wystąpili reprezentanci najwyższych organów administracji wyborczej w Polsce oraz wybitni przedstawiciele nauki, którzy od lat zajmują się badaniami nad prawem wyborczym. Niewątpliwie wpłynęło to na wysoki walor naukowy konferencji, gdyż pozwoliło na skonfrontowanie rozważań teorii prawa z jego praktyką. Zostało to także podkreślone w pytaniach skierowanych do prelegentów.

Jako pierwszy głos zabrał dr Wojciech Bożek, zastępca Dyrektora Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Szczecińskiego. Pan Dyrektor otworzył obrady konferencyjne, podkreślając znaczenie wyborów jako procesu kreującego najważniejsze organy władzy w państwie, które często nazywane są też „świątym demokracji”. Jednakże najważniejszym z etapów elekcji jest akt głosowania, poprzez który naród wyraża własne poglądy polityczne, powierzając władzę przedstawicielom. W czasie głosowania obywatele mogą w sposób nieskrępowany i oczywisty wyrazić preferencje wyborcze. Z tego też względu bardzo istotne jest, aby prawo wyborcze, którym posługują się organy administracji wyborczej, organy administracji państwowej, ale też – co najważniejsze – cały naród, było jasne, przejrzyste i zrozumiałe dla obywatela. Dlatego też należy z wielką doniosłością podkreślać wszelkie przejawy popularyzowania wiedzy z zakresu prawa wyborczego.

Moderatorem pierwszej sesji był dr hab. Jerzy Ciapała, prof. US, który wprowadził słuchaczy w tematykę wystąpień. W głównej mierze dotyczyły one problemów związanych z wyborami Prezydenta RP z 2020 roku. Pierwszym prelegentem był sędzia NSA Sylwester Marciniak, Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, który przedstawił referat pt. *Wybrane doświadczenia związane z organizacją wyborów w latach 2018–2020 z perspektywy Państwowej Komisji Wyborczej*. Jednym z poruszonych w nim wątków pobocznych była kwestia związana z nadchodzącą rocznicą 100-lecia Państwowej Komisji Wyborczej w Polsce. Jako druga wystąpienie miała minister Magdalena Pietrzak, Szef Krajowego Biura Wyborczego. Temat wystąpienia był bardzo podobny do tematu referatu poprzednika, jednakże został przedstawiony z punktu widzenia Krajowego Biura Wyborczego (aparatu pomocniczego dla PKW i komisarzy wyborczych). Następny referat, zatytułowany *Wnioski z raportów OBWE dotyczących wyborów w Polsce przeprowadzonych w latach 2019 i 2020*, wygłosił Alexander Shlyk z Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Kolejnymi prelegentami tego panelu byli teoretycy prawa. Prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki (Uniwersytet Łódzki) przedstawił referat pt. *Państwo prawa a tryb uchwalania w 2020 r.*

ustaw regulujących wybory Prezydenta RP. Następnie głos zabrał dr hab. Ryszard Piotrowski, prof. UW (Uniwersytet Warszawski), który zaprezentował wystąpienie nt. *Ważności wyborów prezydenckich w świetle Konstytucji RP*”. Ostatnim prelegentem tego panelu był przedstawiciel organizatorów, naukowiec z Uniwersytetu Szczecińskiego, dr hab. Robert Piszko, prof. US, który przedstawił rozważania nt. *Wykładni prawa wyborczego*.

Po przerwie kawowej oraz bardzo długiej dyskusji rozpoczęła się druga sesja, której przewodniczyła dr Agata Pyrzyńska. Pierwsze dwa wystąpienia należały do praktyków oraz teoretyków prawa wyborczego jednocześnie, następne – wyłącznie do teoretyków. Obrady tej części rozpoczęło wystąpienie dra hab. Konrada Skłodowskiego, prof. UŁ (Uniwersytet Łódzki i PKW), który mówił o *Kompetencjach nadzorczych PKW w sprawach wyborczych na tle porównawczym na przykładzie wyborów przeprowadzonych w czasie pandemii*. Kolejny referat pt. *Głosowanie korespondencyjne w polskim prawie wyborczym* wygłosił dr hab. Ryszard Balicki, prof. UW (Uniwersytet Wrocławski i PKW). Jako pierwsza z grupy teoretyków prawa wystąpiła dr Anna Frydrych-Depka (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), przedstawiając referat pt. *Głosowanie korespondencyjne w prawie i praktyce wyborczej w Polsce w latach 2015–2020*. Następnie słuchacze mogli wysłuchać rozważań o *Przejawach zasady (nie)uczciwości wyborów na przykładzie wyborów prezydenckich 2020 r.* autorstwa dr hab. Aldony Domańskiej, prof. UŁ (Uniwersytet Łódzki) i mgr Magdaleny Wrzalik (Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie). Szóstym prelegentem był dr Piotr Chybalski (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie), który wygłosił referat pt. *Problem interpretacji konstytucyjnego zakazu przeprowadzania wyborów w czasie stanu nadzwyczajnego*. Kolejne wystąpienie należało do dra Andrzeja Steca (Uniwersytet Zielonogórski) i dotyczyło *Problemu reprezentatywności w jednomandatowych okręgach wyborczych na podstawie wyborów do Senatu RP*. Z kolei dr hab. Krzysztof Urbaniak (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) omówił kwestię *Okręgów marginalnych i okręgów pewnych w wyborach do Senatu w 2019 r.* Ostatni referat, pt. *Wygaszanie mandatu radnego przez radę – aspekty formalne* wygłosiła dr Anna Feja-Paszkiewicz (Uniwersytet Zielonogórski).

Obrady podsumowali dr hab. Jerzy Ciapała, prof. US i dr Agata Pyrzyńska. Warto zaznaczyć, iż z przytoczonych powyżej tematów wystąpień *prima facie* wynika wiele dylematów prawa wyborczego w Polsce. Jednakże w ostatnich czasach największe problemy dotyczyły organizacji wyborów w czasie pandemii, przedstawianych głównie na przykładzie wyborów Prezydenta RP. Należy wyrazić nadzieję na organizację kolejnych, równie interesujących konferencji naukowych poświęconych prawu wyborczemu, gdyż bez wątpienia będą pojawiać się nowe wyzwania

wyborcze warte rozważenia. Zespół organizatorów konferencji pod przewodnictwem prof. Jerzego Ciapały udowodnił, że nawet w trudnych czasach, cechujących się ograniczeniem kontaktów społecznych, możliwe jest zorganizowanie interesującego wydarzenia, jakim była Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Dylematy polskiego prawa wyborczego”.



Acta Iuris Stetinensis

2021, nr 2 (vol. 34), 251–259
ISSN (print): 2083-4373 ISSN (online): 2545-3181
DOI: 10.18276/ais.2021.34-18



Martyna Sowa

mgr

Uniwersytet Szczeciński

e-mail: mar.sowa@onet.pl

ORCID: 0000-0003-4467-6371



Konrad Burdziak

dr

Uniwersytet Szczeciński

e-mail: konrad.burdziak@usz.edu.pl

ORCID: 0000-0002-0696-1174

II Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Samobójstwo w prawie polskim i naukach pokrewnych”

Szczecin, 10–11 grudnia 2020 roku

W dniach 10–11 grudnia 2020 roku na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego odbyła się II Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Samobójstwo w prawie polskim i naukach pokrewnych”.

Wydarzenie zostało zorganizowane przez dwa funkcjonujące w Szczecinie i ściśle ze sobą współpracujące podmioty: Koło Naukowe Teoretyków Suicydologii (działające przy Zespole Prawa Karnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego) oraz Zachodniopomorski Oddział Polskiego Towarzystwa Suicydologicznego. Konferencja została objęta patronatem: prof. dr. hab. dr. h.c. Brunona Hołysta, Polskiego Towarzystwa Suicydologicznego, Polskiego Towarzystwa Zapobiegania Samobójstwom, Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, czasopisma naukowego „Acta Iuris Stetinensis”, czasopisma

środków prawniczych „In Gremio”, serwisu prawniczego Ars Lege oraz Sądu Apelacyjnego w Szczecinie.

Zgodnie z założeniem organizatorów konferencja stanowić miała – i stanowiła – płaszczyznę do rozmowy o wszystkich problemach związanych ze zjawiskiem samobójstwa (a także eutanazji czy śmierci w ogólności), z którymi spotykają się bądź mogą spotkać się prawnicy (zarówno teoretycy, jak i praktycy). Do udziału w wydarzeniu zaproszono nie tylko prawników, lecz także suicydologów, psychologów, psychiatrów, socjologów i przedstawicieli innych dyscyplin naukowych, bez których pomocy rozstrzyganie poszczególnych kwestii prawnych związanych ze zjawiskiem samobójstwa mogłoby być utrudnione, jeśli nie niemożliwe. Do udziału w konferencji zaproszono także doktorantów i studentów.

W konferencji czynny udział (udział wraz z referatami) wzięło 47 uczestników, praktyków i teoretyków, będących przedstawicielami 17 jednostek naukowych¹. Środowisko akademickie reprezentowali zarówno pracownicy naukowo-badawczy, jak i doktoranci, absolwenci oraz studenci. W związku z dużym zainteresowaniem konferencja – zaplanowana uprzednio na jeden dzień – została wydłużona do dwóch dni. Oczywiście, z uwagi na sytuację w Polsce związaną z epidemią COVID-19, wydarzenie odbyło się online z wykorzystaniem narzędzia Zoom, udostępnionego przez Santander Universidades. W związku z tym konferencja była wydarzeniem bezpiecznym i ekologicznym (z uwagi na brak konieczności druku materiałów konferencyjnych), a nadto – powszechnie dostępnym (dostęp do spotkania na Zoomie mieli wszyscy zainteresowani, było także transmitowane na żywo na Facebooku). W związku z tym nie może dziwić fakt, że wydarzenie to cieszyło się dużą popularnością².

W trakcie konferencji wygłoszono 42 referaty, z czego pierwszego dnia 19, drugiego natomiast 23. Zakres tematyczny wystąpień był bardzo zróżnicowany, dominowały jednak referaty o tematyce prawnej, zwłaszcza prawnokarnej. Podkreślenia wymaga, że każdego dnia referaty zgrupowane były w cztery panele, po których przewidziany był czas na dyskusję (za każdym razem dyskusja panelowa trwała ok. 45 minut).

Pierwszy dzień konferencji rozpoczął się od oficjalnego otwarcia, którego dokonała Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego

1 Reprezentowane były m.in. Uniwersytet Jagielloński, Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie czy Uniwersytet Gdański.

2 Dane z platform Zoom i Facebook wskazują, że w wydarzeniu wzięły udział 253 osoby (Zoom) i jednocześnie uzyskało ono 3945 wyświetleń transmisji trwających dłużej niż 3 sekundy (Facebook). Posty z relacją z konferencji dotarły do ok. 13 500 użytkowników Facebooka.

dr Beata Kanarek. Powitała wszystkich uczestników konferencji, a nadto zwróciła uwagę na imponujący harmonogram obrad oraz tytuły wystąpień zapowiadające „intelektualną ucztę”. Następnie dr B. Kanarek zwróciła uwagę na ogromne znaczenie problematyki samobójstwa (także dla prawników), zwłaszcza w związku z niezwykle niepokojącymi statystykami dotyczącymi tego zjawiska, z których wynika – przypomnijmy – że co roku milion ludzi odbiera sobie życie oraz że samobójstwo stanowi drugą co do częstości występowania, przyczynę śmierci osób w wieku od 15. do 19. roku życia, a trzecią – w przypadku grupy wiekowej od 15. do 44. roku życia³.

Po wystąpieniu dr B. Kanarek słowo wstępne wygłosił prof. dr hab. dr h.c. Brunon Hołyst, Prezes Polskiego Towarzystwa Suicydologicznego. Prelegent skupił się w trakcie swojego wystąpienia na trzech kluczowych zadaniach stojących przed polskimi suicydologami: 1) opracowanie i przyjęcie w Polsce narodowego planu zapobiegania samobójstwom (takie plany ma już 15 państw na świecie), który w założeniu miałby wpłynąć na obniżenie liczby prób samobójczych o co najmniej 10%; 2) zwrócenie uwagi społeczeństwa (w tym mediów) na problem, jaki stanowi zjawisko samobójstwa, oraz doprowadzenie do wzrostu zainteresowania społeczeństwa tym zjawiskiem w zakresie – rzecz jasna – jego profilaktyki (rozwój suicydologii jako nauki jest już bowiem w Polsce na dobrym poziomie, powstają nawet studia podyplomowe z tego zakresu); 3) rozwój profilaktyki presuicydalnej (chodzi o osoby znajdujące się w stanie ryzyka stania się ofiarami prób samobójczych) – stworzenie możliwości i warunków do ustalania, kto może potrzebować pomocy i do jej udzielania („podanie życzliwej dłoni”).

Po wystąpieniu prof. B. Hołysta referat wprowadzający wygłosił prof. INP PAN dr hab. Marek Andrzejewski. Prelegent zauważył, że rozważania prawników dotyczące problemów tak kontrowersyjnych, jak zjawisko samobójstwa, nie powinny opierać się wyłącznie na metodzie dogmatyczno-prawnej; konieczne jest odwołanie się w tym zakresie w szczególności do osiągnięć filozofii, w tym aksjologii. Profesor M. Andrzejewski zauważył, że moc sprawcza rozważań prawniczych nie ma wielkiego znaczenia, jeżeli chodzi o naprawianie świata, zwłaszcza w bliskiej perspektywie czasowej. Doniosłość refleksji prawniczej dotyczącej samobójstwa oraz ranga praktycznych działań prawników na tym obszarze jest mniejsza – zdaniem prelegenta – niż lekarzy, terapeutów, psychologów, pracowników socjalnych. Ci ostatni, jeżeli są zmotywowani i należycie przygotowani, powinni jednak korzystać

3 World Health Organization, *Public health action for the prevention of suicide. A framework*, http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/75166/9789241503570_eng.pdf?sequence=1, s. 4 (dostęp 4.01.2020).

z ustaleń prawników. Rozważania prawnicze, by były użyteczne, winny mieć charakter interdyscyplinarny, a otwartość na dorobek przedstawicieli innych dyscyplin naukowych powinna być testem na posiadanie pokory będącej podstawowym kryterium oceny profesjonalizmu naukowców.

W dalszej części swoich rozważań prof. M. Andrzejewski zasadnie zwrócił uwagę m.in. na fakt, że prawo rodzinne tylko na pozór nie ma związku ze zjawiskiem samobójstwa. W prawie rodzinnym wielokrotnie jest mowa o tym jak żyć, by chciało się żyć, i jak nie postępować, by życie nie straciło smaku. Jednocześnie wiele prawnorodzinnych sytuacji może doprowadzić do dojścia do granicy wytrzymałości, a nawet do jej przekroczenia. Prelegent zwrócił także uwagę na problematykę zaburzeń psychicznych dzieci i młodzieży przez pryzmat pieczy zastępczej, w tym m.in. zauważył wzrost „zaburzonych” wychowanków i rodziców oraz słabość infrastruktury wspierania psychicznego dzieci i młodzieży (nie chodzi przy tym o to, że nikt niczego w tym zakresie nie robi, chodzi po prostu o duży wzrost potrzeb w stosunku do nieodpowiednio wysokich nakładów przeznaczonych na ten cel). Swoje wystąpienie prof. M. Andrzejewski zakończył postulatem *de lege ferenda*, by zachowania osób zaburzonych psychicznie (zwłaszcza będących rodzicami małoletnich dzieci) mogły stać się samoistną podstawą poddania ich badaniu psychiatrycznemu, a po zdiagnozowaniu zaburzenia – także przymusowego leczenia bez możliwości uchylenia się od tego aż do wystąpienia wyraźnych pozytywnych efektów terapii (u podłoża tej idei leżała troska o dzieci, ich równowagę psychiczną, chęć stworzenia prawa chroniącego je przed sytuacjami granicznymi).

Po wystąpieniu prof. M. Andrzejewskiego wygłoszonych zostało kolejnych szesnaście referatów podzielonych na trzy panele (panel II, panel III i panel IV). Nie sposób w niniejszym opracowaniu streścić ich wszystkich (nawet przytoczenie głównych ustaleń z nich wynikających zajęłoby co najmniej kilka stron). Przytoczenie tytułów wystąpień z pewnością jednak umożliwi zorientowanie się przynajmniej w ich ogólnej zawartości merytorycznej. Zainteresowanych poszczególnymi referatami zachęcamy do ich obejrzenia w wersji elektronicznej na stronie facebookowej Koła Naukowego Teoretyków Suicydologii.

Drugi panel konferencji dotyczył problemów z zakresu prawa karnego i filozofii prawa, a zgrupowane w nim referaty dotyczyły przede wszystkim zachowań związanych ze śmiercią człowieka, w tym m.in. ze współdziałaniem w samobójstwie osoby trzeciej. Zaproszeni prelegenci wygłosili referaty: 1) *Prawo karne a moralność* (dr Tomasz Snarski); 2) *Współdziałal w śmierci. Wybrane problemy kryminalizacji* (dr hab. Mikołaj Małecki); 3) *Przypisanie skutku w przypadku zabójstwa i w przypadku doprowadzenia do targnięcia się człowieka na własne życie – różnice* (dr Piotr Zakrzewski); 4) *Dylemat karalności usiłowania samobójstwa i pomocy do samobójstwa w świetle filozoficznych modeli kryminalizacji* (dr Michał Derek); 5) *Zabójstwo*

versus pomoc w samobójstwie – studium przypadków (dr Andrzej Gawliński, dr hab. Ireneusz Sołtyszewski, prof. UWM; dr hab. n. farm. Marek Wiergowski).

Referaty zgrupowane w panelu trzecim dotyczyły m.in. problematyki autonomii pacjenta i zależności, które zachodzą między nią a zasadą ochrony życia, przymusowego leczenia szpitalnego osób z zaburzeniami psychiatrycznymi oraz pracy z klientem/interwencji w podejściu TSR. Prelegenci wygłosili następujące referaty: 1) *Czy dopuszczalna jest ingerencja państwa w przypadku próby samobójstwa? Między autonomią pacjenta a zasadą ochrony życia* (dr Bogna Wach); 2) *Przymusowe leczenie szpitalne jako gwarancja bezpieczeństwa osób z zaburzeniami psychiatrycznymi* (Alicja Ziemińska, Aneta Kida); 3) *Biegły suicydolog w prawie polskim* (mgr Paulina Waszkiewicz); 4) *Myśli samobójcze – praca z klientem w podejściu TSR oraz interwencja* (mgr Ewa Peno); 5) *Więzi i relacje w rodzinie a postawy rodziców wobec samobójstw wśród dzieci i młodzieży* (mgr Aleksandra Góra).

W niezwykle zróżnicowanym pod względem tematycznym panelu czwartym wygłoszono referaty: 1) *Samobójstwo dziecka jako fakt prawny i społeczny* (mgr Marta Wrona); 2) *Samobójstwa wśród młodzieży LGBTQIA – problem społeczny czy skutek problemu społecznego?* (Anna Chabiera); 3) *Zjawisko samobójstwa wśród mieszkańców miast i wsi Rzeczypospolitej w XVII i XVIII wieku* (mgr Klaudia Rogowska); 4) *Eutanazja w świetle afrykańskich koncepcji etycznych i regulacji prawnych* (dr Michał Peno); 5) *„I że Cię nie opuszczę aż do śmierci...” – samobójstwa rozszerzone a wyzwania dla współczesnej suicydologii i postępowania karnego* (Magdalena Krysiak); 6) *Leczenie PTSD z wykorzystaniem MDMA, jako sposób przeciwdziałania zjawisku samobójstwa. Rozważania na tle polskiego prawa* (dr Konrad Burdziak).

Pierwszy dzień konferencji zakończył się burzliwą i intelektualnie płodną dyskusją, znakomicie podsumowującą dotychczasowe rozważania. Spośród kluczowych ustaleń wskazać należy co najmniej trzy następujące postulaty, którymi powinni kierować się wszyscy zainteresowani problematyką samobójstwa i jego prewencji: 1) osobie zagrożonej targnięciem się na własne życie zawsze należy udzielić pomocy; 2) nikogo nie można zmuszać do przyjęcia oferowanej mu pomocy; 3) rozważania dotyczące problematyki samobójstwa zawsze muszą mieć charakter interdyscyplinarny (rozważania prawnicze winny mieć zaś zawsze charakter wtórny w stosunku do ustaleń innych dyscyplin naukowych).

Drugi dzień konferencji otworzył dr K. Burdziak, przedstawiając imponujące statystyki dotyczące poprzedniego dnia wydarzenia. Wskazał, że uczestnicy konferencji mieli możliwość wzięcia udziału w ponad 10 godzinach obrad, podczas których wysłuchali 19 referatów wygłoszonych przez 22 prelegentów z 11 ośrodków akademickich. Tym samym rozpoczął się kolejny dzień konferencji podzielony na cztery panele o zróżnicowanej i bardzo interesującej tematyce.

W ramach pierwszego panelu ogłoszono referaty, których autorzy podjęli rozważania na temat kulturowego znaczenia listów pożegnalnych, przestępstwa zabójstwa maskowanego samobójstwem, a także proceduralnych aspektów związanych z szeroko pojętym zjawiskiem samobójstwa (zarówno działań interwencyjnych, jak i następnych). Były to wystąpienia: 1) *List pożegnalny jako gatunek wypowiedzi i fakt kulturowy* (dr Halszka Witkowska); 2) *Rola psychologa w procesie opiniowania w sprawach samobójstwa* (dr Dagmara Boruc); 3) *Myśli samobójcze jako początek procesu prowadzący do prób samobójczych. Analiza zjawiska na gruncie forum internetowego* (mgr Tomasz Wojsz); 4) *Zamaskowana zbrodnia zabójstwa – rozważania na pograniczu medycyny sądowej i procesu karnego* (mgr Justyna Jarocka); 5) *Wykorzystanie monitoringu wizyjnego w zapobieganiu samobójstwom więźniów w kontekście odpowiedzialności funkcjonariuszy pełniących służbę na stanowisku „monitorowego”* (dr Robert Poklek).

Dodać należy, że pierwsza część wydarzenia zakończyła się niezwykle emocjonującą dyskusją, w której głos zabrali nie tylko sami autorzy referatów, ale i słuchacze. Przedmiotem rozważań był w szczególności performatywny charakter listu pożegnalnego. Nie mniej uwagi uczestnicy poświęcili kryminalistycznym oraz proceduralnym aspektom suicydologii, zadając prelegentom wiele pytań dotyczących: stopnia technologicznego zaawansowania obecnych metod wykrywania zabójstw, metodologii badań forów internetowych oraz znajdujących się na nich wypowiedzi sygnalizujących zamiar targnięcia się na własne życie czy szczegółowych informacji z zakresu pracy biegłego sądowego oraz tzw. monitorowego.

Po krótkiej przerwie rozpoczęła się kolejna część obrad. Tematyka drugiego panelu skoncentrowana była na zagadnieniach z zakresu prawa karnego materialnego, a w szczególności wykładni przepisów prawnych ustawy karnej. Podczas tego panelu można było wysłuchać referatów: 1) *Zabójstwo eutanatyczne jako anormalna sytuacja motywacyjna* (dr Magdalena Kowalewska-Łukuć); 2) *Zgoda dysponenta dobrem a dopuszczalność eutanazji* (mgr Monika Niedźwiecka); 3) *Targnięcie się na życie jako znamię typu czynu zabronionego. Rozważania o prawnokarnym charakterze samobójstwa* (Jakub Mróz); 4) *Obiektywne przypisanie targnięcia się pokrzywdzonego na własne życie* (Michał Dębowski); 5) *Prawo do życia czy prawo do śmierci? – konstytucyjnoprawne aspekty eutanazji* (Oskar Kubacki). Ta część konferencji również stała się przyczynkiem do dalszej, ożywionej dyskusji.

Kolejny – nader zróżnicowany tematycznie – trzeci panel oscylował między zagadnieniami z zakresu zapobiegania samobójstwom, zjawiska samobójstwa zbiorowego oraz samobójstwa rozszerzonego, penitencjarystyki, a nawet prawa pracy czy prawnego aspektu postępowania ze zwłokami. Prelegenci ogłosili następujące referaty: 1) *Profilaktyka zachowań suicydalnych* (prof. AJP dr hab. Beata Orłowska); 2) *Kontrowersje wobec uznania samobójstwa (lub próby samobójczej) jako wypadku*

przy pracy albo wypadku zrównanego z wypadkiem przy pracy (mgr Tomasz Juraszek); 3) *Postępowanie ze zwłokami i ich ochrona prawna* (mgr Sylwia Łazuk, mgr Paulina Zadykowicz); 4) *Samobójstwo zbiorowe – odpowiedzialność karna uczestnika* (Karolina Bać, Aleksandra Mrózek); 5) *Samobójstwo rozszerzone – przegląd wiedzy i perspektywa psychologiczna* (mgr Aleksandra Frydrysiak; Mateusz Biniaś); 6) *Samobójstwa pozorowane w sprawach poszlakowych* (mgr Dominika Boniecka-Hakobyan); 7) *Zachowania suicydalne w środowisku penitencjarnym* (Julia Szcześniak).

Panel czwarty, kończący drugi dzień obrad, był nie mniej różnorodny. Można było wysłuchać następujących referatów: 1) *Zachowania presuicydalne i suicydalne podopiecznych w pracy kuratora sądowego* (mgr Magdalena Więckowska); 2) *Cybersamobójstwo jako przykład ewolucji zachowań samobójczych* (Aleksandra Poślednik, Agnieszka Wójcik); 3) *Zabójstwo eutanatyczne w ujęciu derywacyjnej koncepcji wykładni prawa* (mgr Martyna Sowa, mgr Michał Michalski); 4) *Game Over: gry komputerowe jako czynnik determinujący samobójstwa wśród nastolatków* (Daniel Zero).

Uroczystego zakończenia i podsumowania dwóch dni obrad dokonał dr Michał Peno, podkreślając różnorodność zaprezentowanych tematów, a także profesjonalizm i znakomite przygotowanie prelegentów. Członek Komitetu Naukowego podziękował wszystkim zgromadzonym za udział w wydarzeniu. Tym samym II Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Samobójstwo w prawie polskim i naukach pokrewnych” dobiegła końca.

II Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Samobójstwo w prawie polskim i naukach pokrewnych” towarzyszyła – zorganizowana równolegle do niej – kampania społeczna „Cenię życie, cenię słowa”. Pomysłodawczynią projektu jest członkini Koła Naukowego Teoretyków Suicydologii oraz absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego Paulina Waszkiewicz, ale w jego tworzeniu brali udział także pozostali członkowie Koła Naukowego Teoretyków Suicydologii.

Celem kampanii „Cenię życie, cenię słowa” jest zwrócenie uwagi społeczeństwa na znaczenie słów, których wagi nie zawsze jest się świadomym. Słowa mają wielką moc: mogą stać się determinantą myśli suicydalnych, a nawet narzędziem popychającym drugiego człowieka do targnięcia się na własne życie. Nazwa inicjatywy nawiązuje do motta przyjętego przez organizatorów: „Cenię życie, dlatego zwracam uwagę na znaczenie i konsekwencje wypowiedzianych słów”. Celem kampanii jest także wykazanie, że zawód prawnika nie pozostaje bez znaczenia w kwestii prewencji samobójstw, a jego przedstawiciele mogą przyczyniać się do niej, szerząc wiedzę o tym, że do przekroczenia norm wysłowionych w art. 151 (namowa i pomoc w samobójstwie), art. 190 § 3 (stalking) czy art. 207 § 3 (znęcanie się)

ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r., poz. 1444, 1517) może dojść poprzez zachowania mające charakter czysto werbalny. Prawnicy winni zatem w szczególności dostrzegać, jak duży wpływ na podejmowanie prób samobójczych mogą mieć słowa.

Choć organizatorzy kampanii mają wykształcenie prawnicze, jest to projekt – podobnie jak konferencja – w pełni interdyscyplinarny, adresowany do przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych, a także do osób spoza świata nauki, którym bliska jest misja zapobiegania samobójstwom. Rozwinięcie tego projektu społecznego ma nastąpić w 2021 roku. W dalszej perspektywie planowana jest organizacja seminariów suicydologicznych, warsztatów w szkołach ponadpodstawowych, a także nawiązanie współpracy z uczelniami wyższymi⁴.

Podsumowując, II Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Samobójstwo w prawie polskim i naukach pokrewnych” była kolejnym – z tego cyklu – wydarzeniem organizowanym przez Koło Naukowe Teoretyków Suicydologii wespół z Zachodniopomorskim Oddziałem Zapobiegania Samobójstwom. Choć, ze względu na sytuację epidemiczną, konferencja nie mogła odbyć się – zgodnie z założeniem – w murach Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, jej cel został w pełni osiągnięty. Dwa dni obrad stanowiły satysfakcjonujące źródło prawdziwego dyskursu nad problemami związanymi ze zjawiskiem samobójstwa, eutanazji oraz śmierci w ogólności, z którymi mogą spotkać się prawnicy, a także przedstawiciele pokrewnych dyscyplin naukowych.

Dzięki różnorodności prezentowanych przez prelegentów hipotez badawczych oraz przyjętych metodologii, na problematykę samobójstwa można było spojrzeć jeszcze bardziej interdyscyplinarnie, niż się to czyni zazwyczaj – niemalże holistycznie. Oprócz wielowymiarowości suicydologii warto podkreślić, że spojrzenie na zjawisko samobójstwa może być zróżnicowane także w zależności od gałęzi prawa. Niezwykle interesujące – z naukowego punktu widzenia – mogą być nadto różne rezultaty interpretacji wynikające z przyjętych założeń w ramach poszczególnych gałęzi prawa, o czym można było przekonać się podczas 18 godzin obrad.

Znaczne zainteresowanie konferencją (konieczność wydłużenia czasu jej trwania) i niezwykle aktywny udział uczestników wydarzenia, wielość prezentowanych tematów oraz różnorodność spojrzeń na omawiane zagadnienia utwierdza w przekonaniu, że o problematyce samobójstw w Polsce warto i trzeba rozmawiać, bowiem otwarta i rzetelna dyskusja może nie tylko usprawnić działalność

⁴ Szerzej o kampanii społecznej „Cenię życie, cenię słowa” na stronie www.facebook.com/ceniezycie.

podmiotów specjalizujących się w prewencji, lecz także pozytywnie wpłynąć na wzorce kulturowe wypracowywane przez społeczeństwo.

Wnioski wypracowane podczas II Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Samobójstwo w prawie polskim i naukach pokrewnych” można podsumować cytatem ze strony kampanii „Cenię życie, cenię słowa”: „Pamiętajmy i reagujmy, bowiem słowa mają moc sprawczą – potrafią wiele naprawić, ale też wyrządzić wiele krzywd”.



Agata Szwed
mgr
Uniwersytet Szczeciński
e-mail: agata.szwed@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-3836-3646



Karolina Słotwińska
mgr
Uniwersytet Szczeciński
e-mail: karolina.slotwinska@phd.usz.edu.pl
ORCID: 0000-0003-0735-6299

Seminarium naukowe „Czy Unia Europejska ma przyszłość?”

14 grudnia 2020 roku

Dnia 14 grudnia 2020 roku odbyło się webinarium z cyklu Seminariów Konrada Adenauera pt. *Czy Unia Europejska ma przyszłość?* Organizatorami spotkania byli: Instytut Nauk Prawnych Uniwersytetu Szczecińskiego, Instytut Nauk o Polityce i Administracji KUL, Fundacja Konrada Adenauera w Polsce, Stowarzyszenie Edukacji i Badań Międzynarodowych ERIA, Polskie Towarzystwo Studiów Europejskich o. Lublin, Centrum Stosunków Międzynarodowych oraz sieć ekspertów *Team Europe* działająca przy Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce. Tematyka spotkania ogniskowała się wokół Unii Europejskiej i jej przyszłości.

Spotkanie otworzyła Dyrektor Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Szczecińskiego dr hab. Ewelina Cała-Wacinkiewicz, prof. US, która nakreśliła aktualną sytuację prawną i polityczną Unii Europejskiej oraz związane z tą sytuacją wyzwania na przyszłość. Następnie głos zabrała dr hab. Beata Piskorska, prof. KUL, witając wszystkich zgromadzonych oraz wprowadzając uczestników w problematykę

związaną ze spotkaniem. Seminarium moderowała dr hab. Ewelina Cała-Wacinkiewicz, prof. US.

Pierwsze wystąpienie zatytułowane *Znaczenie współpracy walutowej dla przyszłości UE* wygłosił prof. dr hab. Marian Noga (Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu). Przedstawił zalety wejścia Polski do strefy euro, wskazując na dane statystyczne dotyczące wspólnej waluty jako środka płatniczego i korzyści, które czerpią państwa należące do strefy euro. W swoim wystąpieniu przedstawił wiele kontrargumentów skierowanych wobec sceptyków i przeciwników wprowadzenia waluty euro w Polsce.

Drugi referat, którego tytuł brzmiał *Polityczna atrakcyjność UE*, przedstawiła dr hab. Beata Piskorska, prof. KUL. Autorka przybliżyła historię Unii Europejskiej i ewolucję tej organizacji zachodzącą od II połowy XX wieku. Skontestowała, że pomimo zmiany roli politycznej Unii na arenie międzynarodowej oraz konieczności sprostania różnym wyzwaniom wynikającym z bieżącej sytuacji geopolitycznej państw w Europie i na świecie, główny trzon stanowiący siłę UE pozostaje niezmienny. Jest to jej wspólna aksjologia, a także szeroko rozwinięta współpraca gospodarcza i polityczna. Fundamenty te są ważnym punktem odniesienia do debaty o tym, w jakim kształcie Unia przetrwa w przyszłości. Pozostaje ona bowiem politycznie atrakcyjnym podmiotem dla państw trzecich. Przyszła integracja państw powinna rozwijać się pod hasłem *Future made in Europe*. Na zakończenie swojego wystąpienia, Autorka wskazała na wyzwania stojące przed Unią Europejską. Podkreśliła, że kryzysy, które pojawiały się w historii, zawsze wzmacniały Unię Europejską jako całość.

Następnie referat pt. *Prawne uwarunkowania przyszłości UE* wygłosił dr Rafał Kuligowski (Akademia Pomorska w Słupsku). Na wstępie przywołał art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej i podkreślił rolę wspólnej unijnej aksjologii, która stanowi fundament systemu prawa w Unii. W swoim wystąpieniu podał liczne przykłady państw członkowskich UE, których obecna działalność stanowi zagrożenie dla budowania wspólnej przyszłości opartej na konsensusie. Zdaniem Autora czynnikiem niwelującym te zagrożenia może być aktywność społeczeństw poszczególnych państw, z wykorzystaniem dostępnych środków, np. obywatelskiej inicjatywy legislacyjnej, udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego, możliwości składania skarg do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, a także do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Kończąc swoje wystąpienie, prelegent przedstawił także rozwiązania prawne dające ewentualną możliwość wystąpienia Polski z Unii Europejskiej.

Jako ostatni referat pt. *Wspólna aksjologia podstawą zjednoczonej Europy* wygłosił p. Piotr Maciej Kaczyński (Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie). Podkreślił, że Unia Europejska wychodzi z kryzysów bardziej zjednoczona

niż kiedykolwiek wcześniej, co możliwe jest dzięki wspólnie wyznawanym przez państwa członkowskie wartościom. UE się federalizuje, bo państwa widzą, że jedyny sposób na rozwiązanie problemów to działanie wspólne – poprzez instytucje wspólnotowe. Obecnie problemami wymagającymi najpilniejszych rozwiązań jest poprawa ochrony klimatu i dostępność szczepionek na COVID-19. Rozwiązywanie bieżących i przyszłych problemów na forum Unii powinno się odbywać pod hasłem „Razem!”. Istnieje wiele aspektów działalności Unii Europejskiej i nie powinna ona być zawężająco postrzegana jedynie przez wymiar budżetowy: przykładowo wymiar regulacyjny wprowadzający działania zogniskowane wokół ograniczenia emisji CO₂ oraz zakupu i dystrybucji szczepionek ma bezpośredni wpływ na zdrowie i życie każdego obywatela UE. Autor wystąpienia podkreślił, że wartości, którymi kieruje się Unia Europejska, są uniwersalne i wspólne, o czym państwa członkowskie nie powinny zapominać.

Webinarium zakończyło się dyskusją oraz życzliwym przyjęciem ze strony niemal 100 uczestników. Podsumowania wystąpień dokonała dr hab. Ewelina Cała-Wacinkiewicz, prof. US, która podziękowała uczestnikom za ciekawą wymianę myśli na temat przyszłości Unii Europejskiej. Na koniec głos zabrała również dr hab. Beata Piskorska, prof. KUL, składając podziękowania organizatorom, prelegentom oraz gościom spotkania.

